ESTADO DE LA NACIÓN

Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026

Investigación de base

El Ejecutivo en jaque: transformaciones en la capacidad de gestión legislativa durante las sesiones extraordinarias

Elaborado por:
Karlissa Calderón Zúñiga

San José | 2026

CONSEJO NACIONAL DE RECTORES

UNIVERSIDADES PÚBLICAS POR LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA 2026

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

328.35
C146e

Calderón Zúñiga, Karlissa
El Ejecutivo en jaque : transformaciones en la capacidad de gestión legislativa durante las sesiones extraordinarias / Karlissa Calderón Zúñiga. -- San José, C.R. : PEN, 2026.
1 recurso en línea (52 páginas): archivos de texto PDF, 480 KB

ISBN 978-9930-654-92-7
Investigación de Base para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026 (no. 32)

1. PODER LEGISLATIVO. 2. PODER EJECUTIVO. 3. LEGISLACIÓN. 4. CONTROL PARLAMENTARIO. 5. COSTA RICA. I. Título.

Información de la autora:

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

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

Agradecimientos 4

Introducción 4

Metodología 6

Dimensiones analíticas, variables y categorías de análisis 8

Los decretos de convocatoria como instrumento de gestión legislativa 12

Capacidad operativa e inestabilidad de la agenda legislativa 13

Proyectos prioritarios de la agenda del Poder Ejecutivo 18

Capacidad de negociación y construcción de consensos legislativos 22

Capacidad de conducción y control de la agenda legislativa 30

Resultados de la gestión legislativa del Poder Ejecutivo 37

Conclusiones 42

Agenda futura de investigación 47

Bibliografía 49

Descargo de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2026*. 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*.

Agradecimientos

Deseo expresar un especial reconocimiento a Brithany Cordero Sánchez, Hosthyn Manuel Lacayo Tenorio y Tomás Alonso De la Cruz Segura, pasantes de esta investigación, por su valiosa colaboración en la actualización de las bases de datos de decretos ejecutivos y de convocatorias a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa, elaboradas por el Programa Estado de la Nación.

Asimismo, agradezco a María Laura Álvarez Zúñiga y Rebeca Damaris Mariona Arias, quienes iniciaron el proceso de revisión y construcción de una base de datos sobre los actos administrativos emitidos por el Poder Ejecutivo —entre ellos, acuerdos, circulares, directrices y resoluciones—. Este esfuerzo permitirá profundizar en el análisis de otros instrumentos de gestión política utilizados por el Ejecutivo y servirá de insumo para futuras investigaciones.

Introducción

Durante las últimas décadas, el análisis de la estrategia política del gobierno costarricense evidencia una transformación en la dinámica de poder y en la relación entre el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa. Históricamente, el período de sesiones extraordinarias constituyó un espacio institucional en el que el gobierno ejercía un control relativamente estable sobre la agenda legislativa, lo que le permitía orientar la discusión parlamentaria de sus principales iniciativas. No obstante, la creciente fragmentación del sistema de partidos y la consolidación de un escenario multipartidista han modificado las condiciones bajo las cuales el Ejecutivo ejerce esta prerrogativa, reduciendo su capacidad para conducir la agenda legislativa en los términos que tradicionalmente la caracterizaron.

El análisis de la información recopilada para el período 1990-2026 permite identificar un cambio sostenido en la capacidad de gestión legislativa del Poder Ejecutivo. Mientras que durante la década de 1990 las relaciones entre ambos poderes se desenvolvían en un contexto de mayor estabilidad institucional y cooperación política, las administraciones más recientes enfrentan un entorno caracterizado por mayores niveles de competencia, negociación y conflicto. Esta transformación trasciende el incremento cuantitativo de convocatorias y desconvocatorias de proyectos de ley, pues refleja una modificación en la forma en que el Ejecutivo utiliza sus atribuciones constitucionales para gestionar la agenda legislativa. En consecuencia, los mecanismos tradicionales de coordinación política han perdido eficacia, obligando al gobierno a adoptar estrategias más dinámicas para mantener capacidad de incidencia sobre el proceso legislativo.

Más allá del análisis del desempeño del Poder Ejecutivo, el estudio de estos procesos —entendidos como productos observables de la interacción entre los poderes del Estado— constituye una vía para examinar la evolución de la gobernabilidad democrática y la redistribución del poder político en Costa Rica. La presente investigación define como objeto de estudio la evolución de la capacidad de gestión legislativa del Poder Ejecutivo durante los períodos de sesiones extraordinarias del cuarto año de cada administración presidencial. En consecuencia, se formula la siguiente pregunta general de investigación: ¿cómo ha evolucionado la capacidad de gestión legislativa del Poder Ejecutivo durante los períodos de sesiones extraordinarias del cuarto año de gobierno en un contexto de creciente fragmentación multipartidaria?

Para responder esta pregunta, el estudio analiza la evolución de la estrategia política del gobierno a partir de tres dimensiones analíticas, de los cuales se derivan las siguientes preguntas específicas: 1) ¿qué transformaciones presenta la capacidad operativa del Poder Ejecutivo en la administración de la agenda legislativa mediante el uso de convocatorias y desconvocatorias de proyectos de ley?; 2) ¿qué factores explican los cambios en la capacidad de negociación del Poder Ejecutivo para obtener apoyo legislativo e impulsar su agenda gubernamental?; y 3) ¿de qué manera se manifiestan los cambios en la capacidad del Poder

Ejecutivo para conducir la agenda legislativa e influir en las prioridades del proceso parlamentario?

En conjunto, estos cambios evidencian una reconfiguración de las relaciones entre los poderes del Estado y de los mecanismos mediante los cuales se construyen los acuerdos políticos. Sus efectos trascienden el rendimiento legislativo del gobierno, pues inciden directamente en la capacidad del sistema político para producir decisiones, impulsar reformas y sostener condiciones de gobernabilidad democrática en un contexto de creciente pluralismo partidario.

Metodología

La presente investigación se fundamenta en una metodología de carácter descriptivo, orientada al análisis de la capacidad de gestión legislativa del Poder Ejecutivo durante los períodos de sesiones extraordinarias del cuarto año de gobierno. Como principal insumo empírico se utiliza la base de datos de convocatorias a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa elaborada por el Programa Estado de la Nación (cuadro 1). A partir de esta fuente, se busca identificar, sistematizar y analizar las dinámicas de la agenda legislativa promovida por el Poder Ejecutivo, así como los mecanismos utilizados para administrar, priorizar y modificar dicha agenda en un contexto de creciente fragmentación multipartidaria.

Cuadro 1
Variables de la base de datos de convocatorias a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa

Nombre de la variable	Breve descripción
ID	Representa un número consecutivo y único para cada expediente o proyecto de ley registrado en la base de datos, empezando desde el uno.
Número de decreto	Indica el número oficial que se le asigna a cada decreto ejecutivo tras su aprobación y promulgación.
Fecha de aprobación del decreto	Registra la fecha en que se emitió el decreto que convocó el expediente legislativo.
Año	Señala el año específico en que el decreto hace la convocatoria del proyecto.
Administración	Identifica a la administración gubernamental que realizó la convocatoria de un proyecto de ley determinado.
Año de gobierno	Muestra en cuál de los años de la administración se efectuó la convocatoria.

Nombre de la variable	Breve descripción
Número de gaceta	Especifica el número de la edición del Diario Oficial *La Gaceta* donde se publicó el decreto ejecutivo.
Número de alcance	Indica el número del alcance de *La Gaceta*, llenándose solo cuando el decreto se publica bajo este formato.
Fecha publicación de *La Gaceta*	Detalla la fecha exacta en que el Diario Oficial *La Gaceta* publicó el decreto ejecutivo.
Período de sesiones extraordinaria	Especifica si el proyecto es convocado durante el primer o segundo período de las sesiones extraordinarias.
Cantidad de convocatorias/desconvocatorias en el decreto	Señala si el decreto contiene una o múltiples convocatorias o desconvocatorias.
Número de expediente	Es el número asignado en la corriente legislativa por el Departamento de Archivo de la Asamblea Legislativa para identificar el proyecto de ley base.
Convoca/desconvoca	Especifica si el decreto convoca, desconvoca, o realiza ambas acciones sobre el proyecto de ley asociado al número de expediente.
Nombre proyecto de ley	Contiene el nombre textual del proyecto de ley introducido por sus proponentes en la corriente legislativa.
Fecha intro proyecto	Registra la fecha en la que inició el trámite de un proyecto de ley específico dentro de la corriente legislativa.
Administración de inicio	Señala cuál administración, según la persona que ocupaba la jefatura de gobierno, estaba en curso al momento en que inició el trámite del proyecto de ley.
Iniciativa	Indica cuál fue la instancia (Ejecutivo, Legislativo o Iniciativa Popular) que tuvo la iniciativa original de presentar el proyecto ante la Asamblea Legislativa.
Partido proponente	Registra la agrupación política a la que pertenecen los proponentes de la pieza legislativa.
Estado del proyecto	Describe la situación o estado de avance del proyecto de ley en la corriente legislativa.
Fecha de aprobación del proyecto	Refleja la fecha en la que el proyecto de ley resulta aprobado en su último debate.
Legislatura en que fue aprobada	Especifica durante cuál legislatura se logró la aprobación del expediente.
Año en que fue aprobado	Indica si la aprobación del proyecto se dio durante el primer, segundo, tercer o cuarto año del mandato gubernamental.
Proyecto aprobado en sesiones extraordinarias	Identifica si la aprobación del expediente ocurrió o no durante los períodos de sesiones extraordinarias.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEN, 2019.

Para la construcción y actualización de los registros, la base de datos se alimenta de diversas fuentes oficiales. El insumo primario está constituido por los decretos ejecutivos mediante los cuales el gobierno convoca a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias. Debido a su carácter público, estos documentos son recopilados directamente a través del Diario Oficial *La Gaceta*, donde se registran las disposiciones emitidas por el Poder Ejecutivo para incorporar o retirar proyectos de ley de la agenda parlamentaria.

Como fuente complementaria, los decretos ejecutivos promulgados con posterioridad al 31 de julio de 2014 se localizan directamente mediante la plataforma *web* del Sistema de Información Legislativa de la Asamblea Legislativa. Esta fuente permite complementar y verificar la información asociada a los decretos, particularmente en aquellos casos donde se requiere identificar los expedientes legislativos involucrados y sus características dentro del trámite parlamentario.

La caracterización y los atributos específicos de cada expediente legislativo se determinan a partir del estado de tramitación de los proyectos de ley. Para los proyectos aprobados, la información se obtiene de la base de datos sobre legislación parlamentaria costarricense, gestionada igualmente por el Programa Estado de la Nación. En el caso de los proyectos no aprobados, los detalles del expediente y su trayectoria dentro de la corriente legislativa se extraen directamente del Sistema de Información Legislativa.

Dimensiones analíticas, variables y categorías de análisis

Desde una perspectiva analítica, la investigación define como variable principal la capacidad de gestión legislativa del Poder Ejecutivo, entendida como el conjunto de recursos institucionales y fiscales, estrategias de agenda y mecanismos formales e informales mediante los cuales el gobierno estructura la oferta legislativa, fija prioridades, negocia apoyos parlamentarios y conduce el proceso legislativo en interacción con la Asamblea (Cox y McCubbins, 2005; Pereira y Mueller, 2000; Figueiredo y Limongi, 2000). Esta capacidad no se limita al número de iniciativas impulsadas, sino que comprende la habilidad del Ejecutivo para usar poderes de agenda (iniciativa preferente, urgencias, medidas provisionales o decretos de necesidad y urgencia, vetos, convocatoria a sesiones extraordinarias) y herramientas de coalición para

determinar qué proyectos se discuten, cuándo y bajo qué condiciones, orientando así la discusión legislativa y transformando sus prioridades políticas en resultados normativos concretos (Cox y McCubbins, 2005; Amorim Neto et al., 2003; Pereira y Mueller, 2000; Figueiredo y Limongi, 2000).

Para operacionalizar esta variable se establecen tres dimensiones analíticas: capacidad operativa, capacidad de negociación y capacidad de conducción de la agenda legislativa (cuadro 2). Estas dimensiones permiten observar distintas manifestaciones de la gestión legislativa del Ejecutivo a partir de la información contenida en los decretos de convocatoria, los expedientes legislativos y los resultados del trámite parlamentario.

Cuadro 2
Correspondencia entre dimensiones analíticas y variables de la base de datos

Dimensión analítica	Variables asociadas de la base de datos
Capacidad operativa	Número de decreto; fecha de aprobación del decreto; año; administración; año de gobierno; número de gaceta; número de alcance; fecha de publicación de La Gaceta; período de sesiones extraordinarias; cantidad de convocatorias/desconvocatorias en el decreto; número de expediente; convoca/desconvoca; nombre del proyecto de ley
Capacidad de negociación	Número de expediente; fecha de introducción del proyecto; administración de inicio; iniciativa; partido proponente; estado del proyecto; fecha de aprobación del proyecto; legislatura en que fue aprobado; año en que fue aprobado
Capacidad de conducción de la agenda	Administración; año de gobierno; período de sesiones extraordinarias; cantidad de convocatorias/desconvocatorias; convoca/desconvoca; iniciativa; estado del proyecto; aprobación en sesiones extraordinarias; año de aprobación

Fuente: Elaboración propia.

