

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

5

BALANCE

Fortalecimiento de la democracia

ÍNDICE

Hallazgos relevantes	225
Valoración general	227
Valoración del <i>Informe Estado de la Nación 2024</i>	228
Aspiraciones	228
Introducción	229
Enfoque del capítulo	229
Sistema político tiene cada vez menor capacidad de gestionar la política pública	230
Ataques entre poderes y jerarcas se intensifican por acciones propiciadas desde el Ejecutivo	245
Ejecutivo patrocina movimiento político para competir en las elecciones nacionales	251
Nuevo proceso electoral enfrenta apatía ciudadana y colapso del sistema de partidos	256
Judicialización de conflictos públicos desplaza participación social en repertorios de lucha ciudadana	270
Relaciones con los Estados Unidos plantean nuevos desafíos para la convivencia democrática	275

HALLAZGOS RELEVANTES

- Al cumplir los tres años de mandato, el 36% de las iniciativas de política pública que el Gobierno trazó en el 2022 no se han concretado; el 24% de estas sí se han puesto en marcha y el 27% se encuentra en trámite.
- Entre el 2022 y el 2025, la Administración Chaves Robles recurrió a una agenda reducida de iniciativas de ley como lo reflejan los decretos de convocatorias y desconvocatorias a las sesiones extraordinarias.
- De los 650 proyectos de ley presentados en la tercera legislatura (2024-2025), 78 se relacionan con el tema de seguridad, 74 provienen del Poder Legislativo y 4 los impulsa el Poder Ejecutivo.
- Durante el período 2024-2025, solo el 11% de las leyes aprobadas fue presentado por el Poder Ejecutivo, mientras que el 89% restante correspondió a iniciativas originadas en el Poder Legislativo, el porcentaje más bajo de aprobación de proyectos de ley presentados por el Ejecutivo desde 1986.
- La tercera legislatura (2024-2025) aprobó 240 leyes, lo cual la convierte en el segundo año con mayor aprobación de leyes desde 1986.
- Entre 1994 y el 2014 (abril), el promedio de entregas progresivas del sistema político, aquellas que amplían el desarrollo humano a la ciudadanía, por cada regresiva fue de 20 casos. Esa misma cifra bajó a 10 entregas progresivas por cada entrega regresiva luego del 2014.
- Gobierno desiste de nombrar jerarca en el Ministerio de la Presidencia, dejando vacante desde enero del 2025, un puesto clave para la negociación y la construcción de acuerdos con el Congreso y otros actores políticos.
- Durante el tercer año de la Administración Chaves Robles se dio una significativa rotación en las presidencias ejecutivas de varias instituciones autónomas. En la CCSS se registran siete sustituciones, una cifra superior a la suma de los cuatro gobiernos anteriores juntos.
- El recuento de los ataques del presidente Chaves Robles a otros poderes de la república a lo largo del último trienio (2022-2024) y primeros meses del 2025, confirma que se han intensificado: 9 (2022), 14(2023), 91 (2024) y 45 a agosto del 2025.
- La actual Administración destaca como el Gobierno con más salidas de sus jerarcas (9) para aspirar a los cargos que se elegirán en febrero del 2026 desde 1978.
- El mandatario Chaves Robles es el segundo mandatario en lograr un apoyo ciudadano sostenido por encima del promedio histórico durante los tres años y medio de mandato que han transcurrido (55%). El otro fue Óscar Arias en su segundo mandato (51%).
- El actual presidente costarricense tiene bajos niveles de apego a los principios del liberalismo político (6 puntos de 100) y altos puntajes de populismo (88 puntos de 100), según una encuesta académica internacional elaborada por la Universidad de Carolina del Norte Chapel Hill.
- En marzo del 2025, el presidente encabezó una marcha hacia la Fiscalía General de la República para exigir la renuncia del fiscal general, un hecho inédito en la política costarricense.
- 32 de los 35 partidos que participaron en las elecciones del 2022 presentaron al menos una candidatura que en alguna de las cinco elecciones pasadas, había competido con otra agrupación política, sumando 106 personas en esta condición.

Cuadro 5.1

Resumen de indicadores políticos^{a/}. 2010-2024

Indicador	2010	2015	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gestión del Ejecutivo								
Cantidad de leyes aprobadas en sesiones extraordinarias	58	16	56	45	79	50	50	27
Cantidad de leyes sustantivas aprobadas en sesiones extraordinarias	10	9	35	23	28	15	15	10
Salidas de ministros del Gabinete	3	5	9	11	4	5	5	8
Leyes aprobadas por iniciativa (año legislativo)^{a/}								
Ejecutivo	47	26	50	21	40	27	24	26
Legislativo	66	35	109	101	249	71	96	214
Proporción de leyes sustantivas aprobadas (%)	17	33	63	60	45	37	59	45
Proporción de leyes que no indican fuentes para su financiamiento (%)	75	25	14	11	9	18	8	43
Leyes aprobadas heredadas por administraciones anteriores (%)	88	62	28	11	2	11	23	7
Tasa de éxito del Ejecutivo	31	8	16	13	20	13	25	20
Convivencia ciudadana								
Cantidad de acciones colectivas	340	341	275	317	365	227	225	290

a/ La legislatura del año i comprende el período del 1 de mayo del de ese año al 30 de abril del siguiente año.

Valoración general

El año anterior el Informe Estado de la Nación afirmó que la democracia costarricense había entrado en una nueva, y más peligrosa fase, de su crisis de representación política. En el 2024-2025 esta crisis empeoró debido a varios factores. En primer lugar, el conflicto entre los tres Poderes recrudesció, producto, principalmente, de la agudización de la estrategia de ataques del Poder Ejecutivo hacia el Congreso y la Corte Suprema de Justicia. El uso del poder del megáfono como instrumento de ataque ha aumentado en cantidad, frecuencia e intensidad.

En segundo lugar, el Poder Ejecutivo invirtió los papeles en materia de control político y exige cuentas a las otras entidades públicas y Poderes de la República. Emplea el discurso político hostil como medio para deslegitimar a las otras instituciones y sus jerarcas, a los cuales se asigna la responsabilidad por los problemas del país, y, con ello, obtener réditos en el apoyo popular. En un hecho inédito el Ejecutivo encabezó una protesta ciudadana para exigir la renuncia del Fiscal General.

Estos hechos han llevado las relaciones entre poderes de la república en su peor estado en varias décadas. Además, han exacerbado la polarización política en la ciudadanía, entre quienes defienden o rechazan al mandatario, entre quienes apoyan a las instituciones o se suman a la crítica del Ejecutivo.

La situación anteriormente descrita podría considerarse como otro caso de severos retrocesos democráticos como los ocurridos en varios países del mundo. Es indudable que la profundización de la crisis de representación política ha erosionado la calidad de la convivencia democrática en Costa Rica. Sin embargo, varios contrastes sobresalen con respecto a la experiencia internacional. Ciertamente, en nuestro país, el Poder Ejecutivo ha venido atacando a los otros poderes en procura de concentrar más poder, pero no ha logrado someter bajo su control al Legislativo y al Judicial, como ha ocurrido en otras naciones. El sistema de pesos y contrapesos, particularmente los controles sobre la gestión pública, sigue activo, a pesar de múltiples intentos por debilitarlos. Hasta el momento, la institucionalidad de la democracia en Costa Rica ha mostrado una resiliencia que no ha tenido en otras naciones.

¿Significa esto que nuestra democracia ha soportado los embates y está fuera de peligro? La evidencia reunida por este capítulo señala que, a pesar de que no puede considerarse a Costa Rica como un caso de severa regresión política (*democratic backsliding* en inglés), los costos para el sistema político, asociados a los ataques propiciados por el Ejecutivo, han sido muy altos.

El principal damnificado de esta situación es la capacidad del sistema político para hacer

entregas y contribuir al desarrollo humano. En la actualidad, el sistema político hace la mitad de las entregas a la sociedad que, en la década anterior, medido por la metodología desarrollada por este Informe. En los primeros años de este siglo, la razón de leyes y decretos que promueven el desarrollo humano (progresivas) era significativamente mayor que en la actualidad: en promedio se aprobaron 20 piezas progresivas por cada una regresiva en el período 2006-2014. Esta razón disminuyó a 10 entregas progresivas por cada entrega regresiva después de 2014. La Administración Chaves destaca por exhibir la menor relación entre entregas progresivas versus las regresivas, en leyes y decretos de todas las administraciones hasta ahora analizadas. Aunque no puede concluirse que su orientación sea, en el balance, regresiva, lo cierto es que es pronunciadamente menos progresiva que las anteriores.

La capacidad del actual gobierno para gestionar la política pública es también limitada. Luego de tres años de administración, su portafolio de iniciativas de política pública tiene un bajo nivel de concreción: el 63% de un listado de 33 iniciativas de planteadas al inicio de la administración no se han implementado o se encuentran en trámite. El Ejecutivo hace un uso relativamente bajo de los decretos ejecutivos de alto alcance, su principal herramienta de ejecución de política, en comparación con los gobiernos desde finales del siglo pasado. Además, gestiona el poder de convocatoria a sesiones extraordinarias como lo hacían las administraciones en la época bipartidista a pesar de que no cuenta con el músculo político que tenían aquellas. Ha logrado aprobar pocas leyes negociadas con otros partidos, una fórmula perdedora en un sistema político diseñado para la cooperación y una Asamblea Legislativa multipartidista.

En un hecho sin precedentes, el actual gobierno abdicó su poder de iniciativa de ley al dejar vacante el cargo de Ministro de la Presidencia, una pieza estratégica dentro del gabinete y en sus relaciones con el Parlamento. Al terminar el mandato de la presente administración, en mayo del 2026, dicha plaza habría estado vacante por 453 días.

La información analizada en esta edición del capítulo da cuenta que, en una sociedad con una fuerte tradición democrática, casi no se convocan a diálogos sociales para resolver problemas de interés público. Producto de esta cada vez más baja disposición para construir acuerdos mediante la deliberación, la judicialización ha desplazado a la participación social como repertorio de lucha ciudadana para dirimir conflictos sobre asuntos públicos. Los 7.027 casos de recursos de amparo declarados con lugar contra el Poder Ejecutivo, del tercer año del actual gobierno son casi cuatro veces más que los de 2021 y nueve veces más que el nivel registrado en 2017.

La razón por la cual la Administración Chaves muestra un bajo nivel de concreción no es porque carezca de iniciativas. Como todos los gobiernos,

tiene propuestas, planes y proyectos. La actual administración tiene un proyecto político, la diferencia es que éste no se sustenta en propuestas de política pública como tradicionalmente se ha concebido. En su lugar, el proyecto consiste en patrocinar un movimiento político electoral, desde el mismo Ejecutivo, con el fin de que el actual grupo gobernante siga en el poder.

Lograr la continuidad es un fin de para cualquier partido en el poder; la diferencia es que el Ejecutivo actual lo acomete por otros medios: el uso del poder público para crear estructuras políticas electorales. Para tal fin, ha acudido a tres medidas. Primero, que jerarcas gubernamentales renuncien para presentar sus candidaturas presidenciales y legislativas. En esta medida, ha tenido la mayor cantidad de salidas del gabinete por este propósito en los últimos cincuenta años. Segundo, arrebatar alcaldías municipales a otros partidos políticos para expandir su apoyo territorial, varias de las cuales profieren su adhesión en actos públicos del gobierno. Finalmente, el desarrollo de una amplia campaña mediática para impulsar una propuesta de ley -la llamada Ley Jaguar-, que incluía la celebración de un referendo, como estrategia para lanzar y repositonar al gobierno y atraer apoyo de la ciudadanía.

En este escenario, la sociedad costarricense se apresta a celebrar un nuevo proceso electoral para designar a sus máximas autoridades políticas, el décimo noveno consecutivo desde la guerra civil de 1948. La organización de elecciones limpias y libres es un pilar de la democracia. Sin embargo, éstas no serán elecciones ordinarias, pues se celebrarán bajo condiciones tóxicas que tienen potencial para debilitar la principal fortaleza de la democracia electoral: la combinación del riesgo de una nueva y mayor caída de la afluencia del electorado a las urnas; la extrema debilidad e impopularidad de los partidos, que puede llevar a un eventual colapso del sistema de partidos políticos; y una actitud combativa desde el gobierno contra las reglas de beligerancia política, contraria a las costumbres prevalecientes en el país. En la antesala de esta campaña electoral bajo esas condiciones extraordinarias, el mandatario sorteó, a su favor, un proceso legislativo para levantarle la inmunidad por una acusación judicial, otro acontecimiento inusitado en la política local. Más recientemente afronta un segundo proceso similar por beligerancia política.

Los problemas de la democracia costarricense no se agotan en el ámbito nacional. También enfrenta un panorama adverso en el plano internacional. El análisis de las relaciones Costa Rica-Estados Unidos, da cuenta de un viraje en la percepción de uno de los principales socios estratégicos del país, factor que puede vulnerar y comprometer la seguridad y la sobrevivencia de nuestra democracia.

Valoración del Informe Estado de la Nación 2024

La democracia costarricense ha entrado en una nueva, y más peligrosa fase, de su crisis de representación política, en la cual los actores políticos están enfrascados en una batalla entre los ataques originados en el uso del *poder del megáfono* y el control político. En el sistema costarricense, por

sus pesos y contra pesos, una estrategia de ataque y contraataque provoca que la democracia se concentre en las disputas sobre la distribución de las cuotas de poder y se descuide el uso del poder político para producir resultados y promover el progreso social.

Aspiraciones

Sistema electoral y de partidos políticos

El sistema electoral garantiza el ejercicio de un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos, y garantiza resultados electorales que responden fielmente a las preferencias ciudadanas. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento político de los partidos, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos. También se cuenta con mecanismos eficaces de control relativos al cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos para la elección de sus candidatas y candidatos.

Democracia participativa

La Constitución Política y la legislación garantizan, como complemento de la democracia representativa, mecanismos de democracia directa y semidirecta en los ámbitos nacional y local. La ciudadanía participa activamente en consultas populares que promueven espacios plurales de deliberación pública, y sus resultados reflejan la voluntad de las mayorías.

Administración de la justicia

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público protege los derechos de la población, en especial el derecho a la debida defensa,

y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.

Gestión y representación política responsables

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas, nacionales y locales se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control recíproco entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población. En particular, el Poder Ejecutivo organiza y conduce la administración del Estado y ejerce la iniciativa ante el Poder Legislativo, para impulsar sus prioridades con apego a la Constitución Política. El Poder Legislativo ejerce un control político oportuno y eficaz, rinde cuentas a sus electores, aprueba leyes que promueven el desarrollo humano, y su organización interna respeta los derechos de mayorías y minorías.

Participación y rendición de cuentas

Las instituciones públicas ofrecen, a la ciudadanía, amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participar en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas

de manera veraz, completa, oportuna y responsable, y respetan la dignidad de las personas en un marco legal y administrativo garante de la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los derechos y libertades civiles y políticos de la población.

Convivencia ciudadana

La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). La ciudadanía tiene una fuerte creencia en la democracia y participa activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio efectivo y permanente de los asuntos públicos. La ciudadanía ejerce de modo eficaz su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y dinámicas organizaciones de la sociedad civil, y utilizan las oportunidades para participar en la gestión pública.

Política exterior

La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país. Es un instrumento activo y eficaz para el impulso de los derechos humanos el desarrollo sostenible y la paz en el plano internacional, así como para la protección y tutela de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

5

Fortalecimiento de la democracia

Introducción

El capítulo de *Fortalecimiento de la Democracia* estudia a la democracia costarricense desde la perspectiva de su contribución al desarrollo humano: los avances, retrocesos y los principales desafíos ante un grupo de aspiraciones políticas establecidas desde el marco conceptual del *Informe*. Su objetivo es determinar el grado en que el desempeño de la democracia en el 2024 e inicios del 2025 logró acercarse a esas aspiraciones. Desde esta perspectiva, el interés es doble: por una parte, la contribución de la democracia a la resolución de los desafíos del desarrollo humano del país; por otra, los aportes que el desempeño del sistema político realiza para el perfeccionamiento de la democracia, considerada como un bien público y un logro histórico.

La principal novedad de este capítulo es la introducción de dos conceptos a partir de los cuales se efectuará la valoración del desempeño de la democracia, a saber: las *entregas del sistema político* a la población y el *uso del poder* por parte de las autoridades. Esta innovación es resultado de un intenso proceso de deliberaciones y consultas orientadas a refinar las herramientas disponibles para el estudio de la contribución de la democracia al desarrollo humano. Este replanteamiento es un proceso en construcción.

El *Informe* da seguimiento especial a las conclusiones del año pasado. En particular: ¿se ha agudizado el conflicto entre los poderes de la república en el 2024 e

inicios del 2025?, y ¿cuáles efectos tiene para la convivencia democrática, en el marco de las elecciones del 2026, que el sistema político siga enfrascado en reiterados ataques y contrataques entre actores? El examen de ambas perspectivas se basa en las aspiraciones sobre el fortalecimiento de la democracia definidas por el Consejo Consultivo del *Informe* en años anteriores.

Enfoque del capítulo

La presente edición del *Informe* se basa en los conceptos de *entregas del sistema político* y de *los usos y ejercicio del poder* como fundamento conceptual para examinar el desempeño de la democracia costarricense con una perspectiva de desarrollo humano. Permitirá analizar la intensidad del conflicto entre los poderes de la república, así como sus efectos para lograr que la democracia contribuya al desarrollo humano de la sociedad costarricense.

La acepción más común de la palabra entrega es “acción de entrega o entregarse”¹. Una “entrega” se entiende, según la literatura especializada², como el producto de los procesos de negociación entre el Estado y la sociedad, o como una especie de equilibrio político (en la acepción del contrato social que se ha utilizado en el *Informe Estado de la Nación*) entre las élites gobernantes y los diferentes grupos de la sociedad.

A partir de estas consideraciones, ¿qué es y qué no es una entrega del sistema

político a la población? Para empezar, las entregas del sistema político son aquellas trazables a decisiones o acciones concretas que ponen en marcha los actores del sistema político –institucionales y no institucionales– para modificar el marco normativo que establece las reglas de comportamiento de los actores, los servicios que la institucionalidad pública entrega y la capacidad de la ciudadanía para ejercer un escrutinio sobre las políticas públicas.

Como queda claro, una entrega no son los resultados genéricos de las acciones que los actores económicos, sociales y políticos adoptan, como el crecimiento económico, la tasa de inflación, la inequidad social o, incluso, la cantidad de personas afectadas por una política de represión a opositores. No solo puede haber otros factores, fuera del control del sistema político, que incidan sobre estos resultados, sino que una misma acción pueden presentarse, dependiendo del contexto, consecuencias distintas.

El énfasis está puesto en determinar cómo el sistema político costarricense determina si se prestan servicios, cómo se ejecutan las entregas a la población y a quiénes se otorga. En el centro de este argumento las diferencias en el desempeño pueden explicarse por la variación en el modo en que las instituciones políticas operan. El factor político es considerado central en cada etapa del proceso de una entrega a la ciudadanía, desde la configuración de los procesos de exclusión y desigualdad hasta la sensibilización y el

reconocimiento de estos como problemas de (in)justicia, y desde la determinación de cuáles políticas se adoptan hasta si se implementan y cómo.

¿Qué es entonces una “acción”? La acepción más consistente con esta línea de pensamiento es: “ejercicio de la posibilidad de hacer”³. Es la aplicación de las potestades o poderes formales e informales⁴ que un actor político, o conjunto de ellos, efectúa. La aplicación de estas potestades procura un fin o propósito y se materializan en ciertas herramientas (legales, discursivas, movilización de recursos técnicos, organizativos o presupuestarios). La caracterización de esta aplicación permite establecer el contenido o sustancia de la entrega.

Además, este concepto facilita caracterizar el tipo de entregas que el sistema político hace (para los otros temas véase los capítulos social, económico y ambiental del *Informe*) y el sentido de dichas entregas en términos de las aspiraciones del desarrollo humano. Para ello, se desarrolla una metodología que clarifica las entregas mencionadas según criterios que contemplen la progresividad o regresividad de las medidas, las cuales se definirán más adelante.

El segundo concepto es el de los *usos del poder*, el cual hace referencia a las formas en que las autoridades políticas ejercen sus facultades. El punto de partida de este análisis es el reconocimiento de que, aunque la democracia costarricense es presidencialista, a diferencia de la mayoría de los países del hemisferio americano con este tipo de régimen, el presidencialismo en Costa Rica no le otorga al Ejecutivo un papel dominante. El año anterior el capítulo desarrolló conceptual y metodológicamente este concepto (para más detalles ver edición anterior). Esta edición lo emplea de nuevo y lo pone en relación con el de las “entregas de sistema”. Mediante este desarrollo es posible abordar una cuestión clave para el estudio de la democracia desde la perspectiva del desarrollo humano: las consecuencias prácticas de los usos del poder sobre el bienestar de la sociedad.