La primera dimensión corresponde a la capacidad operativa, entendida como la habilidad del Poder Ejecutivo para gestionar el flujo de iniciativas sometidas a consideración legislativa mediante el uso de convocatorias y desconvocatorias de proyectos de ley, lo que le permite activar, limitar o reorientar el tratamiento de asuntos en el parlamento (Mainwaring y Shugart, 1997; Corte Constitucional de Colombia, 2011; Consejo de Estado de Colombia, 2016). Esta dimensión permite analizar la intensidad, estabilidad y variación de la gestión de la agenda durante las sesiones extraordinarias, dado que en dichos períodos el Ejecutivo define,

mediante decreto, el temario, la duración y el alcance de los debates, concentrando así el control de la agenda legislativa y determinando qué proyectos pueden discutirse y votarse (Corte Constitucional de Colombia, 2011; Consejo de Estado de Colombia, 2016; Delgado-Guembes, 2022; Martínez, 2025). Para ello, se consideran variables como el número de decreto ejecutivo, la fecha de aprobación del decreto, el año de emisión, la administración gubernamental, el año de gobierno, el período de sesiones extraordinarias, la cantidad de convocatorias y desconvocatorias contenidas en cada decreto, el número de expediente legislativo y la naturaleza del movimiento realizado sobre cada iniciativa (convocatoria, desconvocatoria o ambas acciones).

La segunda dimensión corresponde a la capacidad de negociación, entendida como la facultad del Poder Ejecutivo para construir acuerdos políticos, obtener respaldo legislativo y lograr que sus prioridades se traduzcan en avances concretos dentro del proceso parlamentario mediante la formación de coaliciones, la distribución de cargos y la realización de concesiones en el contenido de los proyectos (Neustadt, 1960; Cox et al., 2001; Chasquetti, 2001; Amorim y Cox, 2003). Esta dimensión permite examinar las condiciones que favorecen o limitan el éxito legislativo de las iniciativas impulsadas o incorporadas por el Ejecutivo, tales como la existencia de una mayoría parlamentaria afín, el grado de fragmentación partidaria, la distancia ideológica entre el Ejecutivo y los legisladores, la proximidad de elecciones, los índices de aprobación presidencial y el diseño institucional que otorga poderes de agenda al presidente (Cox et al., 2001; Alcántara y García Montero, 2008; Bertino, 2016; Santos et al., 2014). Para su análisis se incorporan variables relacionadas con la trayectoria y características de los proyectos de ley, tales como el nombre del proyecto, la fecha de introducción del expediente, la administración en la que inició su trámite, la instancia que originó la iniciativa (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo o iniciativa popular), el partido proponente, el estado del proyecto, la fecha de aprobación, la legislatura en que fue aprobado y el año de gobierno en que alcanzó su aprobación.

La tercera dimensión corresponde a la capacidad de conducción de la agenda legislativa, definida como el grado de influencia que mantiene el Poder Ejecutivo sobre la definición de prioridades, la organización del debate parlamentario y la orientación de los temas sometidos a discusión durante las sesiones extraordinarias, mediante el uso de facultades constitucionales como la convocatoria, la fijación del temario y la posibilidad de ampliar o retirar proyectos (Consejo de Estado de Colombia, 2016; Corte Constitucional de Colombia, 2011; Leonardo et al., 2014; Negretto, 2017). Esta dimensión permite evaluar hasta qué punto el Ejecutivo conserva capacidad para dirigir la agenda legislativa en un escenario caracterizado por una mayor fragmentación partidaria y una creciente necesidad de negociación interinstitucional, dado que, aun cuando el parlamento organiza internamente el orden del día, la convocatoria ejecutiva limita el rango de asuntos que pueden tratarse y obliga a los legisladores a negociar dentro de los márgenes fijados por el decreto de sesiones extraordinarias (Consejo de Estado de Colombia, 2016; Negretto, 2017; Leonardo et al., 2014; Negretto, 2020). Para ello se analizan variables asociadas a la concentración temporal y temática de la agenda, entre ellas la administración gubernamental, el año de gobierno, el período de sesiones extraordinarias, la cantidad de movimientos de convocatoria y desconvocatoria, el tipo de acción ejecutada sobre cada expediente, la iniciativa de origen del proyecto, su estado de tramitación y la aprobación o no del expediente durante sesiones extraordinarias.

En conjunto, estas dimensiones permiten analizar la capacidad de gestión legislativa del Poder Ejecutivo desde una perspectiva integral, articulando tres niveles de observación: la administración operativa de la agenda, la capacidad de negociación para alcanzar acuerdos y la capacidad de conducción sobre las prioridades legislativas. La sistematización de estas variables posibilita identificar cambios en las estrategias gubernamentales a lo largo del período de estudio y evaluar cómo las transformaciones del sistema político han incidido en la relación entre el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa.

Los decretos de convocatoria como instrumento de gestión legislativa

De conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política, el período constitucional de los diputados tiene una duración de cuatro años. Este tiempo se fragmenta en cuatro legislaturas, las cuales abarcan desde el 1 de mayo de un año hasta el 30 de abril del año consecutivo.

Dentro de cada una de estas legislaturas, el trabajo parlamentario se organiza en dos fases o tipos de sesiones, cuyos períodos están definidos por la Constitución Política y el Reglamento Legislativo:

- Sesiones ordinarias (de agosto a octubre y de febrero a abril): fase en la cual los propios legisladores tienen el dominio y la potestad de armar la agenda de discusión. Durante este tiempo, el protagonismo pasa al Poder Legislativo en la tramitación y formación de leyes, y las diputaciones de cada fracción pueden presentar y priorizar sus propios proyectos.

- Sesiones extraordinarias (de mayo a julio y de noviembre a enero): etapa en la que la dirección de la agenda parlamentaria recae exclusivamente sobre el Poder Ejecutivo.

En el marco de las sesiones extraordinarias, el decreto de convocatoria funciona como una herramienta política y legal fundamental. Permite al gobierno establecer cuáles serán las prioridades de discusión en el Congreso durante la mitad del año (seis meses), facilitándole el espacio idóneo para promover el avance de sus proyectos de mayor urgencia o interés. Como parte de esta dinámica, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de convocar y desconvocar proyectos con el fin de facilitar negociaciones con la oposición o ajustar los textos. Es importante destacar que, aunque el oficialismo defina la agenda, esto no garantiza el avance del trámite ni la aprobación de los proyectos. Siempre se requiere negociar y alcanzar acuerdos con otras fracciones, ya que ninguna administración ha contado con mayoría calificada (38 diputaciones) desde que existen 57 legisladores.

El poder de la agenda durante este período tiene restricciones claras establecidas en la normativa vigente. De acuerdo con el artículo 118 de la Constitución Política, la Asamblea Legislativa debe limitarse a los temas propuestos por el gobierno: “en las sesiones extraordinarias no se conocerá de materias distintas a las expresadas en el decreto de convocatoria [solo pueden discutirse los proyectos incluidos en el decreto], excepto que se

trate del nombramiento de funcionarios que corresponde hacer a la Asamblea, o de las reformas legales que fueren indispensables al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento".

Finalmente, cabe señalar que el trámite legislativo de un proyecto, tanto en sesiones extraordinarias como ordinarias, conlleva múltiples etapas: análisis en comisión, consultas con organizaciones externas, posibles consultas de constitucionalidad y presentación de mociones. Por ello, el avance de las leyes requiere de gran voluntad, experiencia y capacidad de llegar a acuerdos por parte de las diputaciones.

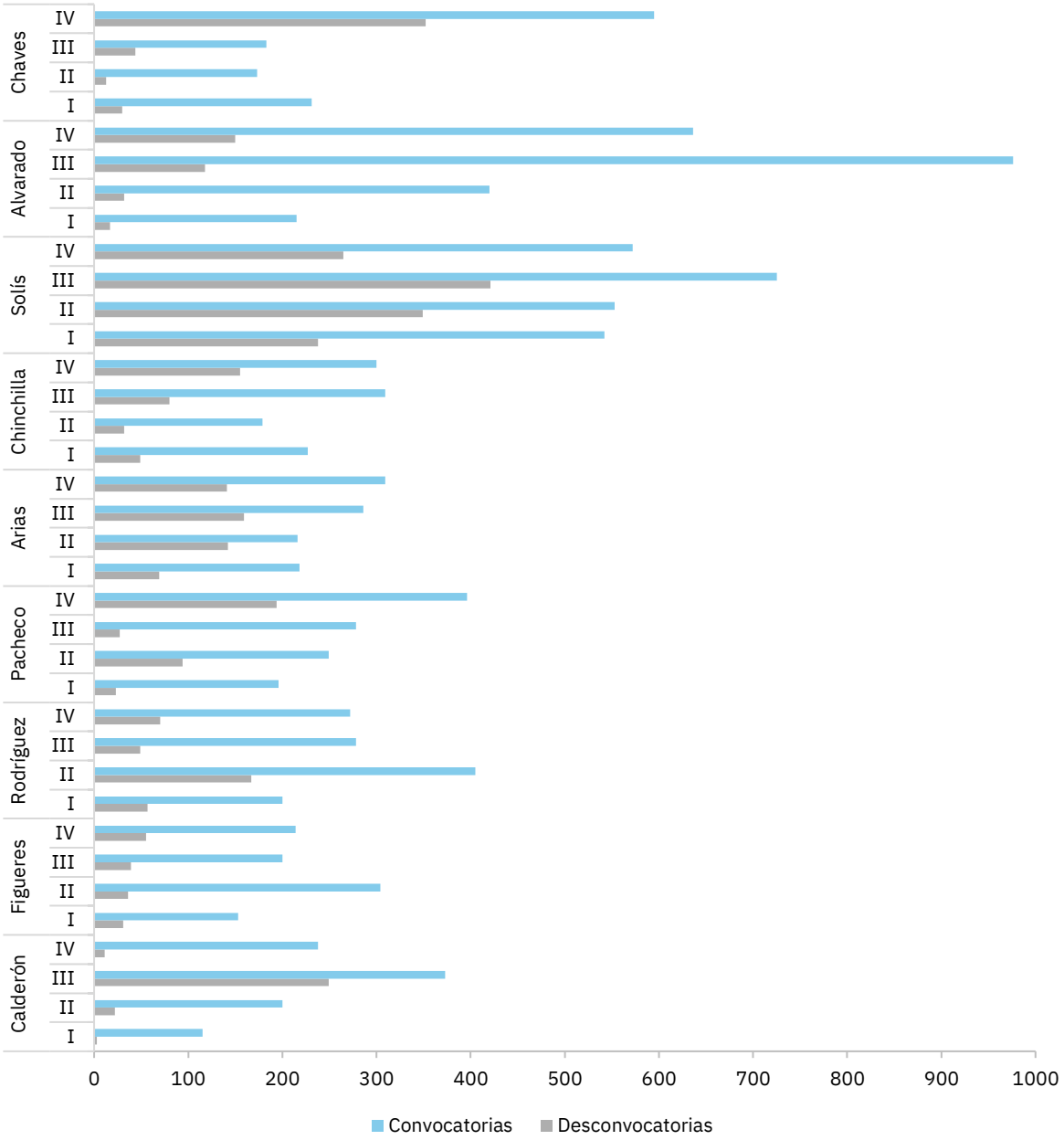
Capacidad operativa e inestabilidad de la agenda legislativa

El análisis de los períodos de sesiones extraordinarias correspondientes al cuarto año de gobierno entre 1990 y 2026 evidencia una transformación sustantiva en la capacidad operativa del Poder Ejecutivo para administrar la agenda legislativa. Durante este período, el uso de los decretos de convocatoria y desconvocatoria pasó de un patrón relativamente moderado y estable a otro caracterizado por una elevada rotación de iniciativas, una mayor frecuencia de movimientos y el rediseño constante de la oferta legislativa. En consecuencia, la capacidad operativa ya no se expresa únicamente en la selección inicial de los proyectos sometidos al conocimiento de la Asamblea Legislativa, sino también en la facultad del Ejecutivo para incorporar, retirar, sustituir y reprogramar iniciativas conforme cambian las condiciones políticas y las posibilidades de negociación parlamentaria, lo que le permite ajustar dinámicamente su oferta legislativa a los márgenes de viabilidad en cada momento del proceso (Mainwaring y Shugart, 1997; Santos et al., 2014; Negretto, 2017).

Entre 1990 y los primeros años de la década de 2000 predominó una gestión comparativamente estable de la agenda. En el cuarto año de la administración de Rafael Ángel Calderón Fournier, correspondiente al período 1993-1994, se registraron 238 convocatorias y únicamente 11 desconvocatorias (gráfico 1), lo que muestra que el retiro de proyectos constituía un recurso marginal. Esta tendencia de baja intervención se mantuvo durante los cierres de las administraciones de José María Figueres Olsen y Miguel Ángel Rodríguez Echeverría. Aunque en esta última se contabilizaron 272 convocatorias y 70 desconvocatorias,

la relación entre ambos tipos de movimientos continuó reflejando una agenda menos fluctuante que la observada en las administraciones posteriores. En esta primera etapa, la capacidad operativa del Ejecutivo se sustentaba principalmente en la conformación y continuidad de una oferta legislativa relativamente definida, sin que fuera necesario modificarla de manera reiterada durante el período extraordinario.

Gráfico 1
Cantidad de convocatorias y desconvocatorias en sesiones extraordinarias, por administración. 1990-2026



Fuente: Elaboración propia con datos del PEN, 2026.