Sistema político tiene cada vez menor capacidad de gestionar la política pública

Una de las aspiraciones de este capítulo evalúa en qué medida el sistema político costarricense cumple con la aspiración de realizar una gestión política responsable. Esta aspiración atribuye un rol primordial a los poderes de la república, pero particularmente al Ejecutivo y al Legislativo. De forma puntual, este factor examina el desempeño del Poder Ejecutivo en dos sentidos: el primero se refiere a su funcionamiento como poder de la república y el segundo a su capacidad para desarrollar relaciones de colaboración con el Poder Legislativo, lo cual resulta clave para la aprobación de las prioridades de política pública de un Gobierno. En esta dimensión también se analiza la capacidad del Legislativo para promover y aprobar legislación que favorezca el desarrollo humano a partir de una deliberación democrática.

El punto de partida de este análisis es el reconocimiento de que la arquitectura constitucional costarricense, basada en un diseño descentralizado del poder estatal y en un sistema en el cual el Ejecutivo es un actor clave, pero no dominante, requiere de un grado sustantivo de cooperación entre los poderes de la república y entre las distintas las fuerzas políticas. De hecho, el accionar del Ejecutivo está enteramente subordinado a las leyes aprobadas por el Poder Legislativo y sometida a estrictos controles constitucionales, legales y administrativos que ejercen los otros poderes y agencias de control horizontal.

Los principales hallazgos señalan que, a tres años de gobierno, la Administración Chaves Robles ha exhibido muy limitadas capacidades de gestión de los asuntos públicos, tanto los gestionados completamente por el Ejecutivo y, en general, la institucionalidad pública, como aquellas que deben ser definidas mediante la intervención del Poder Legislativo. Esta situación puede deberse a que no tiene las condiciones requeridas o por la decisión política de no ejercer esa gestión o tener iniciativa en algunos aspectos.

Sus propuestas tienen poco nivel de

concreción y no se encuentran articuladas alrededor de un eje o temática central. Asimismo, la estrategia de las autoridades gubernamentales actuales para la aplicación de los decretos ejecutivos es poco extensiva y los decretos ejecutivos de convocatoria de iniciativas legislativas es más propia de un Gobierno bipartidista que de uno con poco músculo político en el Congreso. Por otra parte, en una época en la que han mermado las entregas del sistema político, el actual Gobierno reporta la menor cantidad de entregas progresivas de los casos analizados. En un hecho sin precedentes, el Poder Ejecutivo abdica de uno de sus poderes: el de nombramiento del Ministerio de la Presidencia, un factor que obstaculiza las negociaciones con la Asamblea Legislativa. Por último, en una sociedad con una marcada vocación de escucha para dirimir los conflictos, los actores políticos merman la convocatoria a dialogar.

Sistema político realiza menos entregas progresivas

La principal novedad de esta edición del *Informe* es la incorporación de una vertiente analítica hasta ahora inexplorada: las entregas del sistema político a la población. Se desarrolló una propuesta para analizar el tipo de entregas que hace el sistema político a partir de dos criterios claves: progresividad (avances) y regresividad (retrocesos) en materia de desarrollo humano. Estos resultados aportan evidencia para responder a la pregunta de cuál es la contribución del sistema político al desarrollo de la sociedad costarricense (recuadro 5.1).

Los resultados de la clasificación de entregas del sistema político mediante herramientas de inteligencia artificial (IA) arrojan resultados sugerentes. En primer lugar, la mayoría de las entregas del sistema político en las últimas tres décadas son de naturaleza progresiva; es decir, constituyen mejoras y avances para la sociedad. Este es un resultado positivo y concuerda con un estilo costarricense de sociedad.

Para comparar la cantidad de normas progresivas y regresivas, lo más apropiado es hacerlo no con la cantidad absoluta,

Recuadro 5.1

Metodología para el análisis de las entregas del sistema político

El análisis de las entregas se aplicó a leyes y decretos ejecutivos, dos productos que solo el sistema político puede aprobar.

Las primeras se derivan de las potestades del Poder Legislativo y los segundos los promulga el Poder Ejecutivo. Se estudiaron las leyes sustantivas y los decretos de muy alto alcance, las dos modalidades de mayor relevancia. La clasificación para identificar este tipo de leyes y decretos es la empleada por las ediciones anteriores del Informe.

La codificación se construyó a partir de dos conceptos polares, entregas progresivas o regresivas. En las primeras, el sistema político procura mejorar las condiciones de vida de las personas, mientras que, en las segundas, las condiciones existentes (sean buenas o malas) pueden retroceder o empeorar aún más. Los criterios para clasificar leyes y decretos se indican enseguida:

Decretos ejecutivos progresivos

1. Amplían derechos y libertades: aumenta el alcance de derechos humanos y las libertades fundamentales, mediante el reconocimiento de nuevos derechos, la garantía efectiva de derechos existentes o la creación de mecanismos de protección para la población.

2. Promueven equidad social: procura reducir las desigualdades estructurales mediante políticas redistributivas, acceso a servicios básicos o acciones afirmativas.

3. Protegen el ambiente: medidas para preservar ecosistemas, biodiversidad y recursos naturales promoviendo la sostenibilidad, la mitigación del cambio climático y el equilibrio entre desarrollo humano y protección ambiental.

4. Fortalecen instituciones democráticas: refuerza la calidad democrática mediante el fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas, la independencia

institucional y la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Decretos ejecutivos regresivos

1. Restringen derechos o libertades: limitan o impide el ejercicio de derechos humanos fundamentales. Puede tener efectos retroactivos, al afectar los derechos ya existentes, y también prospectivos, al impactar derechos futuros.

2. Amplían las desigualdades sociales: reducen los recursos públicos o beneficios de los programas orientados a los grupos sociales históricamente vulnerables (personas pobres, mujeres, indígenas, niñez) y, en general, aquellos en condiciones socioeconómicas menos favorables. Se incluye aquí la reducción de recursos o beneficios de las políticas sociales universales, como la educación pública y la salud.

3. Impactan negativamente la protección del ambiente: medidas que priorizan aspectos económicos por encima de la protección ambiental, o generan un daño directo al medioambiente.

4. Centralizan poder o reducen transparencia: limita o impide la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y concentra el poder en detrimento de los principios democráticos, la rendición de cuentas y la transparencia.

Leyes progresivas

1. Amplía derechos: reconoce nuevos derechos o fortalece derechos existentes mediante marcos legales, políticas públicas o nuevos mecanismos para garantizarlos.

2. Aumenta el acceso a servicios públicos: expande la cobertura, calidad o accesibilidad a servicios públicos esenciales para la población.

3. Favorece a grupos históricamente excluidos o vulnerables: implementa acciones afirmativas o políticas públicas redistributivas con el fin de reducir brechas estructurales que afectan a grupos históricamente excluidos y vulnerables (mencionados en líneas anteriores).

4. Moderniza instituciones públicas: mejora la eficiencia, transparencia y capacidad de respuesta de las instituciones estatales a los problemas públicos.

Leyes regresivas

1. Restringe derechos: limita el ejercicio de derechos existentes, elimina garantías o debilita mecanismos de protección y tutela a través de la modificación de marcos legales o mediante la suspensión de políticas públicas progresivas.

2. Reduce el acceso a servicios básicos: disminuye la cobertura de servicios esenciales, limita su calidad o introduce barreras administrativas, económicas o geográficas que dificultan o imposibilitan el acceso efectivo de la población a servicios básicos.

3. Empeora las condiciones de vida de sectores vulnerables: elimina acciones afirmativas, ignoran las desigualdades estructurales y favorecen dinámicas que perpetúan o aumentan la marginación de grupos históricamente excluidos (mencionados en líneas anteriores).

4. Refuerza instituciones o estructuras tradicionales: medidas que promueven la opacidad en la gestión y toma de decisiones de carácter público, limitan la rendición de cuentas y deterioran la calidad de los servicios públicos hasta afectar su eficacia y legitimidad.

Recuadro 5.1 (continuación)

Aportes y limitaciones del análisis de la desigualdad salarial cantonal

La aplicación de estos criterios se efectuó a través de herramientas automatizadas de Inteligencia Artificial (en adelante IA), particularmente Deepseek y ChatGPT. Mediante estas herramientas se llevó a cabo un análisis exploratorio con una muestra de 9 leyes y 16 decretos ejecutivos utilizando los títulos de las normas, cuyos resultados permitieron calibrar los criterios y métodos. Posterior a ello, se analizó el texto completo de las leyes sustantivas, aprobadas entre 1986 y el 2025, y los decretos ejecutivos de muy alto alcance, entre el 2014 y el 2025, con lo cual se obtuvo una primera clasificación de las normas. En total se trata de 1.387 leyes y 1.231 decretos ejecutivos. Esta clasificación se revisó de forma manual.

Una ley o decreto puede combinar elementos progresivos y regresivos. Para clasificarlas en uno u otro grupo se definió la siguiente metodología: si la ley o el decreto cumple con alguno o varios de los cuatro criterios de progresividad se consideran como progresivas. En caso de que las normas estudiadas cumplan alguno o varios de los cuatro y cinco criterios de regresividad definidos, dicha entrega se considera como regresiva.

Ahora bien, ¿qué sucede con las normas que tienen criterios de los dos “mundos” a la vez? Estos son casos ambiguos desde el punto de la metodología antes descrita. Existen dos escenarios: el primero es que el contenido de la ley o el decreto, por su naturaleza, no incluyan aspectos de regresividad o progre-

sividad como los definidos. El segundo escenario refiere a piezas normativas que contienen tanto componentes progresivos como regresivos.

En esta edición se creó una categoría denominada indefinidos para clasificar a leyes y decretos que no tienen, del todo, un carácter progresivo o regresivo claramente definido, o aquellas que pueden catalogarse como entregas progresivas-regresivas. En futuras ediciones se aplicarán técnicas desagregar esta categoría con el fin de analizar de forma individual cada uno de los escenarios mencionados. Esta categoría reúne a 255 de las leyes (18%) y 337 de los decretos estudiados (27%).

Fuente: Alfaro-Redondo y Torres, 2025.

sino con la relación entre ambos tipos de entregas, debido a que, por ejemplo, se promulgan más decretos que leyes. Por lo tanto, la comparación se hace mediante el cálculo de la razón estadística entre las normas progresivas y las de carácter regresivo. Esta razón permite saber cuántas entregas progresivas existen por cada entrega regresiva. Entre más alto sea este valor, el sistema político más se orienta hacia la progresividad. Valores menores a uno indican una orientación mayormente regresiva.

Los principales hallazgos sobre este tema son dos. Antes del 2014, la razón de leyes que promueven el desarrollo humano (progresivas) era mayor que en la actualidad. Entre 1994 y el 2005 (abril), el promedio fue de 15 casos. Esta cantidad aumentó a 25 en el período 2006-2014 (abril). No obstante, la razón baja a 10 entregas progresivas por cada entrega regresiva luego del 2014. Esto quiere decir que el sistema político hace menos entregas que inciden en el desarrollo humano en la última década. Su capacidad de entregas se redujo a la mitad.

Ello puede deberse al agravamiento de la crisis fiscal ocurrida en esos años, que culminó con la aprobación “*in extremis*” de una reforma fiscal en el 2018, cuando el Estado costarricense estaba cercano a la insolvencia (PEN, 2020).

El segundo hallazgo se refiere a la relación entre entregas progresivas y regresivas, tanto en leyes como en decretos, del presente Gobierno, la cual es la menor de todas las administraciones hasta ahora analizadas (gráfico 5.1). Sin embargo, de ello no puede concluirse que su orientación sea regresiva, sino que es pronunciadamente menos progresiva.

Ejecutivo construye pocos acuerdos con el Congreso

En un régimen de presidencialismo acotado como el costarricense (PEN, 2023), la capacidad del sistema político para hacer entregas a la población depende de la cooperación con otros poderes de la república; en particular, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo son críticas. Este acápite examina cómo el Poder Ejecutivo conduce sus relaciones

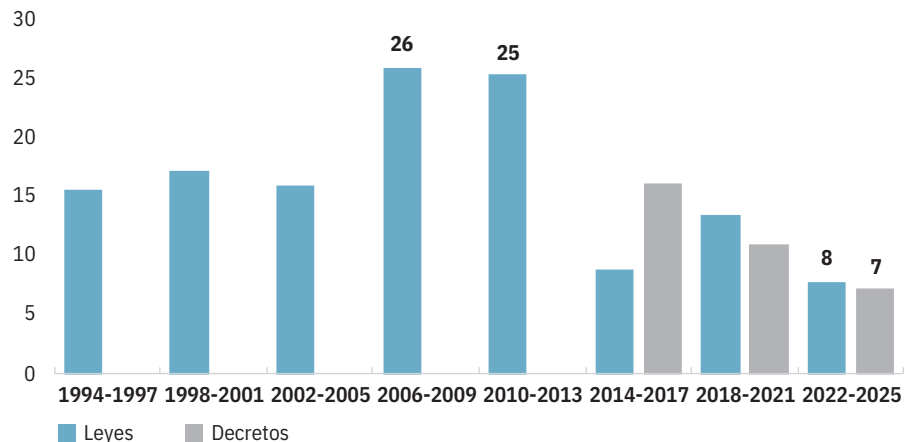
con los otros poderes, específicamente con la Asamblea Legislativa. Pone énfasis en el uso que el Ejecutivo da los poderes que dispone para propiciar acuerdos y a los efectos derivados de su accionar. Se estudian aspectos como el poder de nombramiento, el poder de iniciativa de ley y la construcción de acuerdos para convertir proyectos en leyes.

Prolongada vacancia en el Ministerio de la Presidencia obstaculiza negociaciones y alta rotación llega a las juntas directivas

El ordenamiento jurídico costarricense establece que el Poder Ejecutivo es un órgano colegiado que incluye al presidente de la república y a sus ministras y ministros. A raíz de ello, uno de los *poderes formales* más relevantes del Ejecutivo en una democracia es la conformación de su gabinete; es decir, el equipo que acompaña al presidente para la conducción de los asuntos del país. Desde una perspectiva numérica, el gabinete está compuesto por una veintena de jerarcas institucionales

Gráfico 5.1

Razón entre entregas progresivas y regresivas del sistema político^{a/}. 1994-2025



a/ En el cálculo de la razón el numerador corresponde a las entregas progresivas y el denominador son las entregas regresivas. Debido al avance del estudio el período de análisis de las leyes incluye 1994-2025 y los decretos del 2014 al 2025, en futuras ediciones se ampliarán los períodos.

Fuente: Alfaro-Redondo y Torres, 2025.

con responsabilidades en temas como transporte, vivienda, educación y cultura. La Presidencia de la República tiene la potestad exclusiva de nombrar, destituir y sustituir a los ministros y las ministras.

En reiteradas oportunidades, este *Informe* ha señalado que la formulación y continuidad de las políticas públicas demanda algún grado razonable de unidad y estabilidad de los gabinetes ministeriales. El principio detrás de este argumento es sencillo: un gabinete inestable dificulta la conducción del Gobierno. A mayor rotación, más difícil se torna la consecución de metas y objetivos, pues los constantes cambios en la cúpula de las carteras ministeriales implican “empezar de nuevo”. Aunque es normal que cualquier gabinete experimente cierto desgaste, una dinámica frecuente de salidas y entradas interrumpe los procesos institucionales de toma de decisiones, obliga a rearmar equipos de trabajo y se convierte en un obstáculo para una gestión eficiente. Asimismo, una alta rotación dificulta las relaciones políticas con el Legislativo, pues los cambios frecuentes de interlocutores reducen la capacidad del Ejecutivo para impulsar sus prioridades de política pública.

Con el objetivo de estudiar el fenómeno de rotación del gabinete, esta investigación empleó como principal insumo la base de datos de nombramientos en el Gabinete, a cargo del PEN, que incluye las doce administraciones del período 1978-2025. Esta fue construida mediante una revisión del diario oficial *La Gaceta* en el cual aparecen registrados los cambios en los gabinetes.

Desde una concepción de gabinete ampliada, durante el tercer año de gobierno de la Administración Chaves Robles, se registraron 29 salidas: ocho fueron jefes de ministerios, doce en viceministerios y nueve en juntas directivas. El ministerio con mayor cantidad de cambios fue el de la Presidencia con dos sustituciones, los viceministerios adscritos al Ministerio de Cultura y Juventud con tres y los viceministros del Ministerio de Economía, Industria y Comercio con dos renunciaciones y la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Rural con dos salidas.

Cuando se compara esta rotación con la ocurrida en administraciones anteriores, puede concluirse que el Ministerio de Comunicación es la cartera más inestable. Esta experimentó su pico de salidas

en las Administraciones Alvarado Quesada y Chaves Robles. El Ministerio de la Presidencia es otra cartera altamente inestable y particularmente problemática. Su jerarca tiene la responsabilidad de comandar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los otros poderes de la república, pero especialmente con el Legislativo. Después del presidente de la república, el titular del Ministerio de la Presidencia es el jerarca ministerial más importante en cualquier Gobierno desde el punto de vista político.

La inestabilidad en el Ministerio de la Presidencia se incrementó a partir del 2018. La Administración Alvarado Quesada es la que registra más cambios, aunque en las administraciones de 2010-2014 y 2014-2018 hubo reemplazos en este Ministerio, dos de los titulares se mantuvieron en el cargo más de 1.100 días.

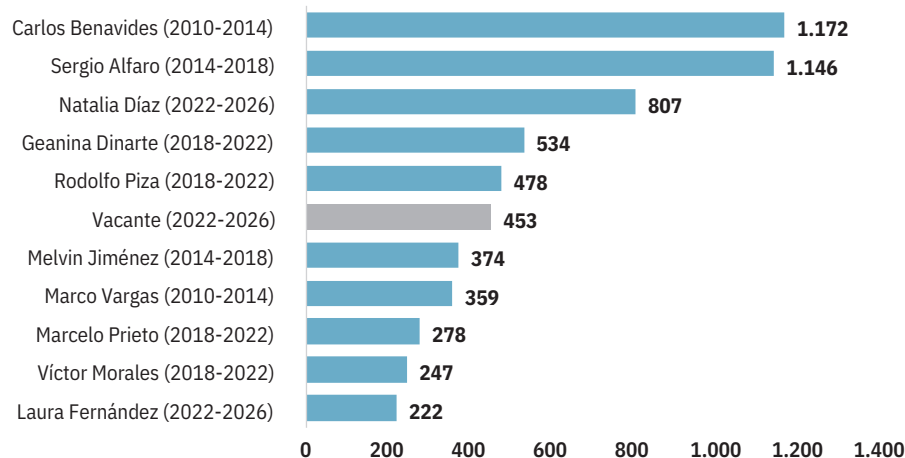
En el Gobierno actual, la jerarca inicialmente designada, Natalia Díaz, se mantuvo en el cargo más de dos años (807 días), y quien la reemplazó, Laura Fernández, solo estuvo al frente del ministerio durante 222 días; una duración inferior al de otras personas que la antecedieron. En esta administración de Gobierno, sin embargo, ha ocurrido un hecho inédito en la política costarricense: el presidente de la república decidió dejar vacante este puesto estratégico luego de la última salida.

En caso de que la Administración persista en la decisión de no nombrar a una persona como jerarca del Ministerio de la Presidencia, al terminar el mandato en mayo del 2026, la plaza habría estado vacante por 453 días. Es decir, en términos de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, la Administración Chaves Robles ha renunciado a nombrar al jerarca que conduce las relaciones entre ambos. En este caso, el Gobierno abdica de uno de sus poderes formales: el poder de nombramiento, y con ello, deteriora y empeora las relaciones con el Legislativo, así como una renuncia a impulsar una agenda legislativa (gráfico 5.2).

Para tener un entendimiento más amplio de la inestabilidad en la gestión interna de los ministerios se desarrolló un indicador de estabilidad que combina

Gráfico 5.2

Días a cargo del Ministerio de la Presidencia, según titular del puesto. 2010-2025^{a/}



a/ La cifra entre paréntesis indica el período de la administración.

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

Figura 5.1

Clasificación de estabilidad por cartera, Administración Chaves Robles 2022-2025

<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de la Condición de la Mujer Ministerio de Turismo 	<ul style="list-style-type: none"> Comex Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto Minae Ministerio de Hacienda 			
	<table border="1"> <tr> <td>Estable - Estable</td> <td>Estable - Inestable</td> </tr> <tr> <td>Estable - Inestable</td> <td>Inestable - Inestable</td> </tr> </table>	Estable - Estable	Estable - Inestable	Estable - Inestable
Estable - Estable	Estable - Inestable			
Estable - Inestable	Inestable - Inestable			
	<ul style="list-style-type: none"> Mideplan MOPT MAG MiVAH MCJ MTSS MEIC MEP 			

Fuente: Soleibe, 2025, con datos de la de la base de rotación de gabinete del PEN.

la información de jefes ministeriales y viceministerios, para identificar las carteras con mayor o menor rotación en ambos niveles. La categoría *inestable-inestable*, es decir en la que hay alta rotación tanto en el puesto de jefe como en los viceministerios, es la más numerosa. En este grupo se encuentran ministerios como

el MOPT, el Mideplan, el Ministerio de Cultura y Juventud, el MAG, el MEP, el MiVAH y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (figura 5.1).

Finalmente, durante el tercer año de la Administración Chaves Robles se dio una significativa rotación en las presidencias ejecutivas de varias instituciones

autónomas. En este período, seis jefes abandonaron sus cargos. Estos cambios se dan en un contexto en el que el Ejecutivo ha buscado ejercer un mayor control sobre las juntas directivas de las entidades descentralizadas. Tal fue el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), en medio de una fuerte polémica interna y tensiones entre la Junta Directiva y Casa Presidencial. Este episodio evidenció un choque entre la autonomía institucional y la intervención del Ejecutivo.

La Junta Directiva de la CCSS ha mostrado históricamente un alto grado de estabilidad, con muy pocos cambios en las últimas administraciones: un movimiento en los gobiernos de Óscar Arias y Laura Chinchilla, dos en la Administración de Luis Guillermo Solís y ninguno durante el mandato de Carlos Alvarado (Soleibe, 2025). Sin embargo, esta tendencia se rompe con la Administración Chaves Robles, cuya gestión registra siete sustituciones durante sus tres años de Gobierno, una cifra que por sí sola supera la suma de los cuatro Gobiernos anteriores. Este nivel de inestabilidad es inédito y refleja un patrón de intervención política más intensa en la conformación de la Junta Directiva.

La búsqueda de mayor control desde el Ejecutivo continuó durante los primeros meses del cuarto año de gobierno con la destitución de la Junta Directiva del Banco Nacional de Costa Rica. En esta entidad bancaria, el Poder Ejecutivo impulsó reconfiguraciones que fueron cuestionadas en el sector financiero y en la Asamblea Legislativa, debido a sus implicaciones sobre la estabilidad institucional y la gobernanza del banco más grande del país. En octubre del 2025, la Sala Constitucional ordenó al Consejo de Gobierno restituir a los directivos destituidos.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ROTACIÓN DEL GABINETE
véase Soleibe, 2025, en www.estadonacion.or.cr

Manejo de sesiones extraordinarias no facilita acuerdos multipartidistas

Un poder formal muy importante del Poder Ejecutivo es su capacidad para conducir la agenda legislativa durante seis meses al año, una potestad que la Constitución Política le otorga para impulsar sus prioridades en el congreso. Puntualmente, este poder consiste en utilizar los decretos de convocatoria a proyectos de ley en las sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa. En los decretos de convocatoria, el Ejecutivo define los proyectos que desea que el Congreso discuta y eventualmente aprueba. En los decretos de desconvocatoria procura incidir en las negociaciones, dejando de lado iniciativas convocadas que pueden enfrentar resistencias o dar tiempo a que las deliberaciones políticas con miembros del congreso logren acuerdos que puedan ser incorporados en los textos.

La diferencia de este poder de iniciativa de ley con respecto al de ejecutar política pública es que, para que las iniciativas convocadas avancen, es imprescindible una buena capacidad de negociación y acuerdo con los partidos de oposición en la Asamblea Legislativa en la medida que, al igual que todas las administraciones de Gobierno durante el presente siglo, la bancada oficialista es minoritaria.

Un análisis exhaustivo de los decretos de convocatoria y desconvocatoria de proyectos de ley, en sesiones extraordinarias durante el período 2022-2025 arroja que la Administración Chaves Robles se comporta como los Gobiernos de la época bipartidista. En otras palabras, convoca y desconvoca pocas iniciativas y gestiona este poder como si tuviese un potente músculo legislativo para hacer prevalecer sus intereses. En una Asamblea Legislativa multipartidista, en la cual la fracción oficialista es altamente minoritaria; ello puede indicar la presencia de pocas negociaciones entre el Ejecutivo y el Congreso: en estas condiciones el Ejecutivo tendría incentivos para ofrecer múltiples iniciativas de interés de diversos partidos con el fin de avanzar sus prioridades.

La estrategia gubernamental ha sido

ceñirse a una agenda estable, pequeña y rígida, privilegiando sus iniciativas sobre la posibilidad de negociar con las otras fuerzas políticas un espectro más amplio de proyectos. Para contrarrestar la carencia de este músculo propio, la Administración podría construir alianzas con otros partidos y así cosechar mayorías legislativas. Empero, ninguna de estas condiciones existe en la actualidad, lo cual sugiere una contradicción entre la estrategia parlamentaria del Ejecutivo y las condiciones políticas prevalecientes en estos tres primeros años de Gobierno. En síntesis, la estrategia del mandatario Chaves Robles en su relación con el Congreso, aunque válida, no parece ajustarse a la realidad de sus limitados apoyos legislativos y evidencia un limitado empuje de la agenda normativa del gobierno o la aprobación de los proyectos de su interés.

Otros Gobiernos, a sabiendas de sus limitadas capacidades de éxito frente al Congreso, optaron por una estrategia distinta: presentar una mayor cantidad de proyectos y mover más sus convocatorias, lo cual les permitió incorporar a la agenda los intereses de las otras fuerzas políticas. Esta otra estrategia se basa en dos pilares: reconocimiento de un papel más protagónico de las fuerzas de oposición en la formación de la ley y una mayor disposición del Ejecutivo por ceder y negociar iniciativas, manteniendo relativamente estable una amplia composición temática. Las últimas administraciones que impulsaron agendas fluidas, diversas y cambiantes fueron la de Solís Rivera (2014-2018) y Alvarado Quesada (2018-2022) (gráfico 5.3).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

DECRETOS SESIONES EXTRAORDINARIAS, véase Calderón y Soleibe, 2025, en www.estadonacion.or.cr

Poco peso del Ejecutivo y la fracción oficialista en la legislación aprobada

Un indicador de la estrategia de gestión del Ejecutivo en su relación con el Congreso es la cantidad de iniciativas incluidas en sus convocatorias durante los períodos de sesiones extraordinarias que son posteriormente aprobadas. Este es un buen indicador de la efectividad de los Gobiernos, pues, durante dos períodos de tres meses (seis meses en total), el Poder Ejecutivo controla por completo la agenda del Congreso. Para cualquier Gobierno, hacer el mejor uso posible de este tiempo es estratégico, así como cultivar buenas relaciones con los partidos de oposición.

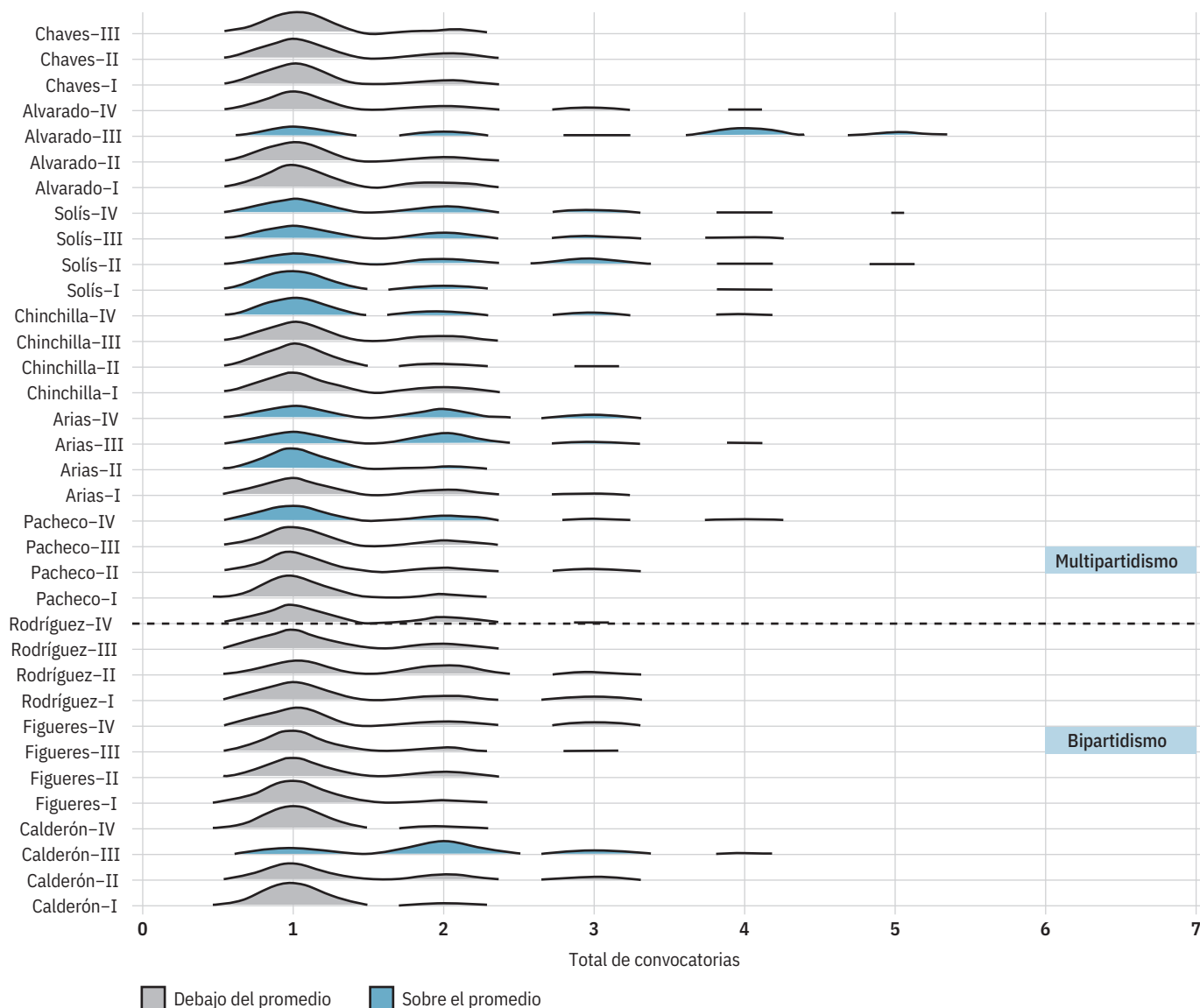
El indicador mencionado mide el número de proyectos aprobados en comparación con los que convoca el Ejecutivo en los períodos de sesiones extraordinarias, en los tres primeros años de gobierno. Un mayor valor indica que se ha logrado aprobar una mayor cantidad de proyectos de ley convocados. Esta cifra refleja la capacidad del Ejecutivo para construir acuerdos en torno a iniciativas de ley de su interés, en períodos en los cuales controla la agenda del Congreso.

Entre el 2022 y el 2025, la Administración Chaves Robles recurrió a una agenda reducida de iniciativas, como lo reflejan los decretos de convocatorias y desconvocatorias a las sesiones extraordinarias. Producto de ello, la concreción de estas iniciativas, entendidas como aquellas que se convierten en ley de la república es limitada (gráfico 5.4). Lo anterior lleva a señalar que la Administración Chaves Robles desaprovecha, al subutilizar, uno de los principales mecanismos para la gestión y ejecución de la política pública.

Si bien es cierto los decretos ejecutivos de convocatoria a sesiones extraordinarias son un instrumento de política pública muy importante, no todas las iniciativas gubernamentales pueden tramitarse por esa vía. Para muchas otras iniciativas es necesaria la intervención directa del Ejecutivo en el proceso de formación de la ley, que constitucionalmente tiene como sede el Legislativo: los diputados y las diputadas cuentan con

Gráfico 5.3

Cantidad de decretos ejecutivos y proyectos de ley en sesiones extraordinarias, por administración, según tipo. 1990-2025



Fuente: Gómez-Campos, 2025, con datos de la base de convocatorias a sesiones extraordinarias del PEN.

un amplio catálogo de poderes, pero el más relevante es el de aprobar leyes. La manera en que el Legislativo lo utilice es clave para valorar la contribución al cumplimiento del principio de representación política responsable y sus aportes a la consecución de resultados en materia de desarrollo humano. También examina cómo ejercen las diputaciones sus potestades de control de las decisiones y acciones gubernamentales.

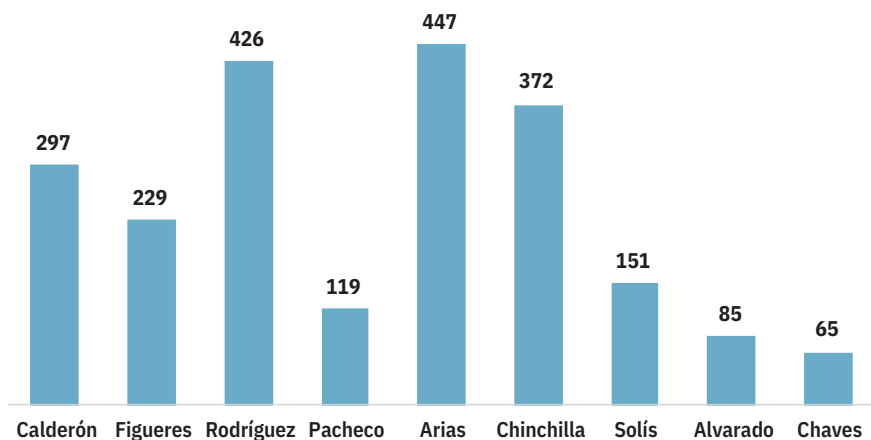
En ediciones anteriores de este *Informe* (PEN, 2023; PEN, 2024) se advertía que, en un escenario de choque de poderes, se corre el riesgo de una parálisis del sistema político. Esto implicaría una baja capacidad del Legislativo para usar su poder formal de aprobación de leyes y ejercer una representación ciudadana responsable. Los datos sobre leyes aprobadas mostraron una baja productividad legislativa durante el período 2022-2023,

seguida de un incremento en la producción de leyes del 2023 al 2024. En ambos casos, fue legislación con poco impacto para el desarrollo humano (PEN, 2024).

El año pasado ocurrió un cambio significativo. La tercera legislatura (2024-2025) aprobó 240 leyes; en promedio, 12 nuevas por mes. Esto la convierte en la segunda legislatura con mayor aprobación de leyes desde 1986. Fue solamente superada por el período 2021-2022,

Gráfico 5.4

Total de iniciativas convocadas por el Ejecutivo y aprobadas en sesiones extraordinarias, según administración^{a/}. 1990-2025



a/ Contempla las tres primeras legislaturas de cada administración.

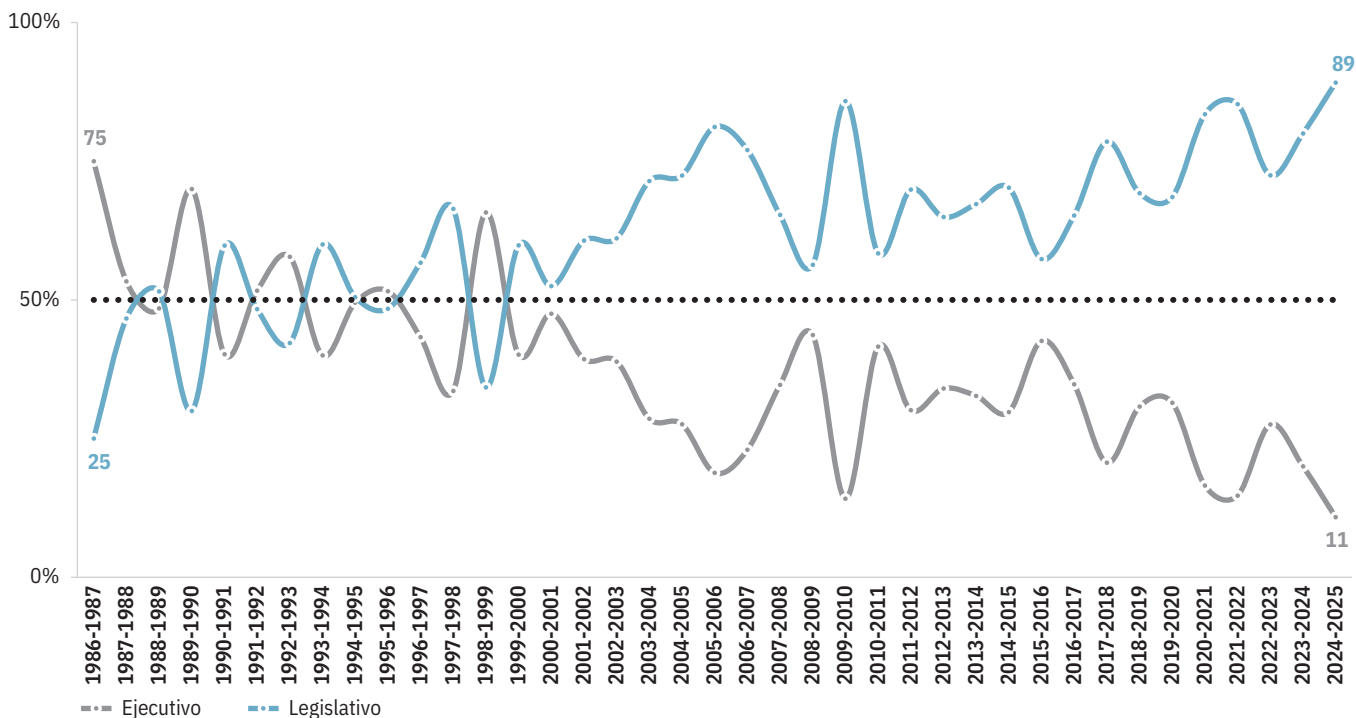
Fuente: Elaboración propia con datos de la base de convocatorias a sesiones extraordinarias del PEN.

con 292 iniciativas de ley (casi 30 por mes). La principal diferencia entre ambos períodos es que la alta productividad del 2021-2022 estaba amparada en la existencia de una coalición funcional entre el oficialismo y las fuerzas de la oposición, así como la legislación para atender la emergencia sanitaria por covid-19, mientras que la más reciente se atribuye a las fracciones legislativa, con poca participación de la oficialista en esa cosecha.

Un indicador clave es el porcentaje de leyes aprobadas según iniciativa, es decir, quienes fueron los impulsores originales de los proyectos de ley. Durante el período 2024-2025, solo el 11% de las leyes aprobadas (26 casos) lo presentó el Poder Ejecutivo, mientras que el 89% restante correspondió a iniciativas originadas en el Poder Legislativo. Estas cifras representan el porcentaje más bajo de aprobación de proyectos de ley presentados por el Ejecutivo desde 1986, el primer año del que se tiene registros disponibles (gráfico 5.5). En otras palabras, el Ejecutivo profundizó la tendencia de repliegue en la formación de la ley, sea porque las

Gráfico 5.5

Porcentaje de leyes aprobadas según proponente y período de aprobación. 1986-2025



Fuente: Aguirre y Cortés, 2025, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios, de la Asamblea Legislativa y la base de legislación aprobada del PEN.

iniciativas se aprueban a pesar de su posición, o porque, aunque sean de su interés, debe ceder la iniciativa a diputados (y con ello el crédito de su autoría) con el fin de mejorar las perspectivas de aprobación.

Un segundo indicador es el origen de la iniciativa de los proyectos de ley y el éxito de estos en el trámite legislativo⁵. Con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, se actualizó la base de datos construida para estos fines al período 2024-2025 por lo que ahora se tiene información para todo el siglo XXI: un total de 24 legislaturas a lo largo de siete administraciones de Gobierno.

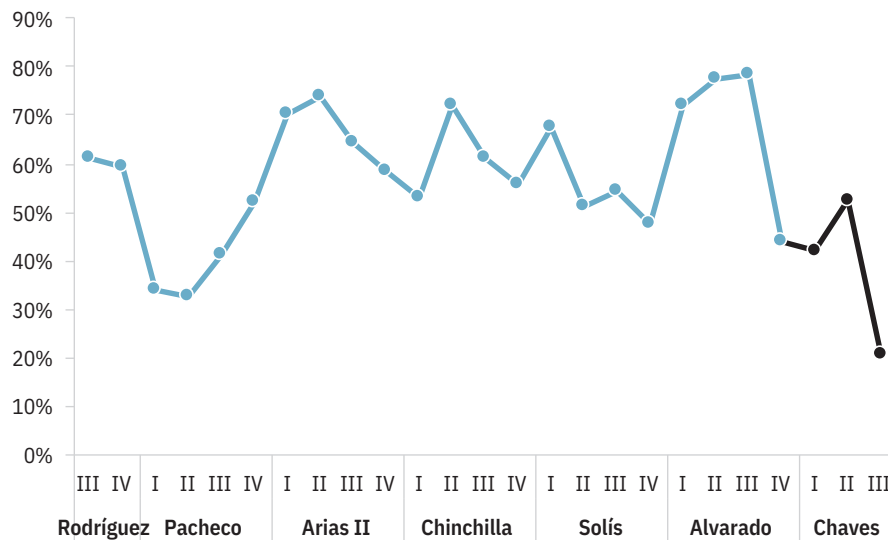
En virtud de la composición multipartidista del Parlamento, las negociaciones en torno al trámite de ley resultan, en principio, más complejas y prolongadas que una composición bipartidista. Requiere de la coordinación de muchas fuerzas políticas para impulsar una iniciativa hasta convertirse en ley de la república. Algunas de las propuestas no logran superar exitosamente los filtros o el apoyo necesario en alguna de las diferentes etapas del proceso, ante estos casos las propuestas son archivadas; acto en el que finalizan su trámite.