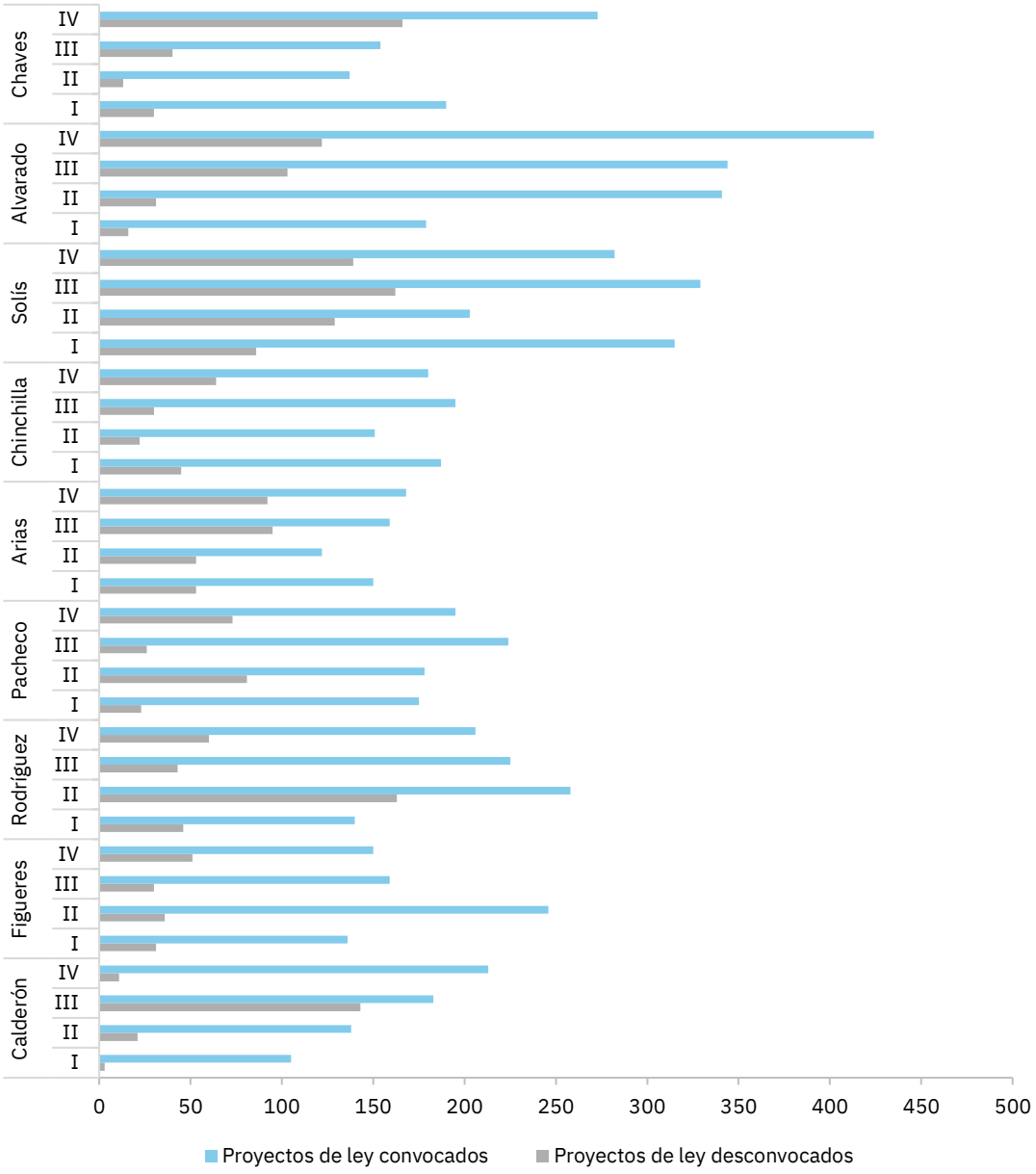
El punto de inflexión se observa en el cuarto año de la administración de Abel Pacheco de la Espriella, durante el período 2005-2006. En esta etapa, las convocatorias aumentaron a 396 y las desconvocatorias a 194, lo que marcó el inicio de una dinámica caracterizada por una intervención más intensa sobre la agenda. Este comportamiento se consolidó durante las administraciones de Óscar Arias Sánchez y Laura Chinchilla Miranda, en cuyos últimos años de gobierno se registraron más de 140 desconvocatorias en cada caso. A partir de entonces, el retiro de iniciativas dejó de constituir una medida excepcional destinada únicamente a excluir proyectos con escasas posibilidades de avance y comenzó a adquirir una función más sistemática en la administración del orden del día legislativo.

La intensificación de esta práctica resulta consistente con las transformaciones experimentadas por el sistema de partidos y con el aumento de la fragmentación de la Asamblea Legislativa. En escenarios parlamentarios más divididos, la multiplicación de actores con capacidad de incidencia o veto incrementa los costos de coordinación y reduce las posibilidades de sostener mayorías estables. La literatura comparada muestra que estas condiciones no necesariamente producen una paralización absoluta de la actividad legislativa, pero sí modifican la forma en que el Ejecutivo administra sus prioridades. Entre las estrategias empleadas se encuentran la reprogramación de iniciativas, la negociación secuencial con diferentes bancadas y la modificación recurrente de la agenda para responder a coyunturas políticas cambiantes (Gómez Lugo, 2022; Casal, 2023; Rodríguez, 2023). Desde esta perspectiva, la desconvocatoria funciona como un mecanismo de gestión de la incertidumbre, mediante el cual el Ejecutivo puede liberar tiempo legislativo, retirar asuntos estancados, incorporar nuevas prioridades y generar condiciones para eventuales acuerdos.

La transformación alcanzó una mayor intensidad durante las administraciones más recientes. En el cuarto año del gobierno de Luis Guillermo Solís Rivera, correspondiente al período 2017-2018, se registraron 572 movimientos de convocatoria y 265 desconvocatorias. Posteriormente, durante el cierre de la administración de Carlos Alvarado Quesada, se alcanzó el mayor volumen de convocatorias de la serie analizada, con 636 movimientos y 424 proyectos de ley incorporados a la agenda (gráfico 2). Estos datos muestran que, hacia el final del mandato presidencial, el Ejecutivo no necesariamente reduce su actividad legislativa. Por el

contrario, puede intensificarla con el propósito de impulsar iniciativas pendientes, materializar compromisos gubernamentales o incidir en la construcción de su legado político. Este comportamiento coincide con estudios sobre el ciclo presidencial que identifican una concentración de la actividad regulatoria y legislativa durante la fase final de los gobiernos (Beermann, 2013; Figueiredo, Salles y Vieira, 2009; Mimica y Navia, 2024).

Gráfico 2
Cantidad de proyectos de ley convocados y desconvocados en sesiones extraordinarias, por administración. 1990-2026



Fuente: Elaboración propia con datos del PEN, 2026.

El cuarto año de la administración de Rodrigo Chaves Robles representa el caso más extremo de esta tendencia. Después de tres años caracterizados por un uso relativamente moderado de las convocatorias, en el período 2025-2026 se registraron 595 movimientos de convocatoria y 352 desconvocatorias, la cifra más alta de retiros de toda la serie. Además, 166 proyectos fueron retirados de la agenda, cantidad equivalente a más del 60% de las iniciativas convocadas durante el período. La magnitud de estos movimientos evidencia que la agenda dejó de operar como una programación relativamente estable de asuntos prioritarios y pasó a configurarse como un espacio sujeto a modificaciones continuas. En este escenario, los decretos de convocatoria y desconvocatoria adquirieron una función que trasciende la organización formal del orden del día, al convertirse en instrumentos para reordenar prioridades, responder a la correlación de fuerzas legislativas y ejercer presión política sobre las bancadas parlamentarias.

Por tanto, los datos permiten identificar dos interpretaciones complementarias sobre el alcance de esta transformación. Por una parte, el aumento de las desconvocatorias puede entenderse como una adaptación operativa del Poder Ejecutivo ante una Asamblea Legislativa más fragmentada: frente a la dificultad para construir acuerdos estables, el gobierno recurre a una agenda flexible y revisable que le permite ajustar sus prioridades en tiempo real. Por otra parte, la necesidad de modificar reiteradamente la oferta legislativa también puede revelar una reducción de la capacidad para sostener prioridades, construir mayorías y conducir una estrategia legislativa consistente. Desde esta segunda perspectiva, la volatilidad de la agenda no constituye necesariamente una demostración de mayor capacidad, sino que puede reflejar una gestión reactiva, condicionada por la ausencia de acuerdos y por la debilidad numérica de la fracción oficialista.

En respuesta a la primera pregunta de investigación, las principales transformaciones se manifiestan en el incremento del volumen de movimientos legislativos, la normalización de las desconvocatorias, la reducción de la estabilidad de la oferta gubernamental y la utilización de los decretos como instrumentos de adaptación, reordenamiento y presión política. Esta evolución evidencia el tránsito desde una capacidad operativa basada en la permanencia de las prioridades hacia otra de carácter flexible y reactivo, orientada a administrar la incertidumbre y

los mayores costos de coordinación derivados de la fragmentación parlamentaria. Aunque esta flexibilidad amplía las posibilidades formales del Ejecutivo para reorganizar su agenda, también muestra las dificultades crecientes que enfrenta para sostenerla y conducirla de manera continua durante las sesiones extraordinarias.

Proyectos prioritarios de la agenda del Poder Ejecutivo

Si el volumen agregado de movimientos registrado durante la administración Chaves Robles evidencia una elevada volatilidad en la gestión de la agenda legislativa, el análisis detallado de los expedientes convocados con mayor frecuencia permite identificar las iniciativas que concentraron la atención del Poder Ejecutivo y los asuntos que enfrentaron mayores dificultades de negociación. La convocatoria reiterada de un mismo proyecto puede interpretarse, por una parte, como una manifestación de su relevancia dentro de las prioridades gubernamentales y, por otra, como un indicio de los obstáculos políticos y legislativos que limitaron su avance y eventual aprobación.

El caso más destacado corresponde al expediente n.º 24.290, Establecimiento de jornadas laborales excepcionales para casos determinados que sean excepcionales y muy calificados, conocido como proyecto de jornadas laborales 4x3. Esta iniciativa acumuló diez convocatorias durante el cuarto año de gobierno, la cifra más alta entre los expedientes analizados. Su incorporación recurrente a la agenda evidencia la importancia que el Ejecutivo atribuyó a la flexibilización de las jornadas laborales en determinados sectores productivos. Al mismo tiempo, su prolongada tramitación y la presentación de numerosas mociones de fondo reflejan las dificultades para alcanzar los acuerdos necesarios para su aprobación definitiva.

Sin embargo, la persistencia gubernamental en torno a esta iniciativa no debe interpretarse como una prioridad exclusiva de la fracción oficialista. El proyecto también recibió el respaldo de sectores de la oposición, entre ellos representantes del Partido Liberación Nacional (PLN). Esto evidencia que la viabilidad de las propuestas impulsadas durante las sesiones extraordinarias no dependió únicamente de su origen o de la voluntad del Ejecutivo, sino también de la conformación de alianzas legislativas variables alrededor de cada iniciativa.

En segundo lugar se encuentra el expediente n.º 24.079, Ley para promover la transición energética en el sector combustibles, convocado en ocho ocasiones. Le siguen, con siete convocatorias cada uno, el expediente n.º 24.596, Ley de pagos del Programa Nacional de Comedores Escolares, y el expediente n.º 22.981, Ley de creación del área silvestre protegida Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal y fomento de actividades asociadas al uso sostenible en su zona de amortiguamiento.

Asimismo, nueve iniciativas registraron seis convocatorias cada una, según se detalla en el cuadro 3. La existencia de un conjunto amplio de proyectos incorporados reiteradamente a la agenda muestra que la estrategia operativa de la administración Chaves Robles no se concentró en una única iniciativa prioritaria. Por el contrario, el Ejecutivo procuró mantener activos diversos frentes legislativos de manera simultánea. Esta dispersión revela una gestión caracterizada por la persistencia y el reajuste continuo de prioridades, aunque también plantea interrogantes sobre la capacidad gubernamental para concentrar recursos políticos, estructurar acuerdos y sostener una secuencia definida de negociación legislativa.

En este sentido, la reiteración de convocatorias constituye un indicador relevante de la transformación de la capacidad operativa del Poder Ejecutivo. Más que reflejar una agenda estable y previamente delimitada, los datos muestran una administración dinámica y recurrente de los mismos expedientes, mediante la cual el gobierno procuró mantener determinadas iniciativas dentro de la discusión parlamentaria pese a las dificultades para asegurar su avance. La frecuencia de las convocatorias permite identificar tanto la persistencia de las prioridades gubernamentales como los límites enfrentados por el Ejecutivo para convertirlas en resultados legislativos concretos.