En el apartado anterior se destacó la baja proporción de iniciativas del Poder Ejecutivo que resultaron en leyes aprobadas. Sin embargo, este indicador por sí solo no es suficiente para evaluar el éxito del Ejecutivo en el ámbito parlamentario. Una Administración podría presentar un número reducido de proyectos, pero ser considerada exitosa si una alta proporción de sus iniciativas se convierte en ley, lo cual refleja su capacidad para promover y consolidar la agenda legislativa.

Durante los primeros tres años de la actual Administración, el Poder Ejecutivo ha presentado un promedio de 42 proyectos por legislatura, cifra que se sitúa ligeramente por debajo del promedio histórico de 49 proyectos. Sin embargo, el último año destaca como el de menor efectividad de toda la serie histórica, en el que solo el 21% de las iniciativas presentadas se convirtieron en leyes. Este dato coincide con la intensificación del enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Es decir, el

Gráfico 5.6

Evolución de la aprobación de proyectos de ley propuestos por el Poder Ejecutivo, según administración. 2022-2024



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios, de la Asamblea Legislativa y la base de legislación aprobada del PEN.

choque de poderes tiene un impacto en el trámite parlamentario y en la posibilidad de éxito de las iniciativas (gráfico 5.6).

En contextos de parlamentos multipartidistas, la cooperación entre las diversas fuerzas políticas resulta fundamental para impulsar propuestas legislativas, dado que ninguna fracción posee por sí sola la mayoría legislativa para aprobar las iniciativas. Esto debiera reflejarse en una mayor presencia de iniciativas multipartidistas dentro de las leyes aprobadas que, en principio, debieran tener más éxito que las impulsadas por agrupaciones políticas individuales.

Se entiende como proyectos de las alianzas multipartidistas a las iniciativas en las que figuran como firmantes al menos dos diputaciones de dos partidos políticos diferentes. La conclusión es clara: el éxito de las iniciativas es mayor si se promueven en alianza con otros partidos políticos que aquellas que se promueven en solitario.

Al analizar el último trienio (2022-2025), la mayor cantidad de iniciativas proviene de propuestas multipartidistas, con un total de 439 proyectos, de los cuales 114 fueron aprobados, lo cual representa una tasa de aprobación del 26% (gráfico 5.7). Esta tasa es solo inferior a la del

partido con la bancada más numerosa, el Partido Liberación Nacional (PLN), que fue el que tuvo los mejores resultados: 350 proyectos presentados y 99 aprobados, con una tasa de aprobación del 28%, una de las más altas entre las fracciones.

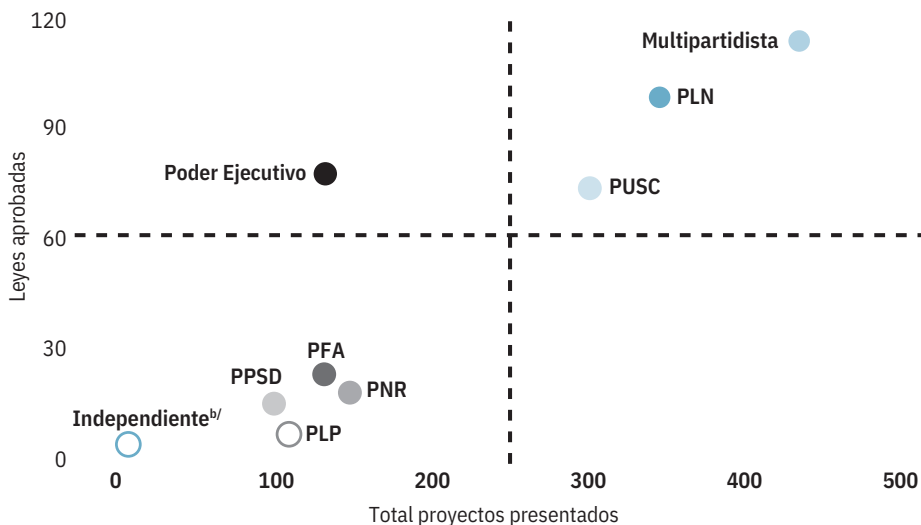
Le sigue, con menor cantidad de proyectos presentados y menor tasa de éxito que las iniciativas multipartidistas, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), con 305 proyectos y 74 aprobados, equivalente a un 24% de aprobación y el Partido Frente Amplio (PFA), con 135 proyectos y 24 aprobaciones (18%). Otras fracciones como las de Partido Liberal Progresista (PLP) y el Partido Nueva República (PNR) muestran rendimientos mucho más bajos: el PLP presentó 112 proyectos y logró aprobar solo 8 (7%), mientras que el PNR aprobó 19 de 150 (13%). El Partido Progreso Social Democrático (PPSD) presentó 103 iniciativas, con 16 aprobadas (15%).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA
véase Cortés y Aguirre, 2025, en
www.estadonacion.or.cr

Gráfico 5.7

Relación entre cantidad de proyectos presentados y leyes aprobadas por iniciativa^{a/}. 2022-2025



a/ Los datos corresponden desde inicios del período hasta el tercer año legislativo. Las líneas punteadas corresponden a los valores promedio.

b/ Diputaciones que han renunciado a la agrupación partidaria por la cual fueron electos, sin renunciar a su cargo.

Fuente: Aguirre y Cortés, 2025 con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios (AL).

Gobierno con poca capacidad para concretar prioridades de política pública

El Poder Ejecutivo es el principal responsable de ejecutar las políticas públicas en un sistema presidencialista como el costarricense dentro del marco legal vigente. Por ello, directa o indirectamente, tiene bajo su égida la gran mayoría de los recursos financieros, técnicos y humanos del Estado. De ahí que su capacidad para establecer e implementar prioridades de política pública es crucial para contribuir al desarrollo humano. Es una potestad indelegable en otros poderes de la república.

La implementación de la política pública no depende por completo del Ejecutivo. Del Poder Legislativo depende, como ha sido visto, la formación de la ley. Aun en este caso, sin embargo, el Ejecutivo tiene la responsabilidad de generar las alianzas y mayorías parlamentarias que permitan tramitar sus prioridades. Cuando no lograr crearlas, ello refleja su baja capacidad política.

Por otra parte, el Ejecutivo cuenta con herramientas de gestión de la política pública que no dependen de su relación

con el Legislativo. La más importante de ellas se refiere a la potestad de emitir decretos ejecutivos para implementar políticas, regulaciones, traslado de recursos y personal a fin de lograr sus objetivos. Además, su gabinete es clave no solo para conducir los asuntos públicos sino para desarrollar una permanente interlocución con el Poder Legislativo y, además, para convocar a la ciudadanía.

Este acápite analiza la capacidad del Ejecutivo para gestionar la política pública en los temas señalados. La principal conclusión es que, adentrados en tres años de administración, el presente Gobierno ha mostrado poca capacidad o limitado esfuerzo para concretar sus prioridades de política pública.

Mayoría de prioridades de Gobierno no están implementadas o se encuentran en trámite

Al iniciar su mandato, todas las administraciones de Gobierno plantean a la sociedad un conjunto de prioridades de política pública que aspiran a concretarse a lo largo de su mandato. Estas comprenden una amplia variedad de temas

y, como debe esperarse dentro de un régimen democrático, no todas las iniciativas prioritarias, especialmente las que requieren aprobación legislativa, se logran aprobar e implementar. En esos casos, el destino de estas iniciativas recae en la construcción de apoyos de otras fuerzas políticas de oposición y de otros poderes de la república. Otras, sin embargo, dependen por completo de la capacidad del Ejecutivo para ponerlas en marcha por medio del aparato institucional público.

El análisis del grado en que las prioridades de política pública de un Gobierno se logran implementar a lo largo de su administración forma parte de las entregas que el sistema político hace a la población. En esta edición se efectuó un estudio del avance de las iniciativas que plantea la Administración Chaves Robles. Un recuento, no exhaustivo, de las propuestas gubernamentales logró identificar 33 iniciativas. El análisis se efectúa tres años después de haber asumido el mando y un año antes del fin de su período constitucional, un tiempo razonable para evaluar el grado de cumplimiento de su portafolio de proyectos estratégicos. Una aclaración importante es que este análisis no contempla una evaluación o un balance de los resultados de dichas políticas (recuadro 5.2).

De las 33 iniciativas analizadas, ocho han sido implementadas. Entre ellas se encuentra el uso generalizado de Sicop, la ley de protección al denunciante y la Ruta del arroz. Otras nueve iniciativas se encuentran en trámite: el ingreso a la Alianza del Pacífico, las jornadas excepcionales 4x3, la apertura del mercado eléctrico y dos propuestas no superaron los controles de legalidad y constitucionalidad (rebaja del precio de medicamentos y la eliminación de las tarifas mínimas de los colegios profesionales).

Otras dos metas gubernamentales tienen un avance parcial o incompleto: la carretera a San Carlos y el plan nacional de banda ancha. Por último, 12 de las 33 iniciativas identificadas no han sido implementadas del todo. Esta lista la conforman casos como Ciudad Gobierno, venta del BCR y la transmisión de las sesiones del Consejo de Gobierno.

Recuadro 5.2

Metodología empleada para el análisis de la concreción de las políticas gubernamentales

La información sobre las políticas gubernamentales se recopiló en dos fuentes distintas. La primera de ellas son los documentos oficiales de Gobierno. Entre estos están el Plan de Gobierno, los informes de labores, políticas nacionales y comunicados. Entre ellas debe incluirse el Plan de Gobierno que la Administración Chaves Robles le presentó a la ciudadanía en la campaña electoral. Por lo general, los partidos políticos y sus candidaturas mencionan en estos documentos sus principales prioridades. También se consultaron Informes de Labores (Comex, 2024 y CGR, 2024b) y comunicados de prensa del Ministerio de Hacienda.

La otra fuente de información incluyó a una amplia diversidad de medios de comunicación: *Delfino*, *El Observador*, *CRHoy*, *Doble Check*, *Semanario Universidad*, *La República*, *La Nación*, *Diario Extra* y

Agencia EFE (prensa internacional). Dado que no todas las prioridades del Gobierno se materializan, o que algunas de ellas se implementan parcialmente, en este capítulo se utilizaron cinco criterios para clasificar las iniciativas según su nivel de concreción. Los criterios empleados, de mayor a menor grado de concreción, son los siguientes:

Implementada: propuestas que requerían aprobación del Congreso o el Ejecutivo. Por ejemplo, la aprobación de una ley, la promulgación de un decreto o la implementación de una política.

Implementada pero frenada: políticas o iniciativas que fueron puestas en marcha, de acuerdo con el criterio arriba expuesto, pero su aplicación fue detenida por controles de legalidad o de constitucionalidad.

Avances parciales: políticas sobre las cuales se conoce su grado de avance, pero este es parcial.

En trámite: iniciativas que no se han aprobado porque se encuentran en alguna etapa del trámite para aprobación. Aquí se incluyen procesos licitatorios o proyectos de ley en discusión en la Asamblea Legislativa.

No implementada: políticas o iniciativas que, a la fecha de edición de este Informe, la información disponible indica que no están ni siquiera en trámite o su aprobación fue denegada.

El detalle de las iniciativas se presenta en el cuadro 5.2.

Cuadro 5.2

Iniciativas prioritarias de la administración Chaves Robles, según condición y nivel de concreción al 2025

Iniciativas	Condición	Concreción al 2025
Megacárcel	Licitación anunciada; obra no iniciada/entregada	En trámite
'Ciudad Gobierno'	Modelo de contratación objetado por la CGR; Ejecutivo evalúa alternativas	No implementada
Terminal de cruceros y marina en Limón	CGR exige licitación; no ejecutado	No implementada
Venta del Banco de Costa Rica (BCR)	No hay avances en el Congreso	No implementada
Desplegar 5G mediante subasta de espectro	Subasta adjudicada a Claro y Liberty en 2025 (fase de despliegue)	En trámite
Ingreso a Alianza del Pacífico (AP)	Grupo de Trabajo de AP conformado; proceso ralentizado por coyuntura en AP	En trámite
Jornadas excepcionales 4x3	Vía rápida aprobada el 26-jun-2025; desconvocado el 8-jul-2025; debate continúa	En trámite
Apertura del mercado eléctrico	No hay ley aprobada	No implementada
Ruta del arroz	Decretos promulgados; procesos judiciales y ajustes posteriores	Implementada
Ley de protección al denunciante	Se aprobó Ley 10.437; se eliminó la figura de recompensas	Implementada
Plan nacional de banda ancha	Avances vinculados a 5G; sin 'green data center' anunciado como proyecto concreto.	Implementada
Carretera San Carlos	Proyecto aún sin concluir (relicitación/reestructuración)	En trámite
Exploración de gas natural (revisar moratoria)	Moratoria vigente; proyecto para prohibición avanza en Asamblea.	En trámite
"Hacer a Costa Rica más barata para vivir"		Implementada

Continúa →

Cuadro 5.2 (continuación)

Iniciativas prioritarias de la administración Chaves Robles, según condición y nivel de concreción al 2025

Economía digital	Se emitieron solicitudes; sin adhesión concluida.	En trámite
Ventanilla única nacional y municipal	Plataformas (Trámite YA!); no hay ventanilla única universal ni expediente único	Avances parciales
Silencio positivo' para acelerar trámites	Figura ya existe (Ley 8220 y reglamentos)	No implementada
Uso de SICOP (2.0) por 330 instituciones	Cumplida (obligatoriedad) / Parcial (mejoras UX en progreso)	Implementada
Sesiones abiertas de Consejo de Gobierno	No se transmiten los Consejos de Gobierno	No implementada
Consolidar auditorías internas	No hay reforma legal aprobada que centralice auditorías en CGR.	No implementada
Bajar precio de medicamentos	Se firmaron decretos en 2022; en 2024 Sala IV anuló homologación	Implementación frenada
Eliminar tarifas mínimas de colegios profesionales	Decretos fueron anulados por tribunales y Sala IV en 2024	Implementación frenada
Reformas fiscales	Renta global/dual reactivada y convocada 2024; sin aprobación al 2025.	En trámite
Plan 'Costa Rica Segura +'	Homicidios siguen en aumento	Implementada
Modernizar Puerto Caldera	CNC/MOPT iniciaron proceso de nueva concesión y mejoras; cronograma en marcha	En trámite
Referendo 'Ley Jaguar'	Sala Constitucional declaró inconstitucional el proyecto en dos oportunidades	No implementada
Impulsar turismo y 'paisaje de primer mundo'	Sector recuperado; iniciativas específicas sin hitos estructurales verificables	Implementada
Bilingüismo	No existe reforma que lo haga obligatorio a nivel nacional	No implementada
Reducir cargas sociales por escalas salariales	No hay reformas aprobadas en esa línea.	No implementada
Bancarización total para mayores de 12 años	Bancarización >15 años ~90% (2024)	Implementada
Reducir costos de producción	Medidas parciales (arancel arroz, algunos insumos)	Avances parciales
Nuevos aeropuertos (Caribe, Pacífico Sur)	Sin obras nuevas iniciadas	No implementada
Bajar requisitos para consultas populares	Sin reformas aprobadas	No implementada

Fuente: Elaboración propia con base en Plan de Gobierno, 2022 y Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026.

En síntesis, el 36% de las iniciativas que el Gobierno trazó en el 2022 no se han concretado del todo al cumplir los tres años de mandato. El 24% de ellas sí se han implementado y el 27% se encuentra en trámite (cuadro 5.3).

Se trata de iniciativas puntuales cuya prioridad puede variar a lo largo del tiempo y cuya suma no necesariamente define un rumbo estratégico. Por ejemplo, la agenda de la Administración Arias (2006-2010) giró alrededor de la aprobación del Cafta. La de Chinchilla Miranda (2010-2014) tuvo dos grandes prioridades: inseguridad y reforma fiscal. El gobierno de Solís Rivera (2014-2018) se centró en el combate de la pobreza extrema y la expansión de derechos y el de Alvarado Quesada (2018-2022) priorizó la reforma fiscal, la aprobación de un nuevo reglamento en la Asamblea Legislativa, la atención

Cuadro 5.3

Distribución de políticas gubernamentales por nivel de concreción. 2022-2025

Grado de concreción ^{a/}	Cantidad	Porcentaje
Implementadas	8	24,2
Implementación frenada	2	6,1
Avance parcial	2	6,1
En trámite	9	27,3
No implementada	12	36,4
Total	33	100,0

a/ Ver metodología en recuadro 5.2.

Fuente: Elaboración propia a partir de una revisión de medios de prensa.

de la pandemia del covid-19 y la ley de empleo público. En contraste, en el caso de la Administración Chaves Robles las fuentes de información disponibles no permiten identificar un eje.

Además, existen indicios de que las iniciativas gubernamentales de la actual Administración están desalineadas con las demandas de la ciudadanía. Desde abril del 2023, la opinión pública ha señalado que el principal problema que aqueja a la sociedad costarricense es la inseguridad. En la medición más reciente, el 45% de las personas lo afirmó como tal (CIEP-UCR). En las 33 propuestas recopiladas, solamente una se relaciona con este tema (Plan Costa Rica Segura+).

El Poder Ejecutivo ha promovido pocas propuestas de ley sobre el tema que la ciudadanía identifica como el principal problema nacional. Una revisión de las cifras legislativas arroja que, de los 650 proyectos de ley presentados en la tercera legislatura (2024-2025), 78 están relacionados con el tema de seguridad. Casi la totalidad de estas iniciativas provienen del Poder Legislativo (74), mientras que solo cuatro las impulsó el Poder Ejecutivo: una orientada al fortalecimiento del sistema antilavado, otra sobre la aprobación de un convenio sobre la ciberdelincuencia, la tercera con el endurecimiento de las penas por aborto y la última sobre un marco integral para la organización y gestión de los centros penales.

Poco uso del decreto como herramienta de política pública

Una posibilidad es que la Administración Chaves Robles no concentre sus esfuerzos en su portafolio de las prioridades nominales de política pública que tramita ante la Asamblea Legislativa, sino que, como alternativa, procura dejar de lado al congreso para enfocarse en las prioridades que sí puede implementar por cuenta propia.

Para impulsar iniciativas que no requieren trámite legislativo, un Gobierno cuenta con un mecanismo clave para guiar su gestión: el decreto ejecutivo. El decreto es, por excelencia, un “instrumento de gestión política” (Ramírez, 2016). Se trata de un acto administrativo ejercido por la persona que ocupa la

Presidencia, en conjunto con uno o varios ministerios, para efectuar funciones administrativas, económicas, políticas y reglamentarias. Al respecto, cabe señalar que, a diferencia de otros países, en Costa Rica el decreto ejecutivo siempre tiene un rango inferior a una ley que aprueba el Congreso y las personas mandatarias no tienen las atribuciones para hacer un uso ilimitado de esta herramienta. A pesar de sus limitaciones constitucionales, pues todo decreto está subordinado a la ley y a la Constitución, el poder formal del decreto es un mecanismo estratégico para la conducción de la política pública. Un uso intensivo del decreto indicaría un especial activismo del Ejecutivo para poner en marcha sus prioridades.

El Programa Estado de la Nación ha recopilado una base de datos de decretos ejecutivos que los gobiernos han emitido desde 1990. Este inventario permite analizar la cantidad y el tipo de los decretos. En particular, se examina si por medio de ellos el Ejecutivo ha mostrado una estrategia proactiva en la ejecución de la política pública, procurando modificar, precisar o impulsar determinadas acciones políticas.

El punto de partida es determinar el número de decretos que se promulgan por administración. Durante el tercer año de gobierno de las nueve administraciones comprendidas entre 1990 y el 2025, se aprobaron un total de 5.539 decretos ejecutivos, con un promedio general de aproximadamente 560 decretos por administración en ese período específico. Entre las administraciones con mayor actividad normativa en su tercer año destacan la de Calderón Fournier con 894 decretos, Figueres Olsen con 871 y Rodríguez Echeverría con 798. Estos valores reflejan un alto grado de dinamismo en el ejercicio del Poder Ejecutivo en la segunda mitad del mandato.

El análisis de mediano plazo permite observar una estacionalidad dentro de los períodos de gobierno: durante el tercer año tiende a disminuir la emisión de decretos en comparación con los dos años anteriores. Este comportamiento puede explicarse por factores como el desgaste político, una mayor negociación legislativa o una reorientación de la agenda gubernamental.

En la última década, esta disminución se ha acentuado. La Administración Solís Rivera registró tan solo 335 decretos en su tercer año, una cifra significativamente inferior a los 575 del segundo año y los 535 del primero, convirtiéndose en el valor más bajo del conjunto analizado. De manera similar, Rodrigo Chaves Robles evidencia una disminución continua: 432 en el primer año, 414 en el segundo y 393 en el tercero. Carlos Alvarado Quesada también presentó una tendencia descendente, con 563, 517 y 492 decretos en sus tres primeros años, respectivamente. Estos datos evidencian una reducción progresiva en el uso del decreto ejecutivo como mecanismo de gestión en esas administraciones, con el actual Gobierno registrando el uso menos intenso del decreto.

Cabe señalar que algunas administraciones rompieron esta tendencia general. La de Chinchilla Miranda tuvo un repunte en el tercer año, al emitir 524 decretos, superando los 430 del segundo año. Asimismo, la Administración Rodríguez Echeverría mostró un aumento en el tercer año, al pasar de 728 a 798 decretos.

Una idea central de este *Informe* es que no todos los decretos tienen la misma importancia para la gestión política de un país. Por ende, un análisis basado exclusivamente en la cifra de decretos promulgados por la administración se queda corto y debe complementarse con el estudio de la tipología de estos. Algunos decretos presentan un alcance estrictamente administrativo, pues procuran ordenar la acción pública sin modificar o desarrollar alcances de una ley. Otros, en cambio, pueden considerarse lo más cercano a una ley en términos de alcances y efectos, pues procuran reglamentar leyes o desarrollar nuevas políticas públicas.

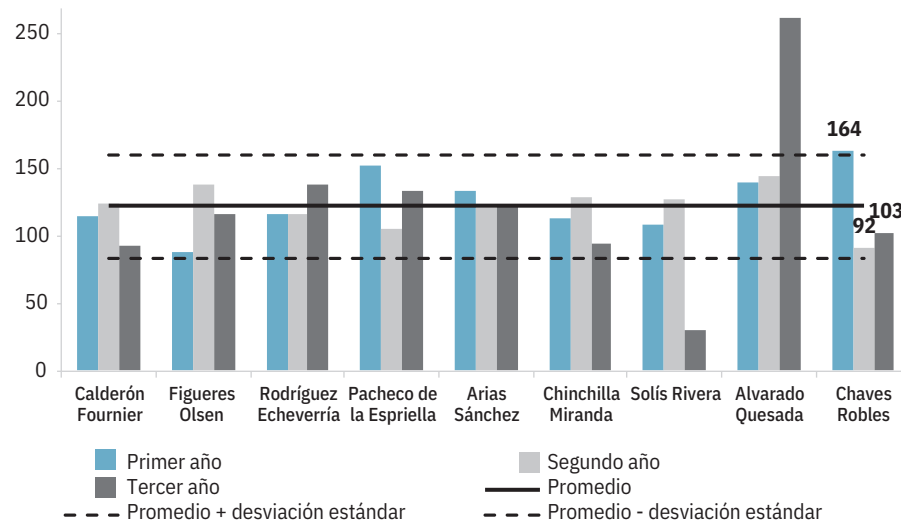
Desde hace varias ediciones, el *Informe* utiliza una tipología para clasificar el alcance político de los decretos a partir de tres dimensiones: su afectación social, la normatividad y la discrecionalidad. Aquellos con una amplia relevancia en las tres dimensiones se denominan decretos de alto alcance, lo más cercano a decisiones sustantivas que un Ejecutivo pro-

cura implementar. Este es el indicador de proactividad de un Gobierno a la hora de implementar su agenda de políticas públicas como escala de medición, ya que estos decretos generan un impacto significativo en la población al regular temas de gran trascendencia o al modificar y crear nuevas normas jurídicas.

En general, la cantidad de decretos de alto alcance por administración a partir de 1990 se sitúa alrededor del promedio, con la excepción del tercer año de la Administración Alvarado Quesada, el año más de más intenso shock sanitario, económico y social debido a la pandemia del covid-19, una situación que incentivaba un uso intenso de este poder. En lo concerniente a la actual administración, los datos muestran un ligero repunte en su tercer año en comparación con el segundo (103 decretos versus 92). El dato más relevante, sin embargo, es que se ubica por debajo del promedio del período y más cerca de la banda inferior. En principio, este comportamiento sugiere que el Gobierno perdió impulso y atenuó el uso de este poder y no ha empleado el poder del decreto de manera intensa para impulsar una agenda de prioridades públicas (gráfico 5.8).

Gráfico 5.8

Total de decretos de alto alcance en los primeros tres años de Gobierno según administración. 1990-2025



Fuente: Calderón y Soleibe, 2025 y datos de la base de decretos ejecutivos del PEN.

se presentan conflictos en las sociedades, el objetivo primordial del diálogo es contribuir a resolver esas disputas o diferencias de manera civilizada. Incluso cuando dialogar no garantiza resolver los problemas, sí constituye un factor que “destraba” las posiciones y ayuda a encontrar salidas.

Este apartado analiza el empleo del diálogo político en Costa Rica como herramienta de los poderes de la república, en particular, del Ejecutivo para resolver conflictos e impulsar prioridades. A lo largo de una investigación de varios años se ha ido paulatinamente creando una base de datos de eventos de diálogo social durante el período 1990-2024 (recuadro 5.3); un tema sobre el que no había información sistematizada. Se trata de un período en el cual el país experimentó importantes transformaciones sociopolíticas (PEN, 2024). Esta base viene a llenar un vacío y aporta información en temas como cuánto se dialoga, sobre qué temas, quiénes participan y cómo lo hacen. Este recuento no pretende ser exhaustivo, pues las fuentes de información son dispersas, fragmentarias y, a veces, el registro de un evento depende enteramente de la “memoria histórica” de uno de los actores

participantes. Por ello, podría ser que hayan quedado fuera convocatorias a diálogo social que deban ser incluidas en futuras ediciones.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

USO DEL DECRETO

véase Calderón y Soleibe, 2025, en www.estadonacion.or.cr

Actores políticos abandonan el diálogo social para concertar acuerdos

Uno de los poderes informales más importantes que tiene un Ejecutivo en una democracia es su capacidad de convocar a diálogos sociales y políticos con el fin de crear o ampliar el respaldo a iniciativas de su interés. No obstante, además de este uso instrumental, dialogar es una acción clave en una democracia: permite escuchar opiniones diversas sobre un mismo tema o entender puntos de vista diferentes. De este modo, cuando en situaciones normales

Recuadro 5.3

Concepto de diálogo político

Para efectos de este capítulo, el diálogo social se refiere a conversaciones de naturaleza política, entre representantes de instituciones públicas y ciudadanía organizada, que transcurren en instancias formalmente institucionalizadas o *ad hoc*, acotadas en el tiempo. La estructura de estos esfuerzos depende ya sea de la normativa establecida para el funcionamiento de las instancias formales y la gestión de sus resultados, o de la capacidad de las partes convocadas, pues no existen indicaciones legales acerca de cómo debe ser gestionadas, así como tampoco acerca del alcance de sus resultados. Estas conversaciones pueden darse para diseñar una política pública o para “desescalar” un conflicto de interés público.

Fuente: Jirón, 2025.

El análisis comprende un recuento de convocatorias de diálogo social entre los años 1990 y 2024. Fue posible clasificar estas convocatorias en cuatro fases históricas. La primera, en el período 1990-2002, comprende la última década del siglo XX y el inicio del siglo XXI, caracterizada por ser la etapa final del bipartidismo PLN-PUSC. La segunda fase, entre el 2002 y el 2014, inicia con el surgimiento del multipartidismo y Gobiernos todavía controlados por socialcristianos y liberacionistas. La tercera, 2014-2022, corresponde a una etapa nueva en el multipartidismo, con dos gobiernos en manos del PAC. La cuarta y última fase es la más reciente, 2022-2024, en el que una agrupación política sin experiencia electoral previa, PPSD, se adueña del Ejecutivo.

La investigación mencionada arrojó conclusiones importantes; por ejemplo, corroboró la marcada vocación de diálogo en la sociedad costarricense, la cual no es una novedad en el país. Una lectura histórica identifica múltiples convocatorias de diferente naturaleza, pero con un mismo fin: dirimir los conflictos y las diferencias. Además, distintos actores sociales y políticos coinciden en que esta estrategia es un rasgo de la cultura política costarricense (PEN, 2021).

Uno de los principales hallazgos de Jirón (2021) fue que los actores políticos en el país conservan su vocación democrática y optan por el diálogo para dirimir los conflictos y las diferencias. En el estudio citado se indica que en la historia reciente de Costa Rica se pueden identificar múltiples convocatorias al diálogo. Un recuento no exhaustivo a partir de los años noventa constata que en la sociedad costarricense se convoca al diálogo con distintos propósitos y con diferentes alcances. No obstante, pese a que dicha vocación se mantiene, los procesos de diálogo social cumplen con el cometido de desescalar los conflictos, pero posponen la satisfacción de los intereses de la ciudadanía. Esta incapacidad impide crear puntos de convergencia entre instituciones y ciudadanía, un asunto que está en la base de la crisis de representación política en Costa Rica.

En segundo lugar, las convocatorias al

diálogo social han disminuido en el período más reciente, no porque hayan aminorado los conflictos, sino porque ha merinado la disposición a de los poderes de la república, en particular, del Ejecutivo, a escuchar y dirimir los conflictos por esta vía. Entre 1990 y el 2024 se identificaron 59 convocatorias a participación ciudadana de diálogo, de los cuales 38 son eventos de diálogo social, siete convocatorias de organizaciones de sociedad civil o ciudadanía y 14 corresponden a otro tipo de ejercicio de conversación política o participación ciudadana: jurídicamente establecida, por criterio experto o comisión especial mixta (Jirón, 2025).

En la fase del bipartidismo, que cubre el período 1990-2002, se registran siete convocatorias, poco más que un evento de diálogo social cada dos años. El pico registrado de convocatorias a diálogo social ocurrió en los gobiernos del PAC: 31 eventos, casi cuatro anuales en promedio. La frecuencia cayó drásticamente durante los tres primeros años de la actual administración a un evento por año (gráfico 5.9).

En ninguno de los temas se presentan eventos en todas las fases analizados y hay temas de gran trascendencia para la sociedad costarricense que se discuten una única vez, sin posteriores convocatorias, como ocurre con educación, transporte y reforma tributaria. Por su parte, temáticas que en alguna época concentraron los esfuerzos de diálogo se descontinuaron. Un buen ejemplo de ello es que, aunque el país necesita reformar el Estado y su aparato institucional, luego de una época de convocatorias a dialogar sobre este tema en el período 1990-2002, que incluso aumentó entre el 2002 y el 2014, no se han vuelto a celebrar diálogos sobre este tema. Asimismo, hay intermitencia en las convocatorias. En temas como conservación y energía, se convocaron diálogos en el período 1990-2002, posteriormente no se realizaron (2002-2014), se retomaron entre el 2014 y el 2022 y luego vuelven a desaparecer. Por último, se registra una clara disminución de la cantidad de convocatorias a diálogo a partir del 2022 en adelante, fecha que coincide con la actual administración gubernamental.

Gráfico 5.9

Total de convocatorias a diálogo social en Costa Rica por temas, según periodos. 1990-2024



Fuente: Elaboración propia con datos de Jirón, 2025.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

DIÁLOGO SOCIAL

véase Jirón, 2025, en
www.estadonacion.or.cr

Ataques entre poderes y jerarcas se intensifican por acciones propiciadas desde el Ejecutivo

La democracia costarricense se decantó por un sistema político diseñado a partir de un principio de descentralización y balance de poderes consagrado en la Constitución Política de 1949. El poder se desconcentró, de manera deliberada, para que ningún actor se impusiera sobre los demás. De esta manera, se procuró incentivar la coordinación entre poderes de la república y no la sumisión de unos a otros, o peor aún, la supresión de alguno. En síntesis, en un sistema político descentralizado, el poder también se ejerce de manera horizontal y no solo de forma vertical.

El diseño descentralizado del sistema político costarricense no se aleja mucho de los estándares de la mayoría de las democracias consolidadas. Sin embargo, lo que hace singular al caso costarricense, es que se trata de un régimen presidencialista en el cual el Poder Ejecutivo cumple un papel central, mas no ejerce un rol dominante. Por ello, la contribución de la democracia al desarrollo humano, factor central de los análisis de este capítulo, depende, primordialmente, de establecer y mantener buenas relaciones entre los poderes de la república. La clave es la cooperación.

El presente apartado analiza el estado de las relaciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La principal conclusión es que en el 2024 e inicios del 2025 el choque entre los tres ha empeorado, producto de la agudización de la estrategia de ataques del Poder Ejecutivo hacia el Congreso y la Corte Suprema de Justicia. Este escenario sitúa a las relaciones entre estas entidades en su peor estado en varias décadas.

Ejecutivo usa poder del megáfono y movilización social para invertir los papeles del control político

Un poder informal clave para analizar las relaciones entre el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial es el poder del megáfono (PEN, 2024). Este se refiere a las acciones mediante las cuales el presidente y su gabinete comunican y expresan sus intereses, opiniones y preferencias a la ciudadanía. Al comunicarse, el presidente o presidenta de turno lo hace con la amplificación que da un megáfono, como el que usan los líderes para dirigirse a sus manifestantes. En inglés, a este poder se le conoce como *bully-pulpit*, un poder político informal de gran trascendencia.

El poder del megáfono es versátil y comprende diversos mecanismos, desde declaraciones, discursos, conferencias de prensa, manifestaciones y respuestas a consultas de periodistas o medios de comunicación. Puede ser utilizado de manera frecuente o esporádica, con alta o baja intensidad y estar orientado a la persuasión y la construcción de consensos, así como a dirigir ataques de adversarios e instituciones como en la actualidad.

El uso del poder del megáfono no es necesariamente una novedad con respecto a mandatarios y mandataria en el pasado, lo que sí es diferente es que el presidente Chaves Robles lo ha utilizado como arma para atacar a los poderes de la república, a los órganos de control y a sus jerarcas. Esta conducta se aparta de los principios del liberalismo político clásico, que establecen, por un lado, la legitimidad de las instituciones y los actores políticos, y, por el otro, la conveniencia de un sistema de contrapesos y de separación de poderes en el Gobierno.

El cambio de tono puede deberse a características de la personalidad del gobernante. Sin embargo, pueden derivarse de otros factores ideológicos y estratégicos. Una encuesta sobre las presidentas y los presidentes de América Latina de la Universidad de North Carolina Chapel Hill permite clasificar al mandatario costarricense en dos dimensiones y compararlo con sus homólogos del continente. La primera dimensión es su respaldo a los principios del liberalismo

político (respeto a las instituciones y a las autoridades políticas) y la segunda si se identifican “medidas de gobierno populistas” en las decisiones del jerarca del Poder Ejecutivo, destinadas a ganar la simpatía de la población, aun a costa de tomar medidas contrarias al Estado democrático.

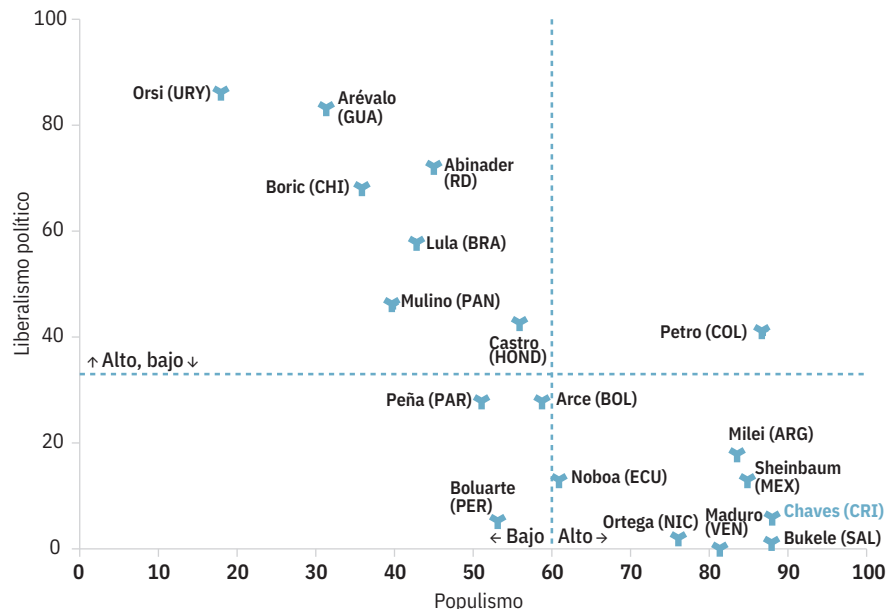
En esta medición se crearon dos índices, uno denominado liberalismo político y el otro populismo. En ambos casos, los valores oscilan entre 0 y 100 puntos (para más detalles de los ítems utilizados ver Anexo metodológico). Entre mayor sea el puntaje, más respetuoso de la legitimidad de las instituciones y los actores (pilares liberales de la democracia) es un mandatario o mandataria, pero más populistas serán sus decisiones. Para una democracia, la combinación ideal de su máximo jerarca sería aquella en la cual se den altos niveles de liberalismo político y bajo populismo.

Los principales hallazgos de este ejercicio son dos. El primero es que, desde una perspectiva estrictamente individual, el actual presidente costarricense tiene bajos niveles de apego a los principios del liberalismo político (6 puntos de 100) debido a sus ataques a los poderes de la república y sus cuestionamientos al sistema de pesos y contrapesos (gráfico 5.10). Además, registra altos puntajes de populismo (88 puntos de 100). El mandatario, pues, tiene una combinación de bajo liberalismo político y populismo. En segundo lugar, visto en perspectiva comparada, con el resto de sus pares en América Latina, el presidente Chaves se ubica en el grupo de mandatarios con niveles bajos de liberalismo político y altos en medidas populistas. En este grupo se encuentran presidentes como Daniel Ortega (Nicaragua), Nicolás Maduro (Venezuela) y Nayib Bukele (El Salvador).

Una segunda aproximación al uso del poder del megáfono se realizó mediante información recopilada en las conferencias de prensa semanales que realiza el Poder Ejecutivo, un mecanismo al que la presente Administración ha recurrido con especial asiduidad y que además ha intensificado. Aunque los gobiernos anteriores también utilizaron conferencias

Gráfico 5.10

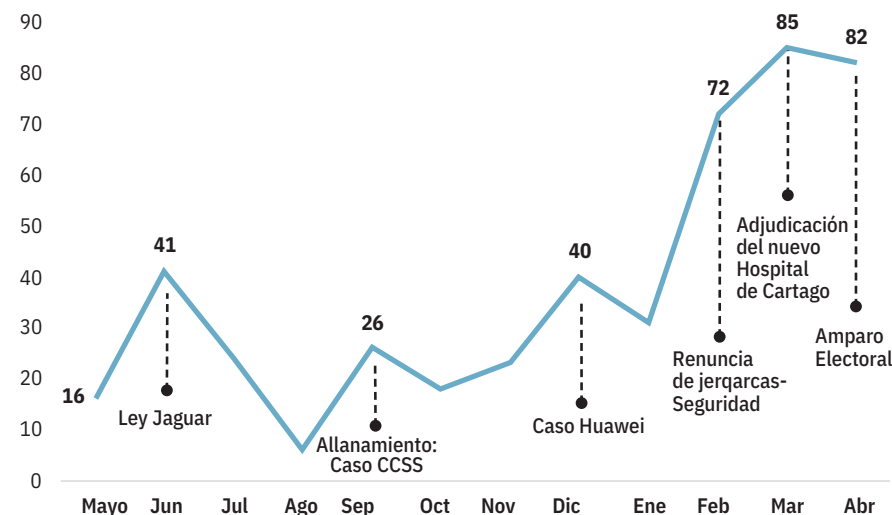
Relación^{a/} de orientación política de los Presidentes de América Latina. 2025



a/ La relación se construye con los índices de liberalismo político y populismo. Fuente: Elaboración propia con datos de CHES-LA, 2025.

Gráfico 5.11

Alusiones directas a otros Poderes en conferencias del Consejo de Gobierno. Mayo 2024–abril 2025



Fuente: Alpízar et al., 2025, con datos de las conferencias del Consejo de Gobierno.

de prensa, su frecuencia y periodicidad aumentó significativamente bajo la presente Administración.

En el período 2022-2025, el presidente de la república, ministros y ministras del gabinete y personas jefarcas de los ministerios e instituciones descentrali-

zadas han organizado alrededor de 168 conferencias de prensa, una cifra inédita en la historia política costarricense. Las primeras emisiones eran similares a lo que tradicionalmente los gobiernos han utilizado: *Informes* sobre las decisiones del Consejo de Gobierno y preguntas de

los medios. Sin embargo, ha habido cambios sustantivos desde entonces.

En esta estrategia, el Poder Ejecutivo da a conocer noticias relacionadas con actividades gubernamentales. Posterior a ello, el presidente Chaves Robles ha empleado y explotado la segunda parte de estas sesiones para dirigir críticas o ataques a varios actores institucionales o políticos, tales como los supremos poderes de la república, instituciones públicas y privadas, políticos en particular y a determinados periodistas y medios de comunicación, como se verá más adelante. Dado que se trata de eventos regulares y de amplia cobertura, la información transmitida y, especialmente, la forma en que se hace tiene un alto valor analítico para este *Informe*.

La principal conclusión de este apartado es que la Administración Chaves Robles ha reconfigurado el uso de las conferencias de prensa del Poder Ejecutivo. Este espacio ha dejado de ser una estrategia comunicativa típica de gestión gubernamental y pasó a convertirse en un recurso para atacar a otros poderes de la república y sus integrantes o al TSE o instituciones autónomas. Esta dinámica configura una forma de “control político invertido”, lo que sí representa una novedad, en la que el Ejecutivo pretende generar un impacto determinado en la ciudadanía, sino que también asume un rol fiscalizador y acusatorio frente a otros poderes del Estado, instituciones de control y medios de comunicación. De este modo, el Ejecutivo exige cuentas a los otros poderes (Alpízar et al., 2025).