Cuadro 3
Proyectos de ley convocados más de seis veces en extraordinarias del cuarto año de Chaves Robles

Número de expediente	Nombre del proyecto de ley	Objetivo del proyecto	Materia o sector afectado
24.290	Establecimiento de jornadas laborales excepcionales para casos determinados que sean excepcionales y muy calificados	Establecer jornadas laborales excepcionales (4x3) para sectores productivos con procesos continuos de 24 horas, con el fin de mejorar la competitividad y la generación de empleo.	Laboral
24.079	Ley para promover la transición energética en el sector combustibles	Modificar el ámbito de competencia de Recope para introducir combustibles de transición (no derivados del petróleo) en la matriz energética y reducir emisiones de gases.	Energía, Combustibles
24.596	Ley de pagos del Programa Nacional de Comedores Escolares	Centralizar la administración de los fondos para comedores escolares en el CNP para asegurar el pago oportuno a proveedores y garantizar la continuidad del servicio de alimentación estudiantil.	Educación, Nutrición, Agricultura
22.981	Ley de creación del área silvestre protegida Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal y fomento de actividades asociadas al uso sostenible en su zona de amortiguamiento	Crear el Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal para conservar el embalse para energía y promover actividades productivas y turísticas bajo un uso sostenible.	Ambiental, Energía, Turismo
24.642	Ley para el mejoramiento de la gestión del Patronato Nacional de la Infancia y fortalecimiento del proceso especial de protección de las personas menores de edad	Fortalecer la gestión del PANI y los procesos especiales de protección para garantizar los derechos de las personas menores de edad y promover la desinstitucionalización.	Niñez y Adolescencia, Social
24.625	Definición del límite entre los cantones de Alajuela y Belén de las provincias de Alajuela y Heredia	Resolver el conflicto de límites entre Alajuela y Belén para brindar seguridad jurídica a los	División Territorial, Municipal

Número de expediente	Nombre del proyecto de ley	Objetivo del proyecto	Materia o sector afectado
		habitantes de la zona y mejorar la provisión de servicios públicos cantonales.	
24.410	Ley orgánica del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	Dotar al MIVAH de una ley orgánica que consolide su base legal, defina sus competencias técnicas y rectoras, y permita gestionar de forma eficiente el ordenamiento territorial.	Vivienda, Administración Pública
24.380	Ley de vivienda popular para las islas: reforma a la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y creación del BANHVI para que se otorguen bonos para la construcción de viviendas en las islas	Facilitar el acceso a bonos de vivienda para habitantes de territorios insulares, permitiendo la reubicación y construcción de viviendas populares bajo un régimen especial.	Vivienda, Social
24.261	Reformas a la Ley 10.081, Derechos de la Mujer durante la Atención Calificada, Digna y Respetuosa del Embarazo, Parto, Posparto y Atención del Recién Nacido	Erradicar la violencia obstétrica mediante el reconocimiento legal del concepto y el fortalecimiento de mecanismos de control para asegurar una atención humanizada en salud materna.	Salud, Mujer
24.108	Reforma de los artículos 15 y 70 y adición de los transitorios IV y V de la Ley de Planificación Urbana, Ley 4240 del 15 de noviembre de 1968 y sus reformas, para fomentar la aprobación de los planes reguladores cantonales	Fomentar la aprobación de planes reguladores cantonales mediante sanciones por inacción municipal y permitiendo el uso de recursos específicos para su formulación.	Planificación Urbana, Municipal
23.448	Ley para la regulación y el impulso de las franquicias	Resolver el vacío legal existente creando una regulación especial para el contrato de franquicias, brindando seguridad jurídica y promoviendo el modelo para la reactivación económica.	Comercio, Mercantil

Número de expediente	Nombre del proyecto de ley	Objetivo del proyecto	Materia o sector afectado
23.414	Ley para la regulación y el impulso de las franquicias	Modernizar el Sistema Eléctrico Nacional para impulsar la eficiencia, garantizar el suministro y establecer nuevos esquemas de negocios en la prestación del servicio público.	Energía, Electricidad
22.553	Reforma integral a la Ley 6043, Ley sobre la Zona Marítimo-Terrestre del 2 de marzo de 1977 y sus reformas	Actualizar el marco normativo de la Zona Marítimo Terrestre para impulsar un modelo de desarrollo turístico sostenible e inclusivo, definiéndola como zona económica especial.	Turismo, Zona Marítimo Terrestre

Fuente: Elaboración propia.

Capacidad de negociación y construcción de consensos legislativos

La capacidad de gestión legislativa del Poder Ejecutivo no puede evaluarse únicamente a partir del número de proyectos incorporados a la agenda legislativa durante las sesiones extraordinarias. El control formal de la agenda adquiere eficacia política cuando el Ejecutivo logra construir los apoyos necesarios para que las iniciativas convocadas avancen en el procedimiento parlamentario y se traduzcan en leyes, pues el mero dominio del temario no garantiza resultados si no se complementa con coaliciones legislativas y negociación con las fracciones (Santos et al., 2014; Calvo y Alemán, 2006; Saiegh, 2011). Por esta razón, el análisis de los productos legislativos —*outputs*— permite aproximarse a la capacidad gubernamental para transformar sus prioridades en resultados concretos mediante la negociación con las distintas fracciones representadas en la Asamblea Legislativa, ya que las tasas de éxito legislativo reflejan la capacidad real del Ejecutivo para convertir sus proyectos en normas aprobadas y, con ello, su grado de influencia sobre la producción legislativa y la gobernabilidad del sistema (Santos et al., 2014; Calvo y Alemán, 2006; Carroll y Pachón, 2012; Saiegh, 2011).

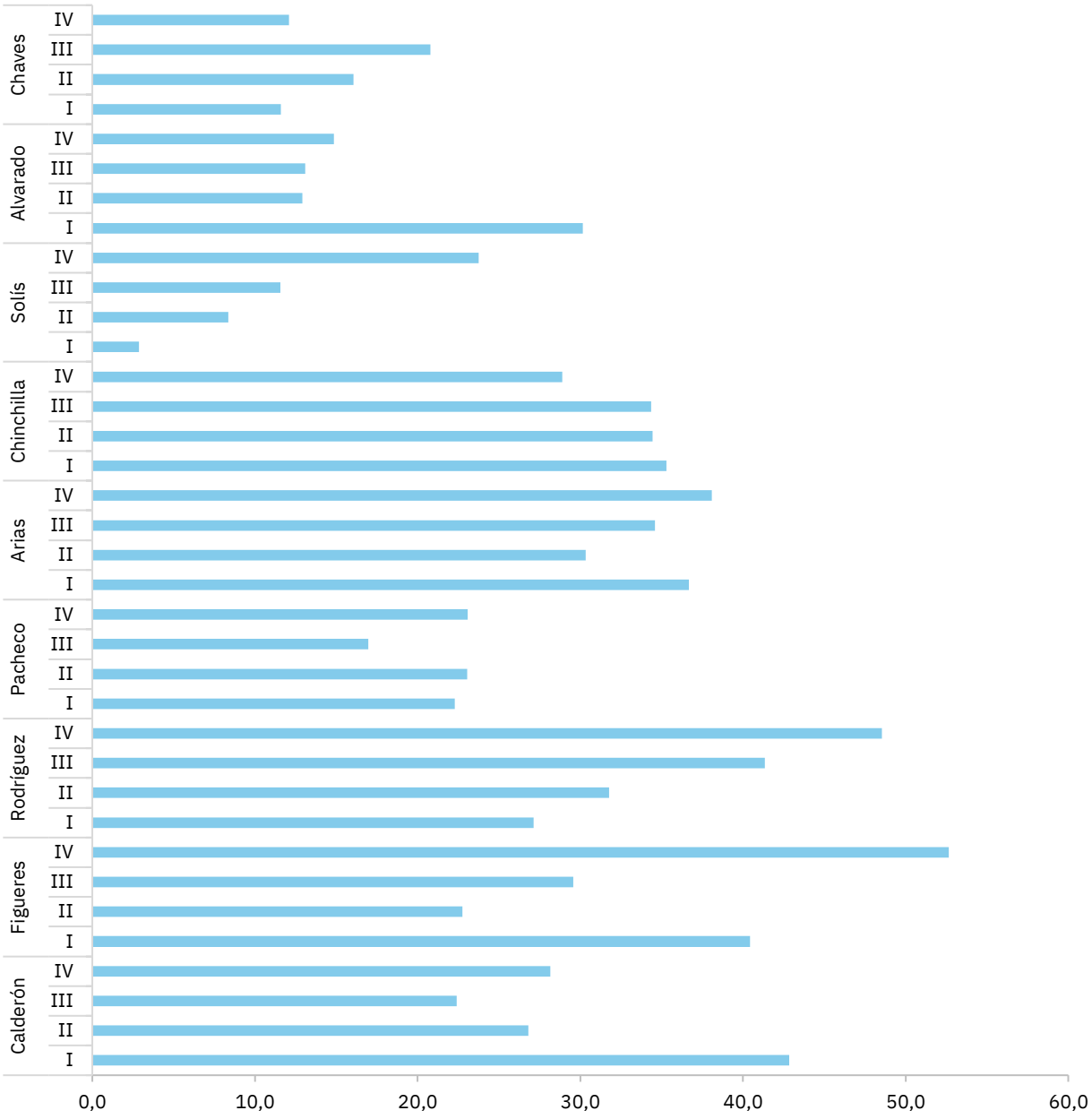
Para efectos de esta investigación, la tasa de éxito legislativo se entiende como la proporción de proyectos convocados durante el cuarto año de gobierno que fueron aprobados en sesiones

extraordinarias. Este indicador permite comparar el rendimiento de las distintas administraciones y observar los cambios experimentados por la capacidad del Ejecutivo para obtener respaldo parlamentario. Aunque la aprobación de una iniciativa no depende exclusivamente de la negociación presidencial, su evolución constituye una medida relevante de la correspondencia entre la amplitud de la agenda promovida y los resultados alcanzados.

Los datos muestran una tendencia decreciente en la efectividad legislativa a lo largo del período 1990-2026. Las tasas de éxito más elevadas se concentraron antes de la consolidación del multipartidismo, en un contexto caracterizado por una menor dispersión de la representación parlamentaria y por relaciones de negociación relativamente estables entre el gobierno y la oposición. En ese escenario, la existencia de dos agrupaciones políticas predominantes reducía el número de actores necesarios para construir mayorías y favorecía la formación de acuerdos. La negociación no estaba exenta de conflictos, pero se desarrollaba dentro de una estructura partidaria que facilitaba la identificación de interlocutores y la coordinación de posiciones.

El punto más alto de efectividad corresponde al cuarto año de la administración de José María Figueres Olsen, durante el período 1997-1998. En esa legislatura, 79 de los 150 proyectos convocados fueron aprobados, lo que representa una tasa de éxito del 52,7% (gráfico 3). Este resultado indica que más de la mitad de las iniciativas incorporadas a la agenda durante las sesiones extraordinarias logró superar el trámite parlamentario. En términos relativos, se trata del mayor nivel de correspondencia entre la oferta legislativa promovida por el Ejecutivo y los resultados obtenidos en el conjunto del período analizado.

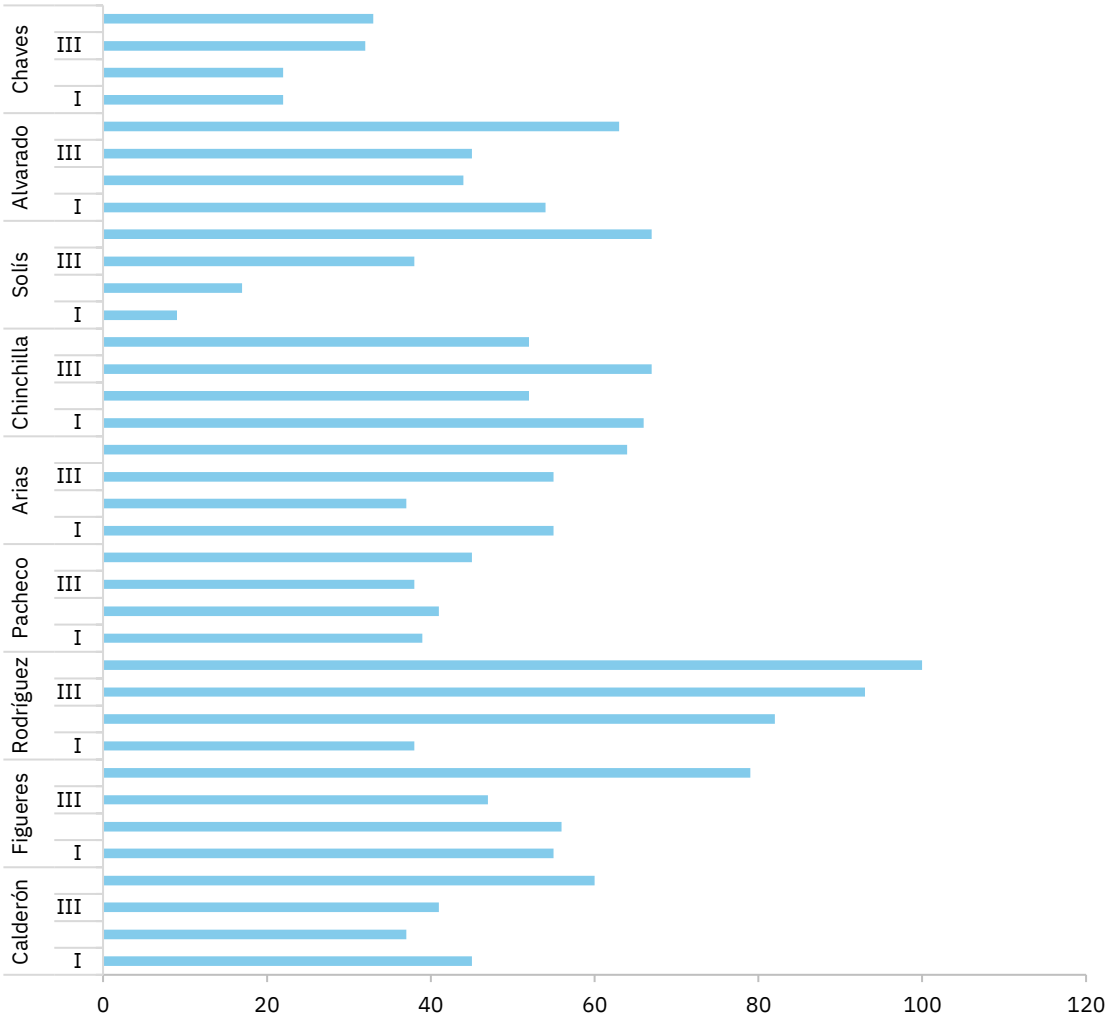
Gráfico 3
Tasa de éxito [a/] del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias, por administración. 1990-2026 (porcentaje)



a/ La tasa de éxito corresponde al porcentaje de proyectos de ley convocados en sesiones extraordinarias que lograron ser aprobados. Se calcula dividiendo el total de proyectos aprobados entre el total de proyectos convocados y multiplicando el resultado por cien.
Fuente: Elaboración propia con datos del PEN, 2026.

La administración de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, durante 2001-2002, alcanzó la mayor cantidad absoluta de proyectos aprobados en el cuarto año de gobierno. De las iniciativas convocadas, 100 fueron aprobadas durante las sesiones extraordinarias (gráfico 4), para una tasa de éxito del 48,5%. Por su parte, en el cierre de la administración de Rafael Ángel Calderón Fournier, correspondiente a 1993-1994, la tasa se situó en un 28,2%. Aunque este porcentaje fue inferior al registrado en las dos administraciones posteriores, todavía refleja un escenario en el que la incorporación de una iniciativa a la agenda extraordinaria mantenía posibilidades comparativamente altas de traducirse en un resultado legislativo.