El período de mayo del 2024 a abril del 2025 se efectuó un registro detallado de 464 alusiones directas a otros actores políticos (o al mismo Ejecutivo) en conferencias de prensa posteriores al Consejo de Gobierno (gráfico 5.11). Cada intervención fue clasificada según emisor, tipo, connotación, destinatario y poder al que pertenece. En ese sentido, el objetivo general del análisis es comprender cómo el Poder Ejecutivo ha ejercido funciones de control político mediante el uso de conferencias de prensa semanales, al identificar sus mecanismos retóricos, emisores principales, destinatarios y lógicas discursivas.

Una *alusión directa* es la forma en la que el Ejecutivo ataca a las instituciones y se les responsabiliza por la indecisión o el retraso de acciones concretas, la obstrucción a ellas o la inacción. Estas alusiones son directas en dos sentidos, se trata de instituciones, pero también de sus jefes o personas funcionarias públicas (recuadro 5.4).

En las conferencias de prensa, el Poder Ejecutivo usa el megáfono estratégicamente: intensifica su empleo cuando procura impulsar el apoyo a sus iniciativas o para contrarrestar las consecuencias de eventos que tienen el potencial de debilitar la opinión de la ciudadanía sobre su gestión y lo usa menos cuando percibe que ha mitigado esos efectos. A partir de febrero del 2025 se observa un repunte significativo en el número de alusiones directas durante las conferencias de prensa. Este incremento coincide con una coyuntura política marcada por el año previo a las elecciones, así como a una serie de renuncias en el gabinete para competir por una eventual diputación.

La información analizada permite identificar cuáles son las instituciones públicas o autoridades más atacadas en las intervenciones semanales después del Consejo de Gobierno, lo que ayuda a evaluar la centralidad de esas instituciones en los mensajes del Ejecutivo. Las cuatro entidades más aludidas han sido la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, el Poder Judicial y la Sala Constitucional.

Un aspecto que ha variado es que, durante el primer año los ataques y señalamientos estaban dirigidos principalmente a los poderes o entidades. Sin embargo, en el segundo año y con mayor fuerza en el tercero, los ataques del Ejecutivo adoptaron un carácter bimodal: se critica a las instituciones y enseguida se personalizan los ataques dirigiéndolos a las diputaciones o a las personas jefes de instituciones como la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la República o las personas expresidentes de la república (gráfico 5.12).

En resumen, el megáfono presidencial durante las conferencias de prensa convocadas en esta Administración ha

Recuadro 5.4

Notas metodológicas sobre el ejercicio de control político que ha ejercido el Poder Ejecutivo durante el período 2024-2025

La sistematización de las menciones en las que se hace referencia a los poderes de la república, a sus jefes o personas funcionarias corresponde a las ruedas de prensa posteriores al Consejo de Gobierno del Poder Ejecutivo, realizadas los miércoles a partir de la 12:30 p. m. La información fue recopilada en tiempo real, mediante la elaboración de minutos durante la transmisión en vivo de dichas conferencias. Se consideraron exclusivamente las menciones de las personas funcionarias públicas durante dicha conferencia de prensa. Por tanto, se excluyen preguntas o comentarios de los medios de comunicación, así como la información compartida en videos pregrabados.

Para efectos de este análisis, se entiende por mención toda alusión explícita o implícita a uno o varios de los poderes de la república (Legislativo, Judicial, Electoral, o en su defecto al Tribunal Supremo de Elecciones -en adelante TSE-, u instituciones autónomas), en el contexto de valoraciones, críticas, justificaciones o comentarios informativos.

La base de datos construida para este análisis se compone de ocho variables que permiten sistematizar, de manera estructurada, las menciones registradas. Estas variables son: (1) la fecha de la rueda de prensa analizada, (2) el nombre de la persona que emite la intervención, (3) el cargo que ostenta dicha persona dentro del Poder Ejecutivo, (4) la institución o figura aludida en la intervención, (5) el poder de la república al que pertenece la entidad o persona mencionada, o bien, si corresponde al organismo electoral (TSE) o a instituciones autónomas, (6) una breve reseña del comentario, que sintetiza el contenido de la intervención, (7) la clasificación tipológica de la intervención como ejercicio de control político o como comentario personal, y (8) una valoración cualitativa de la conno-

tación del mensaje, determinada según si este presenta un tono negativo, positivo o neutro en relación con el poder o institución aludida.

Las dos categorías analíticas utilizadas para clasificar las menciones son las siguientes:

1. Control político: se refiere a manifestaciones críticas, valoraciones o cuestionamientos formulados desde una perspectiva ideológica o programática, orientados a debatir o confrontar un proyecto político, una visión de país, una línea de gobierno o el accionar de una fracción parlamentaria, partido político o actor institucional.
2. Comentario personal: comprende afirmaciones, acusaciones o descalificaciones dirigidas hacia aspectos personales de un individuo –o agrupación cuando aplique– (como su integridad, apariencia física, reputación u honor) que no se enmarcan en el debate político.

A su vez, las menciones se clasificaron como *positivas* o *negativas*. Las primeras se refieren a manifestaciones que expresan apoyo, reconocimiento o valoración favorable hacia un actor político. Mientras que la segunda hace alusión a manifestaciones de desaprobación, crítica o cuestionamiento hacia un actor político.

Cabe señalar que este ejercicio no busca analizar en profundidad el contenido de las políticas públicas discutidas, sino identificar patrones discursivos en la manera en que el Poder Ejecutivo se refiere a los demás poderes del Estado dentro de un espacio de comunicación institucional regular.

Fuente: Alpízar *et al.*, 2025.

Gráfico 5.12

Alusiones directas a instituciones y jerarcas en las conferencias de prensa del Poder Ejecutivo, por año. 2022-2025

Primer año



Segundo año



Tercer año



Fuente: Alfaro Redondo, 2025 con base en Alpizar et al., 2025, con datos de las conferencias del Consejo de Gobierno.

sido poco empleado para comunicar las prioridades del Gobierno y más como instrumento para atacar y confrontar a los otros poderes de la república, instituciones de control político, personas, medios de comunicación y periodistas. Se trata del instrumento mediante el cual el presidente antagoniza y amplifica sus ataques. Ciertamente, otros presidentes han utilizado el megáfono como un recurso e incluso, en ocasiones, le dieron dado un uso similar. Lo que sucede es que el mandatario Chaves Robles ha hecho del megáfono su arma política por excelencia en la aplicación de su estrategia de antagonizar con sus adversarios y opositores.

Un patrón discursivo en la estrategia de los ataques del Poder Ejecutivo a los otros poderes de la república consiste en convertir al Ejecutivo en el “fiscal” que exige cuentas del accionar de las instituciones. Se trata de un control político invertido, pues el Poder Ejecutivo cambia de rol: en vez de dar cuentas por los resultados de sus políticas, fiscaliza y controlar las decisiones y actuaciones de los órganos creados para vigilar la acción

pública o de los otros poderes. En otras palabras, la autoridad que debería ser fiscalizada es la que ahora controla al fiscalizador e incluso, cuando es cuestionado por los entes fiscalizadores, se les acusa de persecución.

Este control invertido puede ser de carácter personal o institucional. En lo concerniente al segundo de ellos, los señalamientos se centran, principalmente, en decisiones, omisiones o actuaciones relacionadas con el trámite de proyectos de ley, la ejecución presupuestaria y la supervisión institucional. En cuanto a los primeros, los señalamientos se distinguen por el uso de valoraciones sobre aspectos personales de las jerarquías en vez de cuestionamientos sobre procesos o estructuras institucionales.

En términos de contenido, los señalamientos a la Asamblea Legislativa se centraron en temas relacionados con la lentitud de los procesos legislativos, el rechazo de las propuestas ejecutivas o la falta de colaboración en las reformas que impulsa el Gobierno. En el caso del Poder Judicial, las críticas apuntaron a

decisiones específicas de salas o tribunales, así como a la percepción de inacción o excesivo garantismo en asuntos considerados relevantes para el Ejecutivo. Por otra parte, las menciones relacionadas con el TSE son menos frecuentes, pero revisten importancia simbólica.

En ese sentido, el discurso del Poder Ejecutivo suele fluctuar entre valoraciones y comentarios críticos, especialmente cuando el TSE emite criterios que limitan la actuación del Ejecutivo durante el período electoral o en temas de comunicación institucional. El aumento de los ataques al TSE coincide con el recordatorio al Ejecutivo de mantenerse al margen de la campaña electoral y las disposiciones sobre beligerancia política⁶.

Las menciones de actores individuales como Rodrigo Arias (PLN), Marta Acosta (Contralora de la República) o Carlo Díaz (Fiscal General), por su parte, se caracterizan por enfatizar diferencias de criterio o posiciones contrarias en torno a proyectos clave, manejo presupuestario o fiscalización de funciones públicas.

Por último, si bien el foco del análisis está en los señalamientos hacia otros poderes, resulta relevante anotar que también se registran menciones en las cuales el propio Poder Ejecutivo se posiciona discursivamente en contraste con los demás. Estas menciones, aunque auto-valorativas, forman parte de una tendencia al delinear una imagen del Ejecutivo como víctima de bloqueos institucionales y obstrucción a su labor. Las automenciones del Poder Ejecutivo, ya sea desde el control político o los comentarios personales, son los únicos dos casos en los que las menciones positivas superan a las negativas (gráfico 5.13).

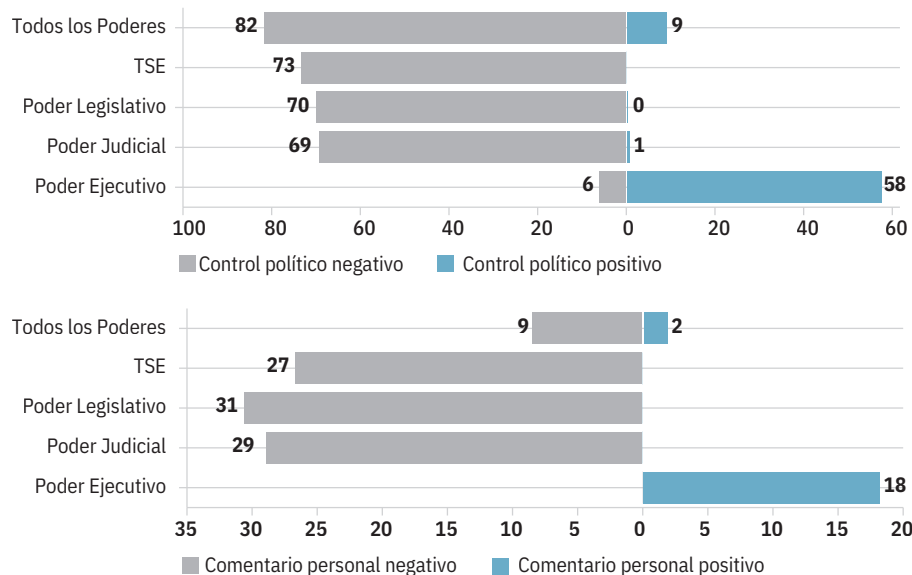
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
CONTROL POLÍTICO
véase Alpízar *et al.*, 2025, en www.estadonacion.or.cr

En marzo del 2025, el Ejecutivo dio un paso adicional a la crítica de otros poderes y jerarcas: el presidente Rodrigo Chaves Robles encabezó una marcha hacia la Fiscalía General de la República para exigir la renuncia del fiscal general, Carlo Díaz Sánchez. Es la primera vez que se registra una marcha y concentración promovida desde el Poder Ejecutivo, y que contó con la participación del presidente de la república, diputaciones oficialistas, ministros y ministras y exministros y exministras y personas funcionarias públicas.

La novedad radica en el hecho de que, por lo general, las manifestaciones se organizan en contra de las actuaciones de las autoridades del Gobierno, no de los jerarcas gubernamentales contra autoridades de otros poderes, como en este caso. Algunas estimaciones de la cantidad de asistentes calcularon unas 3.800 personas (Doble Check, 2025). Durante la manifestación, el presidente hizo un llamado a la patria a defender la democracia y la aplicación de leyes justas (Madrigal, 2025). Este evento constituye otra modalidad de ataque a los poderes de la república. Anteriormente, se

Gráfico 5.13

Porcentaje de alusiones a los Poderes de la República por categoría, en conferencias de prensa del Consejo de Gobierno. 2024–2025



Fuente: Elaboración propia con datos de las conferencias del Consejo de Gobierno.

habían identificado manifestaciones afines al Poder Ejecutivo y difundidas por perfiles digitales relacionados o cercanos a las cuentas oficiales, pero no una en la que el Ejecutivo es el actor que convoca (cuadro 5.4).

Ataques del Ejecutivo desatan contraataques por parte de otros poderes

El uso del megáfono para atacar a quienes se perciben como enemigos políticos o institucionales no ha sido exclusivo del Ejecutivo, aunque claramente el Gobierno ha sido el principal vector de ataque. Congresistas también emplean la tribuna pública para criticar fuertemente al Gobierno. En este sentido, es indispensable entender la dinámica de ataques y contraataques entre los poderes de la república, pues forma parte substancial de lo que este Informe ha denominado como conflictos políticos.

La edición anterior afirmó que el poder informal del megáfono era un recurso *in crescendo*. El recuento de los ataques del presidente Chaves Robles a otros poderes a lo largo del último trienio (2022-2024)

y parte del 2025, confirma que, una vez más, se intensificaron en frecuencia y, en cada vez más ocasiones, se dirigen contra varias entidades o jerarcas en simultáneo. Al inicio del período presidencial, dichos ataques eran pocos, esporádicos y distanciados en el tiempo. En el segundo y tercer año de gobierno se incrementaron en cantidad e intensidad. En el 2022 hubo nueve ataques, en el 2023 aumentaron a 14, mientras que en el 2024 se registraron 91 y se han identificado 45 a agosto del 2025.

Frente a esta estrategia de ataques y hostilidad del Ejecutivo, los poderes e instituciones respondieron. En este caso también pudo identificarse un comportamiento creciente con el paso del tiempo. Ante pocos ataques, hubo pocas respuestas. No obstante, cuando los ataques arrecian, los contraataques también se vuelven más frecuentes (gráfico 5.14).

La dinámica de ataques y contraataques entre los poderes de la república, en particular entre el Ejecutivo y Legislativo, no solo ha tenido como consecuencia un clima político hostil. Esta hostilidad ha estado acompañada,

Cuadro 5.4

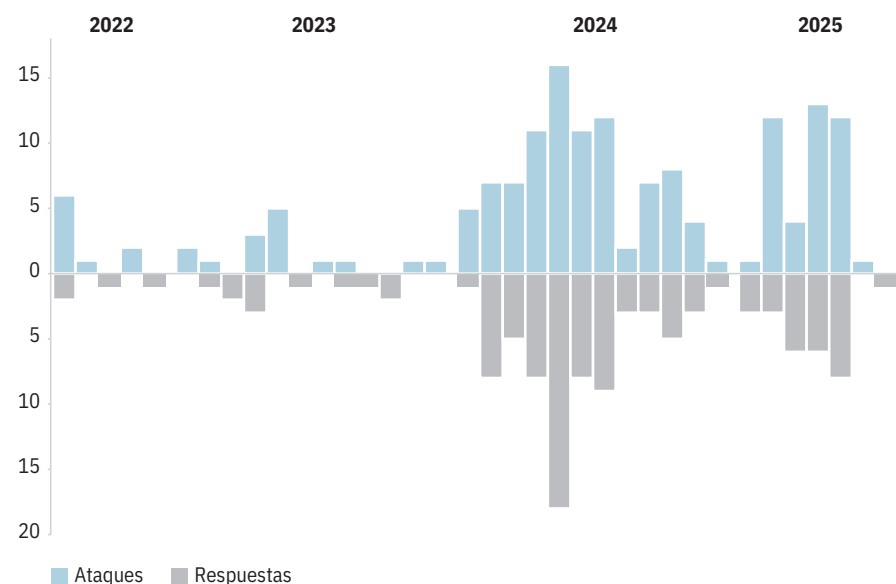
Lista de acciones colectivas afines al Poder Ejecutivo

Fecha	Motivo
5 de diciembre de 2022 en las afueras del medio CRHoy	4 personas llegaron a las oficinas de CRHoy a manifestarse a favor del gabinete del presidente Rodrigo Chaves y, en particular, de la ministra de salud Joselyn Chacón. (CRHoy, 2022)
11 de septiembre de 2022 en la Plaza de la Democracia	Un grupo de costarricenses se reúnen en la Plaza de la Democracia para expresar su apoyo al Presidente Rodrigo Chaves y su equipo de gobierno (Asenjo, 2022); (Murillo, 2022)
17 de febrero de 2023 en las afueras de la Asamblea Legislativa	Un grupo de 40 personas se manifestó frente a la Asamblea Legislativa a favor de la exministra de Salud, Joselyn Chacón. La cuenta de Twitter, a la que en ocasiones ha dado difusión la cuenta oficial del mandatario Chaves, celebró la actividad realizada por unos cientos de personas en el Parque de la Democracia (Chinchilla, 2023)
18 de marzo de 2025 en las afueras del Poder Judicial	El presidente de la República, Rodrigo Chaves, asistió a la manifestación que se realizó en San José y arremetió contra el fiscal general, Carlo Díaz, a quien le exige su renuncia (Ruiz, 2025)
22 de agosto 2025 en las afueras de la Asamblea Legislativa	Un grupo de personas se reúne a las afueras de la Asamblea Legislativa, para acompañar y respaldar al presidente de la República en su comparecencia ante la comisión que discute el retiro de su inmunidad por un caso en investigación en el Poder Judicial.

Fuente: Elaboración propia a partir de una revisión de medios de prensa.

Gráfico 5.14

Ataques del Poder Ejecutivo y respuestas de otros Poderes y órganos de control. 2022–2025



Fuente: Elaboración propia a partir de una revisión de medios de prensa.

además, por un mayor uso de un poder formal por parte del Legislativo: el resello a leyes que el Poder Ejecutivo ha vetado.

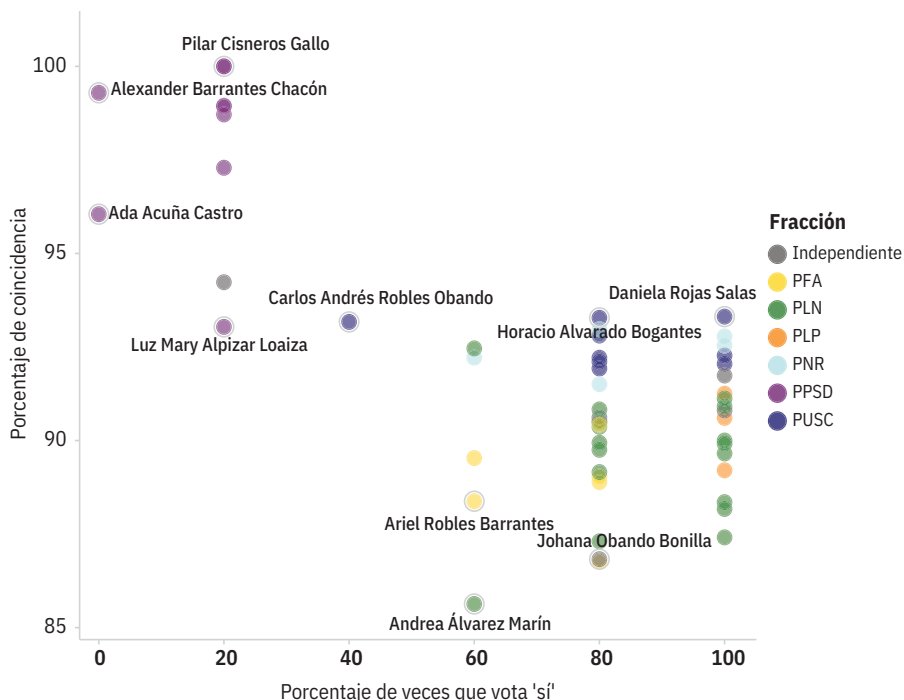
En lo que lleva de su administración, el presidente Chaves Robles ha hecho uso del veto presidencial en diez ocasiones. En seis de ellas, los proyectos de ley han sido resellados por la Asamblea Legislativa, y eran iniciativas de ley que, en su conjunto, buscaban atender necesidades específicas en materia tributaria y fiscal. El gráfico 5.15 identifica cada una de las 57 diputaciones de la Asamblea Legislativa, así como el partido político al que representa. De izquierda a derecha, con una escala de 0-100, se dilucida cuántas veces votó a favor cada diputación en los seis resellos; por lo tanto, entre más a la derecha, más veces votó “sí”, y entre más a la izquierda, más veces votó “no”. En el eje vertical, de abajo hacia arriba, se establece el porcentaje de coincidencia con la jefa de fracción del partido oficialista en votaciones de proyectos de ley.