Gráfico 4
Cantidad de proyectos de ley convocados y aprobados en sesiones extraordinarias, por administración. 1990-2026



Fuente: Elaboración propia con datos del PEN, 2026.

Esta relación comenzó a modificarse con la transición hacia un sistema multipartidista. La fragmentación de la Asamblea Legislativa aumentó el número de actores cuya participación resulta necesaria para formar mayorías, elevó los costos de coordinación y redujo la posibilidad de sostener acuerdos estables durante períodos prolongados. En un parlamento fragmentado, el Ejecutivo debe negociar con varias bancadas que poseen intereses, prioridades y estrategias diferenciadas. Además, la multiplicación de actores con capacidad de condicionar o bloquear las decisiones dificulta la continuidad de la agenda gubernamental y obliga a desarrollar procesos de negociación simultáneos o secuenciales. La literatura comparada señala que estas condiciones no provocan necesariamente una paralización absoluta, pero sí alteran la forma de legislar y reducen la previsibilidad de los acuerdos (Casal, 2023; Gómez Lugo, 2022; Rodríguez, 2023).

La administración de Abel Pacheco de la Espriella refleja los primeros efectos de este cambio. Durante el período 2005-2006, la tasa de éxito disminuyó al 23,1%, con 45 proyectos aprobados. La ampliación de la oferta legislativa no estuvo acompañada por un incremento equivalente de los resultados, lo que evidencia mayores dificultades para articular las mayorías necesarias. Esta transformación coincidió, además, con un aumento considerable de las convocatorias y desconvocatorias, mecanismo que comenzó a utilizarse con mayor intensidad para reordenar la agenda y responder a condiciones legislativas cambiantes.

El cuarto año de la administración de Óscar Arias Sánchez constituye una excepción dentro de la tendencia decreciente. Durante 2009-2010 se aprobaron 64 proyectos y se alcanzó una tasa de éxito del 38,1%. Este repunte debe interpretarse a la luz de una coyuntura específica: la tramitación de las leyes complementarias requeridas para implementar el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos. La existencia de una agenda delimitada, políticamente prioritaria y respaldada por una coalición legislativa favorable permitió concentrar los esfuerzos de negociación en torno a un conjunto identificable de iniciativas. El caso demuestra que la fragmentación partidaria no elimina por completo la posibilidad de alcanzar resultados, siempre que el Ejecutivo logre delimitar sus prioridades, articular una coalición de apoyo y mantener una estrategia de negociación consistente.

En el cuarto año de la administración de Laura Chinchilla Miranda, correspondiente a 2013-2014, la tasa de éxito fue del 28,9%, con 52 proyectos aprobados. Posteriormente, durante el cierre del gobierno de Luis Guillermo Solís Rivera, se convocaron 282 proyectos, de los cuales 67 fueron aprobados en sesiones extraordinarias. Esto representó una tasa de éxito del 23,8%. Aunque la cantidad absoluta de leyes aprobadas fue superior a la de algunas administraciones anteriores, su relación con el volumen de iniciativas convocadas evidencia una menor capacidad para convertir la ampliación de la agenda en resultados proporcionales.

La divergencia entre el tamaño de la agenda y la cantidad de proyectos aprobados se profundizó en las administraciones más recientes. Durante el cuarto año del gobierno de Carlos Alvarado Quesada, correspondiente a 2021-2022, se convocó la cifra récord de 424 proyectos de ley. Sin embargo, únicamente 63 fueron aprobados durante las sesiones extraordinarias, lo que redujo la tasa de éxito al 14,9%. El aumento de la oferta legislativa no se tradujo, por tanto, en una mejora de la productividad. Por el contrario, la distancia entre el número de iniciativas incorporadas y los resultados obtenidos sugiere que la expansión de la agenda superó la capacidad política e institucional disponible para negociar su aprobación.

Este comportamiento puede interpretarse como una estrategia de saturación o dispersión de la agenda, en la cual el Ejecutivo incorpora simultáneamente una cantidad elevada de proyectos y, con ello, debe distribuir sus recursos políticos, técnicos y de negociación entre múltiples asuntos, lo que tiende a diluir la capacidad de priorización y concentración del esfuerzo gubernamental (Santos et al., 2014; Calvo y Alemán, 2006; Rossi, 2026). La amplitud de la oferta puede dificultar la definición de prioridades, generar competencia entre las propias iniciativas gubernamentales y reducir el tiempo disponible para construir acuerdos sobre cada expediente, ya que la negociación con las fracciones legislativas requiere focalización y secuenciación de los temas para evitar sobrecargar la capacidad de procesamiento del Congreso y la disponibilidad de los aliados (Santos et al., 2014; Carroll y Pachón, 2012; Rossi, 2026; Aguilar, 2019). En consecuencia, una agenda numerosa no representa necesariamente una mayor capacidad de conducción; también puede expresar dificultades para jerarquizar objetivos y concentrar los esfuerzos de negociación en un conjunto viable de proyectos, lo que se traduce en una menor tasa de éxito legislativo y en una mayor dispersión de la atención

política y parlamentaria (Santos et al., 2014; Calvo y Alemán, 2006; Carroll y Pachón, 2012; Rossi, 2026).

El nivel más bajo de efectividad en los cuartos años de gobierno se registra durante la administración de Rodrigo Chaves Robles, correspondiente al período 2025-2026. De los 275 proyectos convocados, 33 fueron aprobados en segundo debate durante las sesiones extraordinarias, para una tasa de éxito del 12%. Este resultado se produjo en un contexto de elevada volatilidad de la agenda: se registraron 595 movimientos de convocatoria, 352 desconvocatorias y 166 proyectos retirados. Asimismo, el Ejecutivo contó con una fracción oficialista de ocho diputaciones, lo que aumentó su dependencia del apoyo de otras bancadas para alcanzar la mayoría necesaria.

Ante una reducida representación oficialista, el Ejecutivo depende de coaliciones multipartidarias para aprobar prácticamente cualquier iniciativa. Esta condición exige establecer acuerdos con partidos que mantienen diferencias ideológicas, programáticas y estratégicas entre sí. En consecuencia, la formación de mayorías se vuelve contingente y variable según el contenido de cada proyecto, lo que impide trasladar automáticamente una alianza alcanzada en torno a una iniciativa hacia otros asuntos de la agenda.

A esta debilidad numérica se suma el uso intensivo de las convocatorias y desconvocatorias. Estos mecanismos pueden cumplir una función adaptativa, pues permiten retirar proyectos sin viabilidad inmediata, incorporar nuevas prioridades y ajustar la agenda a las condiciones de negociación. Sin embargo, cuando las modificaciones se producen de forma reiterada, también pueden generar incertidumbre entre los actores legislativos, dificultar la continuidad de los acuerdos y reducir la claridad respecto de las prioridades gubernamentales. La literatura examinada indica que, en contextos fragmentados, la reprogramación de iniciativas puede facilitar negociaciones bilaterales y administrar el tiempo legislativo, ya que permite al Ejecutivo ajustar el orden de tratamiento de los proyectos, priorizar aquellos con mayor viabilidad y generar espacios de diálogo focalizado con las fracciones clave (Calvo, 2014; Negretto, 2017; Tsebelis, 2002). No obstante, su efectividad depende de que los cambios estén vinculados con una estrategia de construcción de acuerdos y no se limiten a la

sustitución constante de proyectos, pues la evidencia muestra que la mera rotación de iniciativas sin una lógica de priorización y negociación sostenida tiende a diluir la atención parlamentaria, reducir la credibilidad del Ejecutivo como interlocutor y disminuir las tasas de éxito legislativo (Calvo, 2014; Negretto, 2020; Tsebelis, 2002; Negretto y Lanzaro, 2017).

La evidencia disponible permite identificar, por consiguiente, cuatro factores principales que explican los cambios en la capacidad de negociación del Poder Ejecutivo. El primero es la fragmentación partidaria, que multiplicó el número de interlocutores y elevó los costos de conformar mayorías. El segundo es la reducción del tamaño relativo de las fracciones oficialistas, que incrementó la dependencia gubernamental respecto de las bancadas de oposición. El tercero es la ampliación y dispersión de la oferta legislativa, que dificultó la jerarquización de prioridades y distribuyó los recursos de negociación entre una cantidad creciente de iniciativas. El cuarto es la volatilidad de la agenda, expresada en el uso reiterado de convocatorias y desconvocatorias, cuya función adaptativa puede verse limitada cuando los cambios no se apoyan en acuerdos políticos suficientemente consolidados.

La polarización del discurso entre el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa puede considerarse un factor adicional, particularmente durante el período más reciente. Una relación pública marcada por la confrontación tiende a reducir la confianza entre los actores, elevar los costos políticos de la cooperación y dificultar la construcción de compromisos. Esta dinámica hostil es cuantificable a partir del uso del "megáfono presidencial": los ataques dirigidos a otros poderes del Estado pasaron de 14 en 2023 a 91 en 2024, siendo la Asamblea Legislativa uno de los principales blancos (PEN, 2024).

Las dificultades para construir acuerdos se han visto además acentuadas por el cierre de canales formales de negociación, evidenciado en una vacancia proyectada de 453 días en el Ministerio de la Presidencia. En este contexto, el control legislativo ha dado lugar a una respuesta poco habitual: la Asamblea ha logrado aprobar mediante resello seis de los diez vetos emitidos por el mandatario en lo que va de su administración (PEN, 2024).

En ese sentido, el descenso de la tasa de éxito debe interpretarse como un indicador del debilitamiento relativo de la capacidad del Poder Ejecutivo para convertir una agenda cada vez

más extensa en resultados legislativos. No obstante, una tasa de éxito reducida no implica necesariamente una baja efectividad sustantiva, ya que un gobierno puede aprobar algunas de sus reformas prioritarias pese a registrar un porcentaje bajo de aprobación. De igual manera, una tasa elevada puede estar compuesta principalmente por proyectos de menor alcance político.

En respuesta a la segunda pregunta de investigación, los cambios en la capacidad de negociación del Poder Ejecutivo se explican principalmente por la transición desde un escenario bipartidista, con interlocutores relativamente estables, hacia una Asamblea Legislativa fragmentada, en la que la construcción de mayorías requiere acuerdos variables entre múltiples bancadas. Esta transformación institucional se combina con la reducción de las fracciones oficialistas, la expansión de la oferta legislativa, la dispersión de las prioridades y el uso creciente de convocatorias y desconvocatorias como mecanismos de ajuste. El resultado ha sido una disminución sostenida de la correspondencia entre los proyectos convocados y los aprobados: mientras que en las administraciones de Figueres Olsen y Rodríguez Echeverría las tasas se aproximaron o superaron el 50%, en los gobiernos de Alvarado Quesada y Chaves Robles descendieron al 14,9% y al 12%, respectivamente. Esta trayectoria muestra que el control constitucional de la agenda durante las sesiones extraordinarias continúa proporcionando al Ejecutivo una importante facultad operativa, pero no garantiza su capacidad política para construir consensos y convertir sus prioridades en leyes.

Capacidad de conducción y control de la agenda legislativa

Para comprender los cambios en la capacidad del Poder Ejecutivo para conducir la agenda durante las sesiones extraordinarias, es necesario examinar el origen de las iniciativas que logran completar el trámite parlamentario. Esta distinción permite determinar si el control formal que ejerce el gobierno sobre la conformación de la agenda se traduce en la aprobación de sus propias iniciativas o si, por el contrario, los resultados legislativos dependen principalmente de proyectos promovidos por las diputaciones y las fracciones parlamentarias.

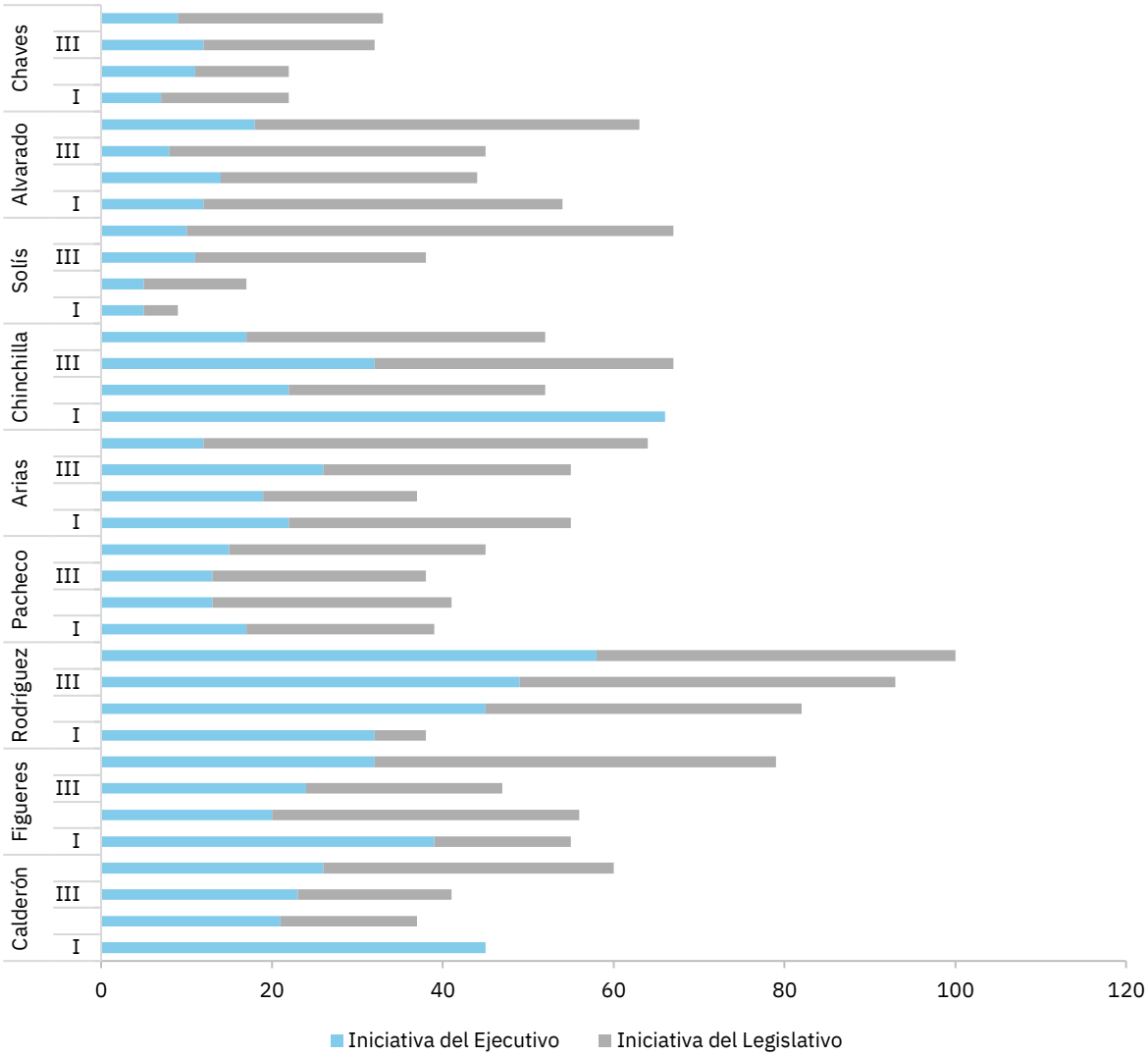
Durante las sesiones extraordinarias, el Poder Ejecutivo dispone de la potestad de definir los asuntos que pueden ser conocidos por la Asamblea Legislativa. Sin embargo, esta atribución no equivale a un control absoluto sobre el proceso parlamentario. El Ejecutivo puede incorporar o retirar proyectos de la agenda, pero su discusión, modificación y aprobación dependen de las decisiones adoptadas por las diputaciones en las comisiones legislativas y en el Plenario. Por consiguiente, la conducción de la agenda debe analizarse como una capacidad relacional: aunque el gobierno controla formalmente el acceso de las iniciativas al período extraordinario, necesita construir acuerdos con las fracciones parlamentarias para transformar esa potestad en resultados legislativos.

Los datos sobre el origen de las iniciativas aprobadas muestran una aparente paradoja. A pesar de que las sesiones extraordinarias conceden al Ejecutivo una posición privilegiada para seleccionar los proyectos sometidos a discusión, una proporción mayoritaria de las leyes aprobadas durante estos períodos tuvo su origen en el propio Poder Legislativo. Este patrón sugiere que la capacidad de conducción del gobierno no se expresa exclusivamente mediante la aprobación de iniciativas de su autoría. También implica seleccionar proyectos presentados por las diputaciones, incorporarlos a la agenda extraordinaria y utilizarlos como parte de los procesos de negociación con las bancadas parlamentarias.

Durante las administraciones comprendidas entre 1990 y los primeros años de la década de 2000, la producción legislativa mostró una distribución comparativamente más equilibrada entre iniciativas de origen ejecutivo y legislativo. El caso más favorable para el Ejecutivo se registró en el cuarto año de la administración de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, correspondiente al período 2001-2002. De las 100 iniciativas aprobadas durante las sesiones extraordinarias, 58 provenían del Poder Ejecutivo y 42 del Poder Legislativo (gráfico 5). Este es el único cuarto año de gobierno de la serie en el que los proyectos impulsados por el Poder Ejecutivo representaron la mayoría de las leyes aprobadas.

El resultado alcanzado durante ese período evidencia una mayor correspondencia entre el control formal de la agenda y la capacidad sustantiva para materializar las prioridades gubernamentales. El Ejecutivo no solo definió los proyectos que podían ser discutidos, sino que logró que una proporción mayoritaria de la producción legislativa estuviera integrada por iniciativas propias. Esta situación refleja condiciones políticas relativamente favorables para la coordinación entre ambos poderes y para la construcción de los apoyos necesarios alrededor de la agenda del gobierno.

Gráfico 5
Cantidad de proyectos de ley convocados y aprobados en sesiones extraordinarias, por iniciativa, según administración. 1990-2026



Fuente: Elaboración propia con datos del PEN, 2026.

No obstante, incluso durante el período caracterizado por el predominio bipartidista se observó una presencia importante de iniciativas de origen legislativo. En el cuarto año de la administración de Rafael Ángel Calderón Fournier, correspondiente a 1993-1994, 34 de las 60 leyes aprobadas habían sido presentadas originalmente por integrantes de la Asamblea Legislativa. De igual manera, durante el cierre de la administración de José María Figueres Olsen, 47 de las 79 iniciativas aprobadas fueron de origen legislativo.

Estos resultados muestran que el predominio de las iniciativas legislativas no constituye un fenómeno exclusivamente reciente. Desde las primeras administraciones examinadas, la conducción de la agenda extraordinaria implicó cierto grado de apertura hacia las prioridades de las bancadas parlamentarias. En este sentido, la convocatoria de proyectos de origen legislativo puede interpretarse como parte de un intercambio político mediante el cual el gobierno incorpora iniciativas promovidas por las diputaciones a cambio de apoyo para otros componentes de su agenda, lo que refleja una lógica de negociación y reciprocidad entre el Ejecutivo y las fracciones parlamentarias (Saiegh, 2015; Calvet Crespo, 2003; García Guerrero, 1996).

La presencia mayoritaria de proyectos legislativos entre las leyes aprobadas tampoco debe entenderse automáticamente como una pérdida absoluta de poder del Ejecutivo. La selección de estas iniciativas sigue constituyendo una decisión gubernamental, dado que corresponde al Ejecutivo determinar cuáles proyectos ingresan o permanecen en la agenda extraordinaria. Por tanto, convocar iniciativas originadas en la Asamblea puede representar una estrategia de negociación orientada a construir coaliciones, responder a demandas de las fracciones y facilitar acuerdos alrededor de determinados temas.

Sin embargo, el afianzamiento del multipartidismo modificó la magnitud y el significado de esta dinámica. La creciente fragmentación de la representación legislativa amplió el número de actores involucrados en la construcción de mayorías y redujo la capacidad del Ejecutivo para impulsar unilateralmente sus propias prioridades. En este nuevo escenario, el gobierno pasó a depender en mayor medida de acuerdos variables con las fracciones parlamentarias, lo que incrementó la necesidad de incorporar iniciativas de origen legislativo dentro de la agenda

extraordinaria. Esta transformación coincidió con un uso más intenso de convocatorias y desconvocatorias para reordenar las prioridades y responder a una correlación de fuerzas más inestable.

El cuarto año de la administración de Óscar Arias Sánchez, correspondiente al período 2009-2010, evidencia con claridad este cambio. De las 64 leyes aprobadas durante las sesiones extraordinarias, únicamente 12 correspondieron a iniciativas del Poder Ejecutivo, mientras que las otras 52 tuvieron su origen en la Asamblea Legislativa. Por tanto, aun cuando esa administración consiguió un repunte en su tasa general de éxito legislativo, la mayor parte de los resultados alcanzados no estuvo compuesta por proyectos gubernamentales.

Este hallazgo matiza la interpretación del rendimiento legislativo de dicha administración. Una tasa elevada de aprobación no significa necesariamente que el Ejecutivo haya logrado imponer su programa de gobierno. El resultado puede reflejar, más bien, su capacidad para articular una agenda compartida con las bancadas parlamentarias e incorporar proyectos de origen legislativo como parte de una coalición de apoyo. De esta forma, la conducción de la agenda pasó de estar basada principalmente en la promoción de proyectos propios a depender de procesos de negociación mediante los cuales el Ejecutivo debía combinar sus prioridades con las de otros actores.

Esta tendencia se profundizó durante el cuarto año de la administración de Luis Guillermo Solís Rivera. De las 67 leyes aprobadas en las sesiones extraordinarias de 2017-2018, solamente 10 fueron iniciativas del Poder Ejecutivo, mientras que 57 tuvieron su origen en la Asamblea Legislativa. En términos relativos, cerca del 85% de la producción legislativa de ese período correspondió a proyectos presentados originalmente por las diputaciones.

La composición de las leyes aprobadas muestra que el rendimiento del período extraordinario dependió ampliamente de iniciativas que no formaban parte de la oferta legislativa originaria del gobierno. El Ejecutivo conservó la capacidad formal de convocarlas y, por tanto, de habilitar su discusión; sin embargo, su influencia sobre el contenido sustantivo de la producción legislativa fue más limitada. La conducción de la agenda se manifestó principalmente como una función de selección, articulación y administración de proyectos legislativos, más que como

una capacidad para convertir en ley una agenda compuesta mayoritariamente por iniciativas propias.

Durante el cierre de la administración de Carlos Alvarado Quesada se produjo una recuperación parcial en el número de proyectos gubernamentales aprobados. De las 63 leyes adoptadas durante las sesiones extraordinarias de 2021-2022, 18 fueron iniciativas del Poder Ejecutivo y 45 provinieron del Poder Legislativo. Aunque la cantidad de proyectos ejecutivos aprobados aumentó respecto del gobierno anterior, la producción legislativa continuó dependiendo mayoritariamente de iniciativas originadas en la Asamblea.

Este resultado adquiere especial relevancia al considerar que la administración Alvarado Quesada convocó 424 proyectos durante su cuarto año, la cifra más alta de la serie analizada. La amplitud de la oferta no se tradujo en un predominio de las prioridades gubernamentales entre las iniciativas aprobadas. Por el contrario, la diferencia entre el volumen de proyectos convocados y la cantidad de iniciativas ejecutivas convertidas en ley sugiere una capacidad limitada para jerarquizar la agenda, concentrar los recursos de negociación y asegurar el avance de los asuntos considerados prioritarios por el gobierno.

La administración de Rodrigo Chaves Robles presenta la expresión más reciente de esta tendencia. Durante las sesiones extraordinarias correspondientes al período 2025-2026, se aprobaron 33 proyectos en segundo debate. De ese total, únicamente nueve habían sido presentados originalmente por el Poder Ejecutivo, mientras que 24 eran iniciativas de origen legislativo. Por consiguiente, alrededor de tres cuartas partes de la producción legislativa del período correspondieron a proyectos promovidos desde la Asamblea Legislativa.

Estos resultados se produjeron, además, en un contexto de elevada volatilidad de la agenda, caracterizado por 595 movimientos de convocatoria y 352 desconvocatorias. La combinación de una intensa modificación de la oferta legislativa con una baja aprobación de proyectos gubernamentales muestra las dificultades del Ejecutivo para transformar el control formal de las sesiones extraordinarias en influencia sustantiva sobre la producción de leyes. La recurrente incorporación y exclusión de proyectos permitió al gobierno modificar la agenda, pero no garantizó la aprobación de sus propias iniciativas.

El predominio de los proyectos legislativos entre las leyes aprobadas puede entenderse, por una parte, como una adaptación a las condiciones de fragmentación parlamentaria. Ante la ausencia de una mayoría oficialista, el Ejecutivo necesita incorporar las prioridades de otras bancadas para sostener la actividad legislativa y construir acuerdos. Desde esta perspectiva, convocar iniciativas presentadas por las diputaciones constituye una herramienta de negociación.

Por otra parte, cuando la aprobación de proyectos propios alcanza niveles reducidos y los resultados del período extraordinario dependen persistentemente de iniciativas ajenas, se evidencia una disminución de la autonomía gubernamental para determinar el contenido de la producción legislativa. En este caso, el Ejecutivo continúa desempeñando la función de seleccionar los asuntos que pueden discutirse, pero debe utilizar esa potestad para atender demandas y prioridades surgidas de la Asamblea. Se configura así una diferencia creciente entre el control formal de la agenda y el control efectivo sobre sus resultados.

La ausencia de proyectos de iniciativa popular entre las leyes aprobadas a lo largo de la serie constituye otro elemento relevante. Este resultado indica que, dentro del universo analizado, la producción legislativa de las sesiones extraordinarias se concentró exclusivamente en iniciativas originadas en los poderes Ejecutivo y Legislativo. No obstante, este dato no permite afirmar por sí solo que la ciudadanía se encuentre completamente excluida del proceso legislativo, pues el análisis se limita a los proyectos aprobados durante los períodos extraordinarios del cuarto año de gobierno. Sí evidencia, en cambio, la escasa presencia de la iniciativa popular dentro de los resultados obtenidos mediante este mecanismo particular.

En respuesta a la tercera pregunta de investigación, los cambios en la capacidad del Poder Ejecutivo para conducir la agenda se manifiestan en tres tendencias principales. En primer lugar, se observa una reducción de la proporción de iniciativas gubernamentales entre las leyes aprobadas, especialmente a partir de la consolidación del multipartidismo. En segundo lugar, aumenta la dependencia de proyectos originados en la Asamblea Legislativa para sostener la producción normativa de las sesiones extraordinarias. En tercer lugar, se profundiza la

separación entre la capacidad formal para decidir cuáles proyectos ingresan a la agenda y la capacidad sustantiva para lograr que las prioridades propias del gobierno sean aprobadas.

Por tanto, la trayectoria histórica muestra una reconfiguración de la conducción legislativa del Ejecutivo. En el escenario inicial, esta capacidad podía expresarse mediante una mayor correspondencia entre la agenda convocada y la aprobación de proyectos gubernamentales, como ocurrió durante la administración de Miguel Ángel Rodríguez. En cambio, en las administraciones recientes el Ejecutivo ha debido desempeñar principalmente una función de intermediación y selección de iniciativas provenientes de distintas bancadas. Esto refleja una redistribución de la influencia dentro del proceso parlamentario: el gobierno conserva el control constitucional sobre la conformación de la agenda extraordinaria, pero los resultados dependen cada vez más de la incorporación de las prioridades del Poder Legislativo y de la construcción de acuerdos con las fracciones de oposición.