Como resultado de los procesos de votación, se destaca una alta cohesión o (disciplina parlamentaria) a lo interno de las fracciones del congreso en las

Gráfico 5.15

Coincidencia de las diputaciones con la jefatura de fracción del PPSD en votaciones de resello. 2022–2025

(en porcentaje)



Nota: El gráfico muestra el porcentaje de coincidencia de cada diputación con la jefatura de fracción del PPSD en todas las votaciones de resello. Entre más alto aparezca una diputación su porcentaje de coincidencia es mayor, y entre más a la derecha, mayor es el porcentaje de veces que votó "sí". La diputada Luz Mary Alpizar posee un voto afirmativo, correspondiente a la discusión de la Ley n° 10.381; sin embargo, no se registra en este gráfico ya que el acta de la Asamblea Legislativa no lo registró correctamente.

Fuente: Barquero y Romero, 2025, con datos de la base de voto nominal del PEN.

votaciones de los resellos. El alto porcentaje de resellos (60%), en comparación con el número de vetos efectuados refleja que, a pesar de la fragmentación legislativa, el Poder Ejecutivo ha encontrado resistencia en el Congreso, pues un grupo de 26 diputados ha votado consistentemente a favor de los resellos (Barquero y Romero, 2025).

Ejecutivo patrocina movimiento político para competir en las elecciones nacionales

La presente administración de Gobierno se distingue, en relación con sus precedentes, por su menor capacidad e interés de gestionar políticas públicas, lo cual no significa que carece de proyecto político. Los estudios efectuados para el presente *Informe* permiten concluir que la Administración Chaves Robles tiene un proyecto político; sin embargo, no se trata de uno convencional relacionado con una propuesta de políticas públicas. Más bien, el proyecto consiste en crear un movimiento político, alineado al mandatario y con la aspiración

de ser heredable, un hecho inusual en la política costarricense, al menos desde el ejercicio del gobierno mismo y sin un partido político de base. Estas acciones parecen configurar un reto a las normas legales de beligerancia política y una práctica contraria a las costumbres prevalentes en el país en las últimas décadas.

La literatura política tiene como axioma que los partidos y políticos en un Gobierno procuran continuar en él y evitar que sus opositores los desalojen. La diferencia está en las formas empleadas para hacerlo, que, en una democracia, deben apegarse a la Constitución Política y a las leyes. Como el presidente Chaves Robles ganó la elección utilizando un partido que sirvió únicamente como vehículo para su candidatura presidencial, careció de una estructura orgánica y una marca partidaria a partir de la cual crear y ampliar apoyos electorales.

Ante esta circunstancia, se identifica una estrategia basada en tres pilares. El primero fue crear una marca política propia; para ello, la administración impulsó una reforma legal, conocida como Ley jaguar, que, aunque no logró avances sobre las propuestas que se planteaban, más allá de si eran o no posibles legalmente, jugó un papel en posicionar la marca. El segundo pilar consistió en impulsar una alta cantidad de salidas de sus jerarcas para conformar las papeletas presidenciales y legislativas, en un movimiento político de reciente creación que competirá en las elecciones de febrero del 2026. El último pilar ha sido atraer alcaldías municipales en manos de otras agrupaciones para suplir una carencia elemental: el apoyo electoral territorial. En esta sección se analiza este proceso atípico en la historia política reciente del país.

Gobierno posiciona marca y la vincula con un movimiento político

A inicios de su tercer año de gobierno, la Administración Chaves Robles anunció su interés en impulsar un proceso de consulta popular, vía referéndum, para modificar los controles sobre la administración pública. El proyecto de ley popularmente conocido como "Ley

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

VOTO NOMINAL

véase Barquero y Romero, 2025, en www.estadonacion.or.cr

jaguar para impulsar el desarrollo de Costa Rica” fue presentado el 5 de junio del 2024, bajo el expediente n° 24.364.

El mandatario resaltó la importancia de esta reforma en su mensaje ante el Congreso en mayo del 2024. Esta propuesta de ley se convirtió en la iniciativa “estrella” para reposicionar a su administración y fue acompañada por una campaña de propaganda y de imagen orientada a despertar el interés ciudadano.

El objetivo planteado de la reforma legal consistía en eliminar las supuestas barreras impuestas por la institucionalidad pública y facilitar la ejecución de dos proyectos de infraestructura estratégicos: Ciudad Gobierno y la Terminal de Cruceros y Marina de Limón. Para ello, el proyecto propuso modificaciones sustantivas a tres cuerpos normativos fundamentales: la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley Orgánica de Japdeva y la Ley General de Contratación Pública. La estrategia estaba basada en la aprobación de la reforma a través de un referéndum.

Las entidades de control político y legal encontraron importantes vicios de legalidad y constitucionalidad en la iniciativa. Dada la envergadura del proyecto y el interés por convocar a una consulta popular, tanto la Contraloría General de la República (expediente 24-018167-0007-CO), como el Tribunal Supremo de Elecciones (24-017291-0007-CO) y las diputaciones de diferentes bancadas (24-017382-0007-CO), presentaron consultas de constitucionalidad ante la Sala Constitucional sobre el proyecto.

En un pronunciamiento, la CGR advirtió que la iniciativa mencionada afectaba gravemente el alcance de su función fiscalizadora en cinco aspectos fundamentales: suprimía el control de legalidad y la fiscalización de la eficiencia en el uso de los fondos públicos; restringía el uso de instrumentos vinculantes; eliminaba los controles preventivos, incluidos los previos; permitía la contratación y el arrendamiento de inmuebles para obras públicas sin recurrir a procesos de concurso abierto; y modificaba la definición de “alianza estratégica” en la Ley General de Contratación Pública, habilitando así mecanismos de selección discrecional o “a dedo” (CGR, 2024a).

Mediante la resolución n° 21375-2024, emitida el 29 de julio del 2024, la Sala Constitucional declaró inconstitucionales los artículos 2, 3, 4 y 5 del proyecto de ley. En respuesta, el Poder Ejecutivo presentó una nueva versión modificada, conocida como “Ley Jaguar 2.0”, bajo el expediente legislativo n.º 24.467, la cual fue enviada nuevamente a consulta por la CGR y el TSE (24-022441-0007-CO y 24-021741-0007-CO). En la resolución 28774-2024 del 1 de octubre del 2024, la Sala declaró vicios de inconstitucionalidad en los artículos 4 y 5. Ante la presentación de una tercera versión del proyecto de ley, el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa calificó la nueva versión como inviable, al no representar una innovación legal sustancial y por mantener vicios de fondo similares.

Con la evidencia disponible, es posible afirmar que la primera medida del proyecto político de la Administración Chaves Robles cumplió su misión. La “Ley jaguar” se convirtió en la “marca” gubernamental y reposicionó al Gobierno ante la ciudadanía. La herramienta *Google Trends* facilitó dar seguimiento al interés en un tema mediante la contabilización de las búsquedas de internet. Además, permitió valorar el interés despertado por varias de las principales iniciativas gubernamentales. En *Google Trends*, un valor de 100 representa el interés máximo; uno de 50 significa que el término reunió un interés intermedio y una puntuación de 0 quiere decir que no hubo suficiente interés en el tema.

La “Ley jaguar” ciertamente atrajo el interés de la ciudadanía. Las búsquedas se concentraron en los momentos en los cuales se presentó la propuesta y las fechas en las que se dieron a conocer las inconstitucionalidades. Si bien la propuesta no sobrevivió al control de legalidad, en el camino el gobierno aplicó una de sus mayores virtudes: crear una narrativa de éxito de algo que parece un fracaso. Como producto político cumplió con creces su objetivo: posicionar una marca y vincularla con el movimiento político en construcción. La evidencia también muestra que otras iniciativas gubernamentales no han despertado el mismo interés entre la ciudadanía (gráfico 5.16).

Es importante señalar que la Administración Chaves Robles no enmendó los defectos y vicios de legalidad. Los errores no fueron subsanados ni siquiera en una segunda y tercera versión. Si este hubiese sido el caso, la información disponible sobre el comportamiento del control constitucional daría cuenta que las probabilidades de salir bien librado ante la revisión constitucional son relativamente altas.

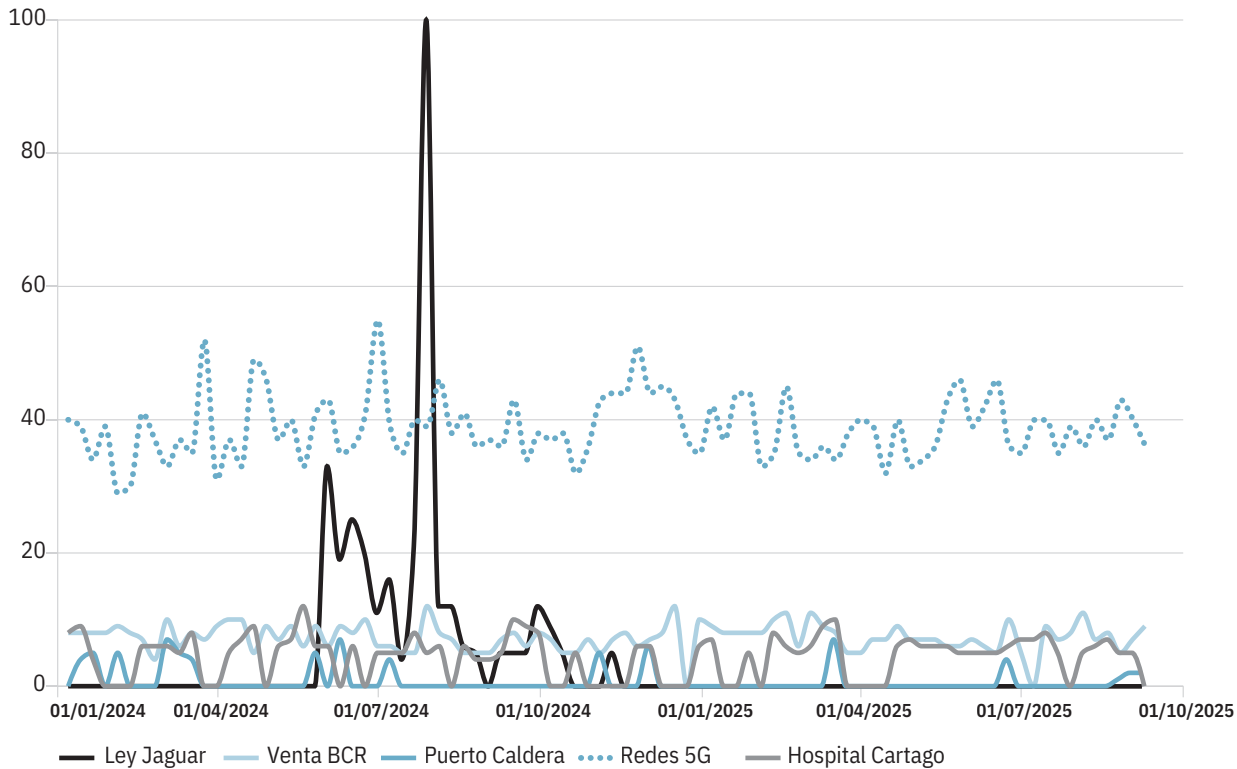
En Costa Rica, el *poder formal* del control constitucional está a cargo del Poder Judicial. Este mecanismo procura asegurar que las acciones de todos los poderes del Estado no se aparten de las normas constitucionales y evitar que las personas representantes las transgredan. Debe recordarse que el respeto de los poderes hacia el Estado de Derecho es medular para la gestión democrática de los asuntos políticos.

El Poder Judicial ejecuta este poder en dos vías. Una de estas se realiza mediante las consultas de constitucionalidad y la otra se refiere a las acciones de inconstitucionalidad. La primera es *a priori* y la segunda, *a posteriori*. La primera tiene como objetivo determinar, de manera preventiva, si una norma que aún no ha sido aprobada por la Asamblea Legislativa es compatible con la Constitución Política. Esta consulta resulta ser facultativa cuando es resultado de una acción voluntaria, y preceptiva u obligatoria, cuando el marco legal establece el requerimiento de efectuar ese control previo. La Ley “Jaguar” recibió consultas preceptivas.

El análisis de las consultas preceptivas de constitucionalidad durante el período 1990-2024 arroja que estas consultas no han tendido a disminuir en los últimos años, sino que la Sala Constitucional dictamina cada vez menos vicios en los proyectos de ley consultados. En total, de las 857 consultas, el 27% presentaron vicios. Este porcentaje ha disminuido a su nivel más bajo en las dos últimas legislaturas, en las que solo 3 de las 25 consultas evacuadas presentaron vicios, todos relacionados con reformas constitucionales (gráfico 5.17).

Gráfico 5.16

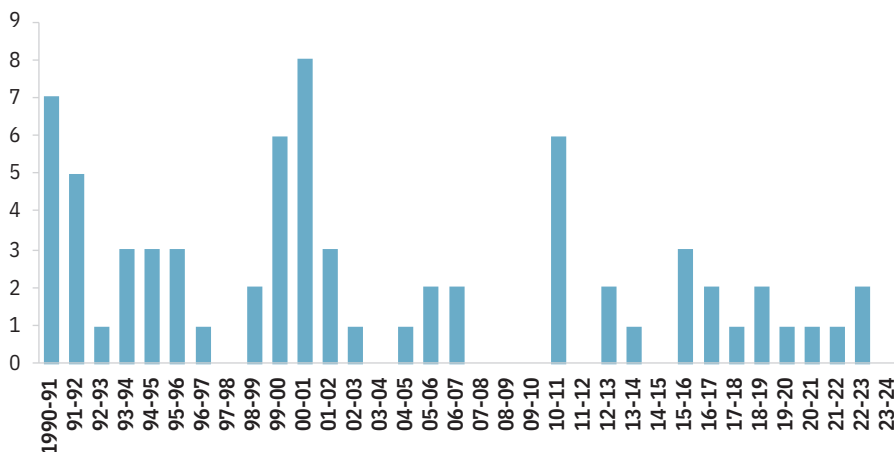
Interés de búsqueda en Google sobre iniciativas de gobierno. 2024–2025



Fuente: Google Trends, 2025.

Gráfico 5.17

Consultas preceptivas evacuadas por la Sala Constitucional^{a/}, según legislatura de ingreso. 1990-2024



a/ Una consulta de constitucionalidad preceptiva se refiere a aquellas que son de carácter obligatoria, es decir cuando el marco legal establece el requerimiento de efectuar ese control previo.
Fuente: Elaboración propia con datos del PEN, 2025a.

Por su parte, en caso de que el Gobierno hubiese enmendado el proyecto de Ley Jaguar para lograr su aprobación legislativa, esta pieza normativa podría haber sido objeto de una acción de inconstitucionalidad. Sin embargo, la evidencia del período 1990-2025 revela que la amplia mayoría de las acciones son rechazadas. Entre mayo del 2022 y abril del 2025, el 86% de las acciones de inconstitucionalidad no fueron admitidas, solo se recibió el 5% de estos recursos para análisis en la Sala y menos del 3% fueron declarados con lugar (parcial o total; González, 2025).

En resumen, cuando se considera el comportamiento de las consultas de legalidad o de las acciones de inconstitucionalidad puede constatar, en general, que las iniciativas legales presentan una alta probabilidad de sobrevivir en la revisión constitucional. Ello porque cada vez son menos las consultas de constitucionalidad presentadas y, de ellas, pocas son dictaminadas con vicios de legalidad.

Algo similar ocurre con las acciones de inconstitucionalidad, pues muy pocas son admitidas y, posteriormente, declaradas con lugar. Este fue un camino que el Gobierno no empleó para mejorar las probabilidades de éxito legislativo de su iniciativa “Jaguar”.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

CONTROL CONSTITUCIONAL

véase González, 2025, en www.estadonacion.or.cr

Jerarcas de Gobierno renuncian para engrosar candidaturas de un nuevo partido político

Luego del triunfo electoral del 2022, el presidente Chaves Robles y su bancada parlamentaria se desvincularon de la fuerza política que lo llevó al Gobierno. En un acontecimiento poco usual, rompieron relaciones con el Partido Progreso Social Democrático (PPSD) en setiembre del 2023. En respuesta a ello, las autoridades del PPPSD intentaron expulsar a los diputados y las diputadas. Sin embargo, en ausencia de un partido alternativo, la bancada oficialista logró seguir operando bajo el lema del PPPSD; pero desde entonces se inició la búsqueda de una nueva agrupación política que se convirtiera en el vehículo para seguir en el poder. Con el fin de solventar esta carencia, la estrategia ha consistido en construir un partido “desde adentro”.

El 12 de julio del 2025, el oficialismo informó que el Partido Pueblo Soberano (PPS) sería el partido oficialista para el 2026. La presidenta del partido oficialista, Mayuli Ortega, es funcionaria de Casa Presidencial y asesora del mandatario Chaves. Este nuevo partido constituye el tercer vehículo del oficialismo, luego de que en las elecciones municipales de febrero del 2024 optaron por la agrupación denominada Aquí Costa Rica Manda (antes denominada Frente Nacional), con la cual conquistaron siete de 518 regidurías.

Al oficializar al PPS, se indicó que el

proyecto oficialista contaba con el apoyo de otras cuatro agrupaciones políticas: Partido Esperanza y Libertad, Motiva, Creemos y Partido Renacer Democrático, todas de reciente creación. No obstante, pronto surgieron obstáculos. Por un lado, estas agrupaciones no podían competir en coalición, pues los plazos para ello ya habían expirado, lo cual apuntaba a una alianza “de hecho”. Por otro lado, dos de las agrupaciones anunciadas (Creemos y Renacer Democrático) no están inscritas formalmente ante el TSE y no podrán competir. Además, a los pocos días de su lanzamiento, dos partidos se retiraron de la iniciativa (Partido Esperanza y Libertad y Renacer Democrático).

El proceso de formación de una agrupación política desde el Gobierno mencionado, inédito en la política costarricense, ha estado basada en la selección de cuadros dentro del gabinete, su renuncia y posterior anuncio a puestos de elección popular. Las primeras salidas del gabinete tuvieron lugar a finales de enero. Las salidas fueron de las personas jerarcas del MOPT, Ministerio de la Presidencia, Inder, MEIC y MEP. A estas renunciaciones se sumaron otras siete personas jerarcas en julio del 2025.

Utilizando la base de datos de rotación del gabinete del PEN (1978-2025) es posible saber cuántos jerarcas ministeriales han renunciado a sus cargos por aspiraciones políticas en el pasado, para comparar la cantidad de movimientos a lo largo del tiempo. Este recuento de los últimos 44 años evidencia de que la rotación en el gabinete, asociada a motivaciones electorales es un fenómeno frecuente, pues la mayoría de los Gobiernos la han experimentado. De las últimas 12 administraciones, solo en dos de ellas no hubo salidas por competencia electoral futura (1994-1998 y 2002-2006).

No obstante, la actual Administración destaca como el Gobierno con más salidas de sus jerarcas por las razones citadas. En total, nueve personas renunciaron en los plazos que establece el TSE para aspirar a los cargos que se elegirán en febrero del 2026. Este resultado es producto de que el ahora partido oficialista, se ha armado desde el Gobierno y esto incluye a jerarcas que pasan a completar la lista de candidaturas (cuadro 5.5). La otra administración que le sigue en rotación fue la de Arias Sánchez en el 2009 con cinco salidas.

Cuadro 5.5

Cantidad de salidas del gobierno por aspiraciones electorales, según año y funcionario. 1981-2025

Año	Funcionario	Cantidad
1981	Rafael Ángel Calderón y Rodolfo Méndez	2
1985	Guillermo Sandoval	1
1989	Muni Figueres, Guillermo Constenla y Fernando Naranjo	3
1993	Rodolfo Méndez, Guillermo Madriz, Hernán Bravo y Gonzalo Fajardo	4
2001	Rodolfo Méndez, Víctor Morales y Gloria Valerín	3
2009	Laura Chinchilla, Guillermo Zúñiga, Viviana Martín, Francisco Morales, Carlos Ricardo Benavides	5
2013	Maureen Clarke	1
2017	Carlos Alvarado, Welmer Ramos y Marcelo Jenkins	3
2021	Hernán Solano	1
2025	Laura Fernández, Francisco Gamboa, Ana Katherina Müller, Mauricio Batalla, Stephan Brunner, Nogui Acosta, Martha Esquivel, Angela Mata y Cindy Quesada	9

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

Estrategia de “arrebatar” alcaldías municipales procura crear bases territoriales de apoyo electoral

Todo partido político competitivo debe asegurarse que uno de sus principales bastiones sea un apoyo distribuido geográficamente. Un partido con respaldos concentrados geográficamente tiene menos probabilidades de ser competitivo en las elecciones y permanecer en el tiempo. Luego del fracaso de organizar un único partido político que compitiera en las elecciones municipales del 2024 (PEN, 2024), que le impidió crear bases territoriales y una dirigencia local afín, el oficialismo parece haber optado por la estrategia de “arrebatar” liderazgos locales a otras agrupaciones políticas y sumarlos a sus “filas”.