En consecuencia, el predominio de la iniciativa legislativa entre las leyes aprobadas no implica que el Poder Ejecutivo haya perdido por completo su capacidad de conducción. Más bien, evidencia que dicha capacidad cambió de naturaleza. El Ejecutivo continúa siendo el actor que habilita formalmente la discusión de los proyectos durante las sesiones extraordinarias, pero su influencia se ejerce en un contexto de mayor interdependencia, en el que debe negociar el contenido de la agenda y compartir la definición de las prioridades con una Asamblea Legislativa crecientemente fragmentada.

Resultados de la gestión legislativa del Poder Ejecutivo

El balance de las sesiones extraordinarias correspondientes al cuarto año de la administración Chaves Robles muestra que únicamente nueve proyectos de iniciativa del Poder Ejecutivo alcanzaron su aprobación legislativa. El análisis de estos expedientes permite precisar el contenido de la agenda gubernamental que logró superar el trámite parlamentario y, con ello, valorar el alcance efectivo de la capacidad del Ejecutivo para influir en las prioridades del proceso legislativo.

La composición de las iniciativas aprobadas revela que los resultados obtenidos no se concentraron en las principales reformas estructurales promovidas por el gobierno, sino en proyectos vinculados, fundamentalmente, con la ratificación de compromisos internacionales, la gestión presupuestaria y la atención de necesidades administrativas específicas. En consecuencia, aunque el Ejecutivo mantuvo la potestad formal de definir los asuntos sometidos a conocimiento de la Asamblea Legislativa durante las sesiones extraordinarias, su capacidad para convertir en ley las iniciativas de mayor relevancia política y programática fue limitada.

El grupo más numeroso estuvo constituido por cinco proyectos relacionados con convenios internacionales, según se detalla en el cuadro 4. La aprobación de este tipo de iniciativas suele responder a compromisos previamente adquiridos por el Estado y a acuerdos que, por su naturaleza técnica o diplomática, pueden generar condiciones más favorables para la construcción de consensos entre las fracciones parlamentarias. Su predominio entre los proyectos gubernamentales aprobados sugiere que la viabilidad legislativa se concentró en asuntos con menores niveles de confrontación política.

Cuadro 4
Proyectos de ley del Ejecutivo convocados y aprobados en extraordinarias del cuarto año de Chaves Robles

Número de expediente	Nombre del proyecto de ley	Objetivo del proyecto	Materia o sector afectado
24.474	Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973, protocolo I y II, modificado por sus protocolos de 1978 y 1997, sus anexos y enmiendas	Integrar al país a los estándares internacionales para prevenir y minimizar la contaminación oceánica generada por hidrocarburos y desechos del transporte marítimo.	Medio Ambiente, Sector Marítimo, Transporte
24.761	Aprobación del contrato de financiamiento No. 9653-CR suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para financiar el Programa de Reconstrucción y Desarrollo	Aprobar un endeudamiento por USD 350 millones (BIRF) para proyectos de recuperación y respuesta ante desastres y cambio climático, bajo la supervisión de la CNE.	Gestión de Riesgos y Emergencias, Infraestructura Pública, Hacienda Pública

Número de expediente	Nombre del proyecto de ley	Objetivo del proyecto	Materia o sector afectado
	Territorial Resiliente al Clima		
24.808	Ley para fortalecer el apoyo al sector cultural mediante el establecimiento de habilitaciones legales para el Ministerio de Cultura y Juventud y sus órganos desconcentrados (reforma parcial de la Ley 4788, crea el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes del 5 de julio de 1971) (anteriormente denominado) Ley para fortalecer el apoyo al sector cultural mediante el establecimiento de habilitaciones legales para el Ministerio de Cultura y Juventud y sus órganos desconcentrados (reforma parcial a la Ley 4788, crea el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y sus reformas	Fortalecer el apoyo al sector cultural mediante el establecimiento de habilitaciones legales para el Ministerio de Cultura y Juventud y sus órganos desconcentrados.	Cultura, Juventud, Administración Pública
24.992	Primer presupuesto extraordinario de la República para el ejercicio económico 2025 y primera modificación legislativa de la Ley No. 10.620, Ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2025, del 6 de diciembre de 2024	Incorporar nuevos ingresos corrientes y de capital al presupuesto 2025, y autorizar traslados de recursos entre partidas para atender necesidades institucionales urgentes.	Hacienda Pública, Presupuesto Nacional

Número de expediente	Nombre del proyecto de ley	Objetivo del proyecto	Materia o sector afectado
25.114	Aprobación de la adhesión de la República de Costa Rica al Acuerdo de Asociación de Economía Digital (DEPA), al Protocolo al Acuerdo de Asociación de Economía Digital y a la Decisión del Comité Conjunto del Acuerdo de Asociación de Economía Digital (DEPA) relativa a la adhesión de la República de Costa Rica al DEPA, a la cual se anexan las condiciones de adhesión de la República de Costa Rica al Acuerdo de Asociación de Economía Digital (DEPA)	Facilitar el comercio digital reduciendo cargas administrativas, promoviendo la interoperabilidad, la ciberseguridad y la inclusión de PYMES en la economía global digital.	Comercio Exterior, Tecnología y Telecomunicaciones, Economía Digital
25.177	Ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2026	Aprobar la asignación de recursos públicos para 2026, propiciando la inversión en áreas clave (educación, salud, seguridad) bajo una política fiscal responsable.	Hacienda Pública, Presupuesto Nacional, Administración Pública
25.183	Aprobación de los contratos de préstamo suscritos entre la República de Costa Rica, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Fondo OPEP para financiar el proyecto de ampliación y mejoramiento del corredor vial San José-San Ramón	Aprobar financiamiento internacional para descongestionar la Ruta N° 1 y dotar al CONAVI de herramientas ágiles para procesos de expropiación y relocalización de servicios.	Infraestructura Vial, Obras Públicas y Transportes, Hacienda Pública
25.228	Aprobación de los contratos de préstamo suscritos entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola para financiar el Programa para	Autorizar créditos por USD 140 millones (BIRF y FIDA) para que el MAG impulse la competitividad, sostenibilidad y digitalización de los productores agropecuarios.	Agricultura y Ganadería, Hacienda Pública

Número de expediente	Nombre del proyecto de ley	Objetivo del proyecto	Materia o sector afectado
	una agricultura sostenible y competitiva en Costa Rica		
25.295	Cuarto presupuesto extraordinario de la República para el ejercicio económico 2025 y cuarta modificación legislativa de la Ley No. 10.620, Ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2025	Incorporar 100 millones de euros (préstamo AFD) para la Política Agroambiental y realizar traslados de recursos solicitados por diversas entidades.	Hacienda Pública, Sector Agroambiental, Presupuesto Nacional

Fuente: Elaboración propia.

La gestión financiera del Estado también ocupó un lugar relevante entre los resultados alcanzados. El Ejecutivo obtuvo la aprobación de los expedientes n.º 24.992, n.º 25.295 y n.º 25.177, orientados a introducir modificaciones específicas en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. Estas iniciativas responden a necesidades propias del funcionamiento institucional y de la ejecución del gasto público, por lo que su tramitación se encuentra vinculada con la continuidad operativa de la Administración Pública. Aunque su aprobación representa un resultado legislativo atribuible al Ejecutivo, su carácter predominantemente presupuestario limita su alcance como indicador de avance de las principales reformas políticas del gobierno.

La única iniciativa aprobada que puede asociarse directamente con el fomento de un sector específico fue el expediente n.º 24.808, Ley para fortalecer el apoyo al sector cultural mediante el establecimiento de habilitaciones legales para el Ministerio de Cultura y Juventud y sus órganos desconcentrados. Su aprobación permitió introducir instrumentos legales destinados a fortalecer la actuación institucional en el ámbito cultural. No obstante, este proyecto constituye una excepción dentro de un conjunto dominado por convenios internacionales y modificaciones presupuestarias.

Por tanto, la naturaleza de las nueve iniciativas aprobadas muestra que la capacidad del Ejecutivo para conducir la agenda se manifestó principalmente en la obtención de resultados sobre asuntos administrativos, presupuestarios y de cooperación internacional. En contraste, los proyectos gubernamentales que implicaban reformas de mayor alcance político, económico o institucional no lograron convertirse en ley durante el período analizado.

Este resultado permite identificar una diferencia entre el control formal de la agenda y la influencia sustantiva sobre la producción legislativa. El Poder Ejecutivo conservó la facultad de convocar y desconvocar proyectos, pero dicha prerrogativa no se tradujo en una capacidad equivalente para garantizar la aprobación de sus principales prioridades programáticas. La viabilidad de las iniciativas gubernamentales estuvo condicionada por su contenido, por el nivel de controversia que generaban y por la posibilidad de construir acuerdos con las distintas fracciones parlamentarias.

En este sentido, es posible sostener que los resultados alcanzados tuvieron un alcance político comparativamente más acotado que las transformaciones estructurales impulsadas por el gobierno. En consecuencia, el predominio de iniciativas de carácter administrativo y de consenso técnico entre los proyectos aprobados constituye una manifestación de la disminución en la capacidad del Ejecutivo para conducir la agenda legislativa. Si bien el gobierno logró mantener determinados asuntos dentro del proceso parlamentario y obtener su aprobación, enfrentó mayores dificultades para convertir sus prioridades más controvertidas en decisiones legislativas.

Conclusiones

El análisis de los períodos de sesiones extraordinarias correspondientes al cuarto año de gobierno entre 1990 y 2026 evidencia una transformación profunda en la capacidad de gestión legislativa del Poder Ejecutivo costarricense. Esta evolución supone una modificación en la forma en que dichas atribuciones se ejercen y en los resultados que permiten alcanzar. En un contexto de creciente fragmentación multipartidaria, el Ejecutivo conserva la potestad formal de convocar y desconvocar proyectos de ley, pero enfrenta mayores dificultades para sostener

prioridades estables, construir mayorías parlamentarias y convertir sus principales iniciativas en leyes de la República.

En referencia al primer hallazgo, los resultados muestran una reconfiguración de la capacidad operativa del Poder Ejecutivo. Durante los primeros años del período estudiado predominó una administración relativamente moderada y estable de la agenda, caracterizada por un menor uso de las desconvocatorias y una mayor continuidad de las iniciativas sometidas al conocimiento legislativo. Con el avance del multipartidismo, esta dinámica fue sustituida progresivamente por una gestión más flexible, intensa y fluctuante, en la que los decretos de convocatoria y desconvocatoria adquirieron una función central para incorporar, retirar, sustituir y reprogramar proyectos.

Esta transformación alcanzó su expresión más pronunciada durante el cuarto año de la administración Chaves Robles. En ese período, los proyectos retirados representaron más del 60% de las iniciativas convocadas y se registró el mayor número de desconvocatorias de la serie analizada. Estos datos evidencian que la agenda extraordinaria dejó de funcionar como una programación relativamente estable de prioridades y pasó a estar sometida a un proceso continuo de revisión y reajuste. La reiteración de convocatorias sobre determinados expedientes también permite identificar la persistencia de algunas prioridades gubernamentales, pero, al mismo tiempo, revela las dificultades políticas para asegurar su avance dentro del procedimiento parlamentario.

El uso intensivo de convocatorias y desconvocatorias puede interpretarse como una respuesta adaptativa frente a una Asamblea Legislativa más fragmentada, en la que los acuerdos son variables y dependen del contenido de cada iniciativa. Sin embargo, cuando la modificación de la agenda se vuelve recurrente y no se traduce en resultados proporcionales, también puede reflejar una gestión reactiva y dificultades para establecer una secuencia clara de prioridades. Por esta razón, el incremento de los movimientos no constituye, por sí mismo, una evidencia de mayor capacidad operativa: su alcance debe valorarse en función de la posibilidad de articular dichos movimientos con una estrategia efectiva de negociación y aprobación legislativa.

Con respecto al segundo hallazgo, la investigación identifica un descenso sostenido en la capacidad del Poder Ejecutivo para construir consensos y transformar la oferta legislativa en resultados concretos. Las tasas de éxito más elevadas se registraron en el contexto bipartidista, cuando la menor dispersión de la representación parlamentaria facilitaba la identificación de interlocutores y la conformación de acuerdos relativamente estables. La administración Figueres Olsen alcanzó una tasa de éxito del 52,7%, mientras que la administración Rodríguez Echeverría obtuvo un 48,5% y la mayor cantidad absoluta de leyes aprobadas durante un cuarto año de gobierno.

Con la consolidación del multipartidismo, la relación entre proyectos convocados y leyes aprobadas comenzó a deteriorarse. La multiplicación de fracciones parlamentarias, el aumento de los actores con capacidad de condicionar las decisiones y la reducción del tamaño relativo de las bancadas oficialistas elevaron los costos de coordinación. En este escenario, el Ejecutivo pasó a depender de coaliciones variables y de negociaciones específicas para cada proyecto, sin que los acuerdos alcanzados en torno a una iniciativa pudieran trasladarse automáticamente al resto de la agenda.

A estos cambios estructurales se sumó la ampliación progresiva de la oferta legislativa. Las administraciones más recientes convocaron una cantidad creciente de proyectos, pero este incremento no estuvo acompañado por una mejora equivalente en las tasas de aprobación. Durante el cuarto año de Carlos Alvarado Quesada, por ejemplo, se convocaron 424 iniciativas y se aprobaron 63, lo que produjo una tasa de éxito del 14,9%. En la administración Chaves Robles, la tasa descendió al mínimo histórico del 12%, con 33 proyectos aprobados de un total de 275 convocados.

Esta divergencia entre el volumen de la agenda y los resultados alcanzados sugiere que la incorporación simultánea de una gran cantidad de iniciativas puede dispersar los recursos políticos y técnicos disponibles, dificultar la jerarquización de prioridades y reducir el tiempo destinado a la construcción de acuerdos sobre cada expediente. La saturación de la agenda y su modificación recurrente no necesariamente fortalecen la posición negociadora del gobierno; cuando no están acompañadas por rutas claras de diálogo, pueden generar incertidumbre,

debilitar la continuidad de los compromisos y reducir la previsibilidad requerida para sostener mayorías legislativas.

En cuanto al tercer hallazgo, los resultados muestran una separación creciente entre el control formal de la agenda extraordinaria y la influencia sustantiva del Ejecutivo sobre el contenido de las leyes aprobadas. Aunque el gobierno conserva la facultad constitucional de seleccionar los asuntos que pueden ser discutidos durante este período, la mayoría de los proyectos que alcanzaron la aprobación se originó en la propia Asamblea Legislativa. Esto demuestra que la potestad de convocatoria no garantiza que las iniciativas gubernamentales predominen entre los resultados del proceso parlamentario.

La administración de Miguel Ángel Rodríguez constituye la principal excepción, pues 58 de las 100 leyes aprobadas durante las sesiones extraordinarias de su cuarto año fueron iniciativas del Poder Ejecutivo. En las demás administraciones se consolidó el predominio de proyectos de origen legislativo. Durante el cuarto año de Óscar Arias Sánchez, solo 12 de las 64 leyes aprobadas provenían del Ejecutivo; en el gobierno de Luis Guillermo Solís Rivera, esta relación fue de 10 iniciativas ejecutivas frente a 57 legislativas; y en la administración de Carlos Alvarado Quesada se aprobaron 18 proyectos del Ejecutivo y 45 de origen legislativo.

La misma tendencia se mantuvo durante el cuarto año de la administración Chaves Robles. De las 33 iniciativas aprobadas en sesiones extraordinarias, únicamente nueve fueron presentadas originalmente por el Poder Ejecutivo, mientras que 24 tuvieron su origen en la Asamblea Legislativa. Además, las iniciativas gubernamentales aprobadas estuvieron compuestas principalmente por convenios internacionales, modificaciones presupuestarias y un proyecto de apoyo al sector cultural. Aunque estos asuntos poseen efectos jurídicos y administrativos relevantes, su composición muestra que las principales reformas políticas o estructurales promovidas por el gobierno no alcanzaron su aprobación durante el período analizado.

El predominio de las iniciativas legislativas no debe interpretarse automáticamente como una pérdida completa de poder presidencial. La convocatoria de proyectos presentados por las diputaciones puede formar parte de una estrategia de negociación mediante la cual el Ejecutivo incorpora prioridades de otras bancadas para facilitar acuerdos sobre el conjunto de la agenda. Sin embargo, cuando los resultados dependen de manera persistente de proyectos ajenos y la aprobación de iniciativas propias se mantiene en niveles reducidos, se evidencia una disminución de la autonomía del gobierno para determinar el contenido sustantivo de la producción legislativa.

En consecuencia, la capacidad de conducción del Ejecutivo ha cambiado de naturaleza. En lugar de expresarse principalmente mediante la aprobación de proyectos gubernamentales, se manifiesta cada vez más como una función de selección, intermediación y articulación de iniciativas promovidas por distintos actores legislativos. El Ejecutivo continúa habilitando formalmente los asuntos que pueden discutirse, pero debe compartir la definición efectiva de las prioridades con las fracciones parlamentarias y responder a una correlación de fuerzas que limita su capacidad para imponer unilateralmente su programa.

A partir de lo expuesto, la capacidad de gestión legislativa del Poder Ejecutivo ha evolucionado desde un modelo sustentado en una agenda relativamente estable, una negociación con interlocutores partidarios previsibles y una mayor correspondencia entre las iniciativas convocadas y las leyes aprobadas, hacia otro caracterizado por la volatilidad operativa, la fragmentación de los acuerdos y la creciente dependencia de las prioridades legislativas. Esta transformación se relaciona con el tránsito del bipartidismo a un sistema multipartidista, la reducción del tamaño de las bancadas oficialistas y el aumento de los costos políticos requeridos para conformar mayorías.

Por tanto, el principal hallazgo de la investigación consiste en que el control constitucional de la agenda extraordinaria ya no se traduce de manera directa en capacidad para conducir el proceso parlamentario ni para materializar las prioridades gubernamentales. El Ejecutivo conserva los instrumentos formales para modificar la oferta legislativa, pero sus resultados dependen cada vez más de la negociación con múltiples fracciones y de la incorporación de

iniciativas originadas en la Asamblea Legislativa. Más que una concentración del poder presidencial, los datos revelan una relación de interdependencia y una redistribución de la influencia en favor de los actores parlamentarios.

Este escenario no implica necesariamente una parálisis absoluta del sistema político, pero sí plantea desafíos para la gobernabilidad democrática. La producción de decisiones públicas depende de la capacidad de ambos poderes para establecer prioridades compartidas, construir acuerdos pluripartidistas y mantener canales de cooperación institucional. En una Asamblea Legislativa fragmentada, la viabilidad de las principales reformas no puede descansar únicamente en la potestad presidencial de convocar o desconvocar proyectos, sino en la articulación de estrategias de negociación capaces de transformar esa facultad formal en resultados legislativos sustantivos.

Agenda futura de investigación

La agenda futura de investigación deberá profundizar en las transformaciones de la relación entre el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa desde una perspectiva de mediano y largo plazo. Este enfoque permitirá diferenciar tanto la continuidad de proyectos legislativos que trascienden varias administraciones como las modificaciones particulares en las estrategias de gestión política adoptadas por cada gobierno. En especial, será necesario determinar si la disminución del rendimiento legislativo y el incremento de las desconvocatorias responden a una reducción de las capacidades estatales, a la debilidad política del Ejecutivo o, alternativamente, a una estrategia deliberada de distanciamiento y confrontación con el Congreso en un contexto de elevada fragmentación partidaria.

Asimismo, resulta pertinente examinar si la negociación legislativa continúa constituyendo un objetivo central del Poder Ejecutivo, cómo ha evolucionado el tono de la discusión política y de qué manera el discurso presidencial ha incidido en la legitimidad institucional y el funcionamiento de la Asamblea Legislativa. Los indicadores relativos a las convocatorias, las desconvocatorias y la aprobación de proyectos no permiten, por sí mismos, concluir que el Ejecutivo haya abandonado la negociación legislativa ni establecer una relación causal directa entre la confrontación discursiva y la reducción del rendimiento legislativo.

Por esta razón, futuras investigaciones deberán complementar el análisis cuantitativo con evidencia cualitativa sobre las reuniones de negociación, los acuerdos entre fracciones legislativas, la presentación de mociones, las votaciones nominales, las declaraciones de los actores involucrados y las trayectorias de los proyectos a lo largo de distintas administraciones. Este abordaje permitirá valorar con mayor precisión el grado de corresponsabilidad del Poder Ejecutivo en el deterioro de las relaciones interinstitucionales, así como sus posibles efectos sobre la gobernabilidad y la calidad de la democracia costarricense.

Bibliografía

Aguilar, L. F. (2019). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Scribd.

Alcántara, M., y García Montero, M. (2008). Desempeño legislativo de los ejecutivos latinoamericanos: Factores institucionales y políticos. *Revista de Ciencia Política, 28*(2), 45–68.

Amorim Neto, O., Cox, G. W., y McCubbins, M. D. (2003). Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989–98. *World Politics, 55*(4), 550–578. https://doi.org/10.1017/S0043887100020089

Amorim, C., y Cox, G. W. (2003). Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989–98. *World Politics, 55*(4), 550–578. *(Nota: esta entrada es muy similar a la anterior; se mantiene como referencia distinta si se considera autor diferente, pero verifique si es duplicado por error de transcripción).*

Beermann, J. M. (2013). Midnight Rules: A Reform Agenda. *Michigan Journal of Environmental y Administrative Law, 2*(2), 285–330. https://repository.law.umich.edu/mjeal/vol2/iss2/2/

Bertino, M. P. (2016). Éxito presidencial y concesiones legislativas: El caso de la Argentina. *Política y Gobierno, 23*(2), 345–378.

Calvo, E. (2014). Legislator success in fragmented congresses: The case of Argentina. *Legislative Studies Quarterly, 39*(4), 567–598.

Calvo, E., y Alemán, E. (2006). El control de la agenda en Argentina: Mayorías legislativas y poderes presidenciales. En A. H. O. (Comp.), *El control de la agenda en Argentina* (pp. 1–25). Universidad Nacional de San Martín.

Calvet Crespo, J. (2003). Gobiernos minoritarios, pactos parlamentarios y producción legislativa. *Política y Sociedad, 2*, 45–68.

Carroll, R., y Pachón, M. (2012). The efficiency of the legislative process in Latin America. *Legislative Studies Quarterly, 37*(3), 345–372.

Casal, D. (2023). Fragmentación parlamentaria y capacidades: ¿colaboración o conflicto? Una aproximación a las relaciones gobierno-cortes generales en España (2000-2022). *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, 24*, 229–259. https://doi.org/10.15446/frdcp.n24.102199

Chasquetti, D. (2001). Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la "difícil combinación". *Revista Uruguaya de Ciencia Política, 12*(1), 75–102.

Consejo de Estado de Colombia. (2016). *Sentencia nº 11001-03-06-000-2016-00020-00 de 9 de febrero de 2016* (Sala de Consulta y Servicio Civil).

Corte Constitucional de Colombia. (2011). *Sentencia C-685 de 2011*.

Cox, G. W., y McCubbins, M. D. (2005). *Setting the agenda: Responsible party government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge University Press.

Cox, G. W., Morgenstern, S., y Wolfson, J. (2001). La negociación legislativa en América Latina. En S. Morgenstern y B. Nacif (Comps.), *Legislativos y democracia en América Latina* (pp. 365–398). Universidad de Georgetown.

Delgado-Guembes, C. (2022). Agenda legislativa de gobierno fracasa por ruptura con Asamblea. *Observatorio Legislativo ACCESA*. https://accesa.or.cr/observatorio-legislativo-de-la-agenda-de-apertura/

Figueiredo, A. C., y Limongi, F. (2000). Presidential power, legislative organization, and partisanship in Brazil. *Comparative Politics, 32*(2), 151–170.

Figueiredo, A. C., Salles, D. L., y Vieira, M. M. (2009). Political and Institutional Determinants of the Executive's Legislative Success in Latin America. *Brazilian Political Science Review, 3*(2), 155–171. https://doi.org/10.1590/S1808-24322009000200004

García Guerrero, M. (1996). Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes. En *Derecho Parlamentario* (pp. 450–480). Tecnos.

Gómez Lugo, Y. (2022). Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa. *Revista Española de Derecho Constitucional, 126*, 155–187. https://www.cepc.gob.es/tienda

Leonardo, A., Pérez-Liñán, G., y García, M. (2014). Los controles del Congreso al Poder Ejecutivo en México. *Foro Internacional, 54*(3), 509–542.

Mainwaring, S., y Shugart, M. S. (1997). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.

Martínez, G. (2025). Diputados critican al Gobierno por agenda "raquítica" en sesiones extraordinarias. *CR Hoy*. https://www.crhoy.com/diputados-critican-al-gobierno-por-agenda-raquitica-en-sesiones-extraordinarias/

Mimica, N., y Navia, P. (2024). Where did Hyper-Presidentialism Go? The Origin of Bills and Laws Passed in Chile, 1990–2022. *Política y Gobierno, 31*(1), 81–123. https://doi.org/10.29265/typ.v31i1.582

Negretto, G. L. (2017). Parliamentary agenda setting in Latin America: The case of Mexico. *Legislative Studies Quarterly, 41*(2), 289–318.

Negretto, G. L. (2020). Strong presidents, weak parties, and agenda setting: Lawmaking in fragmented congresses. En *The Oxford Handbook of Latin American Politics* (pp. 245–262). Oxford University Press.

Negretto, G. L., y Lanzaro, M. (2017). La negociación política en el cambio institucional de la dinámica legislativa: A propósito del Pacto por México. *Foro Internacional, 57*(4), 901–934.

Neustadt, R. E. (1960). *Presidential power and the modern presidents: The politics of leadership from Roosevelt to Reagan*. Free Press.

PEN. (2019). *Manual metodológico de la base de datos de convocatorias a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa*. CONARE.

PEN. (2024). Informe Estado de la Nación 2024. CONARE. https://hdl.handle.net/20.500.12337/9745

PEN. (2026). *Base de datos de convocatorias a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa*. CONARE.

Pereira, C., y Mueller, B. (2000). Uma teoria da preponderância do Executivo: O ciclo legislativo no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais, 15*(43), 45–67.

Rodríguez, Á. (2023). *El parlamento fragmentado-polarizado: consecuencias parlamentarias de la fragmentación y la polarización en las funciones legislativa, de control y de otorgamiento de la investidura del presidente del gobierno en las Cortes Generales (2015-2023)* [Tesis doctoral, Universidad de Málaga].

Rossi, P. (2026, 1 de agosto). El Gobierno sobrecarga de proyectos el Congreso y complica la conversación con los aliados. *LA NACION*. https://www.lanacion.com.ar

Saiegh, S. M. (2011). *Architects of representation: Parties, legislatures, and governance in Latin America*. Cambridge University Press.

Saiegh, S. M. (2015). *Architects of representation: Parties, legislatures, and governance in Latin America*. Cambridge University Press. *(Nota: se mantiene como entrada distinta por año; verifique si es error de transcripción).*

Santos, M. L., Pérez-Liñán, A., y García Montero, M. (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política, 34*(3), 511–536.

Tsebelis, G. (2002). *Veto players: Institutional stability and policy change*. Princeton University Press.