A la fecha de edición de este capítulo, 15 alcaldías municipales han renunciado a los partidos políticos por los que fueron electos; cuatro de estas lo han comunicado en actos oficiales de Gobierno. La lista de alcaldías trásfugas incluye a Buenos Aires, Bagaces, Atenas, Limón, San Ramón, Carrillo, Coto Brus, Acosta, Turrubares, Guácimo, Monteverde, Guatuso, Río Cuarto, Osa y Barva. En esta lista, la mayoría de los casos corresponde a comunidades fuera de la Gran Área Metropolitana, zonas en las que el oficialismo reúne mayor apoyo, a excepción de Atenas y Barva.

Las salidas han involucrado a varios partidos políticos. Por ejemplo, del PLN y el PUSC hay tres casos cada uno; de Unidos Podemos, Republicano Social Cristiano y PPSD son dos cada uno; del PLP, Nueva República y Partido Justicia Social Costarricense uno cada uno. La experiencia política de las alcaldías renunciantes para sumarse al oficialismo es variada. La mayoría tiene escasa experiencia política: en 10 de los 15 casos, la persona no se había postulado antes al cargo de la alcaldía y los otros cinco tienen más de una postulación. Sobresale el alcalde de Coto Brus, quien se postuló en cinco elecciones anteriores (2006-2024), cuatro de las cuales ganó. Los alcaldes de Río Cuarto y Barva tienen dos elecciones ganadas. Por último, la alcaldesa de Guácimo y el alcalde de Osa han

competido en dos elecciones, en una perdieron y ganaron la del 2024.

La actual alcaldesa de Limón fue candidata a diputada en dos ocasiones (2014 y 2018), con dos agrupaciones diferentes (Renovación Costarricense y Alianza Demócrata Cristiana) y no fue electa. El partido Unido Podemos era su tercer partido y Pueblo Soberano, su cuarto en una década. La alcaldesa de San Ramón también fue candidata a diputada en 2022 por el PUSC, pero no obtuvo la curul.

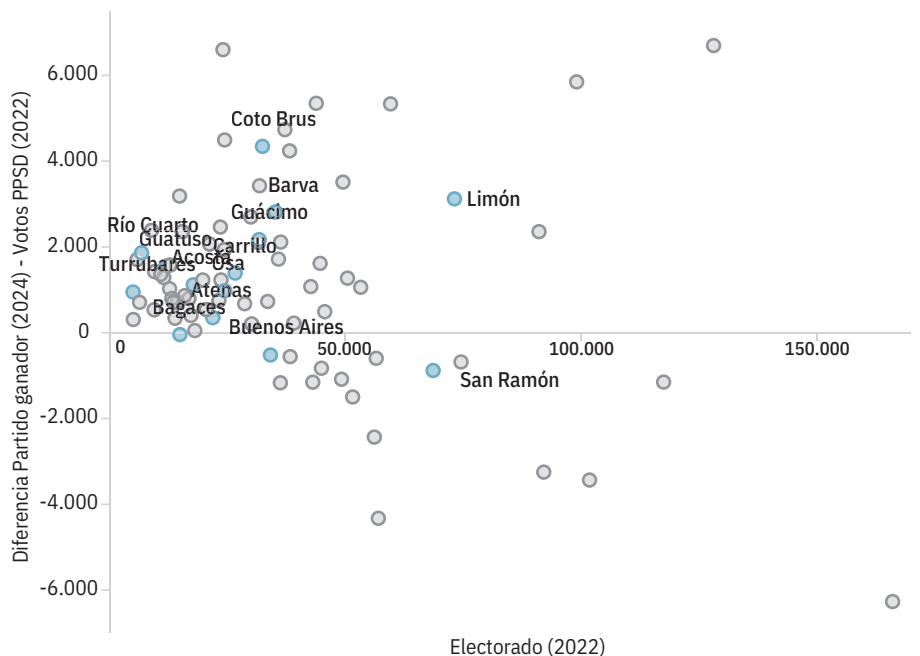
Datos de comicios recientes permiten analizar el eventual caudal que estas alcaldías implicarían para la campaña oficialista. Para ello, puede compararse la cantidad de votos del PPSD en las elecciones presidenciales del 2022 y los votos de los partidos ganadores de las elecciones municipales del 2024 bajo control de las alcaldías. En esta comparación no se debe olvidar que las elecciones locales no movilizan la misma cantidad de votantes que una elección presidencial. Más allá

de estimar una proyección de apoyo para febrero del 2026, este ejercicio es estrictamente exploratorio. Lo ideal hubiese sido comparar datos de dos o más comicios presidenciales o de dos eventos municipales. Sin embargo, el partido oficialista no ha participado en más de una elección de las mencionadas.

En el gráfico 5.18 los cantones que aparecen por debajo de la línea horizontal corresponden a localidades en donde la agrupación que triunfó en las municipales obtuvo menos apoyo que el PPSD dos años antes. Por su parte, los ubicados por encima son municipios en los que la fuerza política ganadora en el 2024 alcanzó más votos que el PPSD en febrero del 2022. Además, las localidades más a la derecha tienen más votantes que las de la izquierda. Los casos en color celeste son los de alcaldías que han renunciado a sus partidos y respaldan al oficialismo. Según estos datos, la estrategia de ampliar el respaldo territorial del

Gráfico 5.18

Diferencia del apoyo cantonal al PPSD (2022) con respecto al partido ganador de las alcaldías y padrón electoral (2024)



Nota: En color celeste aparecen los casos de alcaldías que han renunciado a su partido político para sumarse al movimiento político del oficialismo.
Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

oficialismo ha logrado persuadir a alcaldías que, incluso en una elección de menor afluencia de votantes, han tenido un mejor desempeño que el PPSD en 2022.

Los casos de las 15 alcaldías hoy en filas del oficialismo pueden agruparse en tres categorías diferentes. En tres de los cantones, las alcaldías que triunfaron obtuvieron entre 2.800 y 4.300 votos más que el presidente Chaves Robles en el 2022 (Cotos Brus, Limón y Barva). Son pequeñas diferencias menores a 5.000 sufragios. El grupo más grande son las ocho alcaldías en las cuales, a pesar de haber obtenido más votos que la agrupación ganadora en el 2022, la diferencia de apoyo se ubica en un rango de 1.000-2.000 votos, una cifra estrecha desde el punto de vista electoral. En otras palabras, se trata de diferencias vulnerables o reversibles. Finalmente, el oficialismo logró atraer a cuatro alcaldías cuyo respaldo en la elección municipal más reciente (2024) fue baja o incluso menor que el obtenido por el PPSD en la presidencial. Es decir, estos casos pueden, eventualmente, restar apoyo en vez de sumar.

Solo en cuatro cantones las alcaldías renunciantes tienen mayoría en sus concejos municipales (Coto Brus, Río Cuarto, Monteverde y Barva). En los otros 11 casos, la oposición controla el gobierno local.

Actores políticos denuncian beligerancia política del Ejecutivo

La legislación costarricense incluye restricciones importantes a la participación en política electoral de las personas servidoras y funcionarias públicas. El origen de estas disposiciones que regulan lo conocido como “beligerancia política” se remontan a la ley electoral del año 1927 (Picado y Cambroner, 2024). Desde entonces, la legislación especializada en materia electoral ha contemplado este tipo de restricción en todas sus versiones.

La beligerancia prohíbe la participación de las personas funcionarias públicas en discusiones o actividades de agrupaciones políticas y actuaciones parcializadas para beneficiar o perjudicar a algún partido político. En el caso de un grupo

de jerarcas entre los que se encuentran el presidente de la república, vicepresidentes, ministros o viceministros, la prohibición es completa y, el irrespeto a estas reglas puede acarrear la destitución o la inhabilitación de ocupar cargos públicos. Esta prohibición también le impide al Poder Ejecutivo difundir, mediante cualquier medio de comunicación, información publicitaria relativa a la obra pública realizada, a partir del día siguiente de la convocatoria a las elecciones nacionales y hasta el propio día de las elecciones.

En la experiencia costarricense de décadas recientes, las autoridades gubernamentales en ejercicio se han mantenido al margen de la actividad político-electoral, respetuosas de las disposiciones mencionadas. Sin embargo, la Administración Chaves Robles ha asumido una actitud combativa y ha realizado actos que van en contra de las regulaciones en esta materia, al punto de catalogarlas como una mordaza al Gobierno: la beligerancia es interpretada como una limitación injustificada, lo cual crea nuevas tensiones y pruebas de estrés al sistema electoral. En la última cadena nacional, previo al inicio de la campaña electoral, aunque el mandatario reconoció que se permite realizar conferencias e inauguraciones de obra pública, cuestionó que no puedan transmitirse en las cuentas oficiales de las redes sociales (Brenes, 2025).

En marzo del 2025, la Sección Especializada del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) instruyó a la Inspección Electoral para iniciar una investigación preliminar en contra del mandatario Chaves Robles. Esto ante las denuncias presentadas por representantes de partidos políticos como Liberación Nacional, Acción Ciudadana y Frente Amplio. Los hechos tienen relación con manifestaciones del mandatario puntualmente en tres conferencias de prensa: la del 4 de diciembre del 2024, y las del 22, 29 y 30 de enero del 2025, así como al mensaje emitido por Chaves en una cadena de televisión del 8 de diciembre de 2024, en las cuales se hicieron menciones a la idea de elegir 40 o 45 personas diputadas oficialistas en la próxima Administración (Chavarría, 2025). En febrero del 2025, el TSE había desestimado dos causas

contra el mandatario por este mismo tema.

Según datos del TSE, desde el 2017, se han presentado 234 denuncias ante la Sección Especializada en esta materia. De ellas, 135 (58%) se encuentran todavía en trámite, 83 casos se declararon sin lugar (35%) (Bermúdez, 2025) y en pocos casos ha habido sanciones. Recientemente, el TSE sancionó a tres personas exfuncionarias públicas por estas causales.

Nuevo proceso electoral enfrenta apatía ciudadana y colapso del sistema de partidos

Hace poco más de diez años, el *Informe Estado de la Nación* publicó una serie de investigaciones sobre el funcionamiento y organización de los partidos políticos en Costa Rica, con el apoyo del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), del Tribunal Supremo de Elecciones. La principal conclusión fue que en el proceso electoral del período 2013-2014 participaron organizaciones partidarias muy debilitadas, con escasa consistencia orgánica. Una década después, este capítulo retoma estos hallazgos para conocer cómo han cambiado los partidos políticos desde entonces (si es que lo han hecho) y si han sido capaces de revertir el debilitamiento (PEN, 2013).

En esta edición se estudia a los partidos políticos con inscripción que cuentan con representación en la Asamblea Legislativa, o que han sido seleccionados por el Gobierno actual como plataforma para impulsar una propuesta de continuidad de cara a las elecciones del 2026. El análisis incluye dos dimensiones: en la primera se hace una revisión detallada de los estatutos de cada partido para identificar su organización formal y su esquema estructural, y en la segunda se estudia el comportamiento histórico de los apoyos electorales.

Los principales hallazgos del estudio apuntan que el proceso electoral del período 2025-2026 ocurrirá en una coyuntura en la cual el sistema de partidos costarricense se ha debilitado aún más. Desde el punto organizativo, hoy coexisten dos tipos de agrupaciones.

El primero comprende los partidos de mayor trayectoria, que cuenta con estructuras internas más amplias. A la par conviven con agrupaciones cuya organización interna es apenas la exigible por la legislación. Sin embargo, aunque los partidos tradicionales han adoptado múltiples cambios organizativos, estos ajustes han sido insuficientes para recuperar la confianza y el apoyo de la ciudadanía. Asimismo, el análisis de las candidaturas de las últimas dos décadas refleja la efímera vida, el transfuguismo y la volatilidad predominante en los partidos actuales.

El problema del sistema de partidos no solo se origina en la extrema debilidad de las organizaciones partidarias, tanto en las tradicionales como especialmente la de las agrupaciones que han emergido en los últimos años. Esta debilidad también es producto de un aumento del desalineamiento electoral y político de la ciudadanía, una tendencia de largo plazo que la democracia experimenta desde finales del siglo pasado y que se ha intensificado cada vez más.

El desalineamiento electoral se mide por la caída en la participación ciudadana. La información disponible revela que este factor está fuertemente anclado en factores no políticos como el cambio demográfico y el aumento de la desigualdad económica. El desalineamiento político se mide según la caída en las simpatías partidarias: en la actualidad ocho de cada diez personas ciudadanas carecen de identificación y lealtad partidarias. Los tres factores —la debilidad orgánica de los partidos, el desalineamiento electoral y el político— presagian no solo mayores reducciones de la asistencia a las urnas que los observados hasta ahora, sino que configuran un verdadero colapso para el sistema de partidos.

Cambio demográfico y desigualdad económica amenazan la participación ciudadana electoral

En las elecciones nacionales del 2022, la participación ciudadana apenas llegó al 60% del padrón, por primera vez, en 69 años. Confirmó una larga tendencia

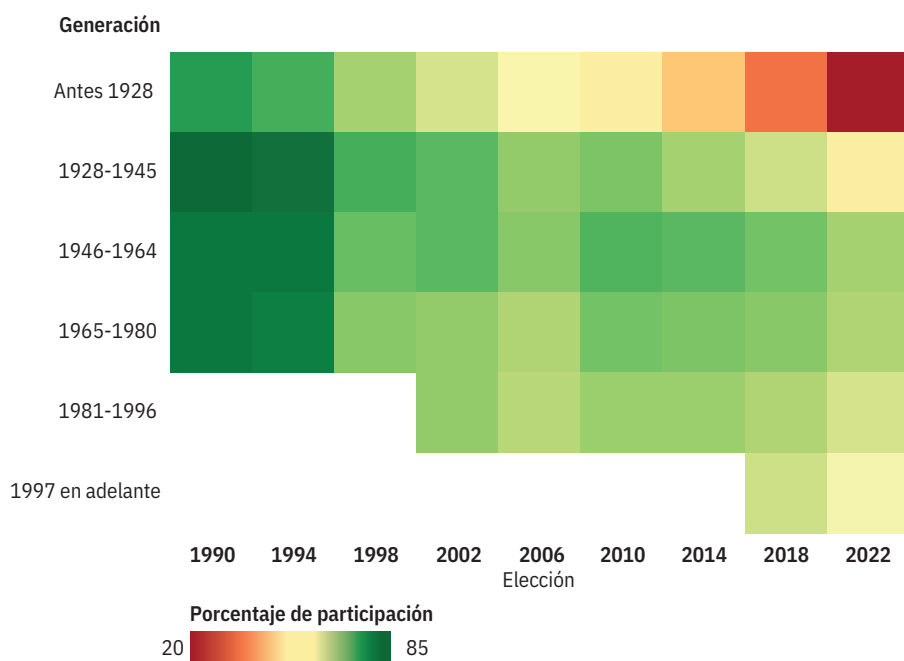
de caída progresiva pero sostenida que inició a finales del siglo pasado. Dos factores no políticos, de carácter estructural, han impulsado esta tendencia. El primero es la profunda transformación demográfica de la sociedad costarricense: la ciudadanía con mayor trayectoria de participación electoral forma parte de cohortes envejecidas y, en algunos casos, en desaparición. Y las cohortes más jóvenes, menos participativas, son cada vez más pequeñas. El segundo factor es la más amplia desigualdad económica, que desincentiva la participación de las personas de menores ingresos, pero también, de las capas medias.

Un análisis de los patrones de participación de todo el universo de votantes en las nueve elecciones celebradas entre 1990 y el 2022, que agrupa decenas de millones de registros, confirma que las cohortes de electores que han ingresado recientemente al padrón, exhiben niveles de asistencia a las urnas inferiores que las generaciones más experimentadas. Las cohortes que nacieron antes de 1980 votaban en niveles altos todavía a inicios de la década de los noventa. La merma en la participación, en todas las generaciones, empezó de forma gradual en 1998 y se ha extendido hasta las últimas elecciones. En todas las generaciones observadas, el descenso de la participación es evidente, sin embargo, la reducción ha sido progresiva. Para dividir al cuerpo electoral en cohortes o generaciones, se utilizó la convención comúnmente empleada en los Estados Unidos.

En el caso de las generaciones Millennial y Z, que nacieron después de 1981, los datos de participación electoral muestran dos dinámicas preocupantes para la participación en el futuro. Por un lado, cuando recién ingresan a votar, su concurrencia es baja y menor que la de cohortes que ya han tenido más oportunidades de sufragar e incluso, debido a que su ímpetu inicial es bajo, rápidamente, pierden el poco impulso participativo y se desmotivan. En perspectiva de largo plazo, estos resultados no son alentadores, pues, conforme las cohortes de votantes de más edad sean desplazadas por las personas más jóvenes, la baja disposición de votar marcará sus decisiones políticas futuras (gráfico 5.19).

Gráfico 5.19

Porcentaje de participación electoral por cohorte de votantes. 1990-2022



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

El segundo estudio que se actualizó para esta edición corresponde a la relación entre el ingreso económico y la participación electoral. En este caso, se “cruzaron” los datos anonimizados del padrón electoral con los reportes de ingresos del Sicere de la CCSS. Los capítulos previos del *Informe* arribaron a una conclusión muy importante: la caída en la participación electoral está asociada a la salida de las urnas de sectores medios. Así como en el estudio original, debe advertirse que los datos del Sicere no incluyen a las personas trabajadoras en el sector informal.

Con datos para las elecciones más recientes (2022), se logró volver a explorar empíricamente si la participación electoral tiene una dimensión económica. Se busca entender si en el 2022 la relación entre el nivel de participación electoral, la desigualdad de ingresos y el sesgo de ingresos en el voto se explica por la movilización electoral o desmovilización de personas de bajos, medios o altos ingresos, o bien por los tres al mismo tiempo y en la misma medida. Así como en el pasado, se divide a la población en tres estratos o grupos: los de ingresos bajos, que corresponden a los deciles del 1 al 3 de ingresos del país; los de ingresos medios que agrupan a los deciles del 4 al 7 y los de ingresos altos que reúne a los deciles del 8 al 10.

En el gráfico 5.20 se muestran las curvas de probabilidad de votar para los distintos deciles de ingreso en cada una de las elecciones. Debido a que en la investigación se argumenta que la disposición a votar es distinta en los extremos de la distribución, se desagregan los grupos en las “colas” (en los dos extremos) para captar estos efectos que, de otra manera, pasarían desapercibidos, pues muestra los resultados no solo por deciles sino también dentro de los más pobres y ricos, o sea, del 1% que está en peor y mejor situación.

En el 2022, la participación electoral disminuyó nuevamente en todos los niveles de ingreso. La caída es mucho más pronunciada en la mitad inferior de la distribución que en el resto (con excepción del tercer decil). En este sentido, los votantes del decil 1 (el 1% de menor sala-

rio del país) reportan una disminución de 20 puntos porcentuales en su disposición de votar entre el 2002 y el 2022.

La probabilidad de votar aumenta entre el decil 2 y el decil 9, pero esas probabilidades fueron menores en el 2022 que en el resto de comicios. El punto de inflexión ocurre en el percentil 95: a partir de este nivel, cuanto más se acerca la cúspide de los salarios, menor resulta la participación electoral. De hecho, la disposición de votar de los del percentil 100 (el grupo de personas asalariadas de más altos ingresos) es similar a la de los del percentil 95 de la distribución. De este modo, el interés de los “más ricos” en la política electoral es distinto al de los deciles bajos y medio-bajos de la distribución electoral.

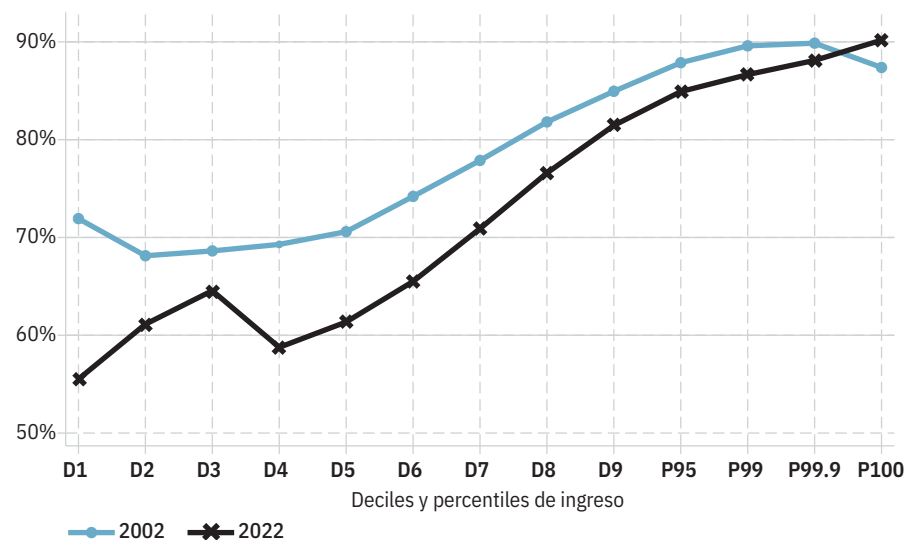
Así como se planteó en las investigaciones pasadas, las explicaciones a la disminución de la asistencia a las urnas apuntan al comportamiento de los sectores o “capas” de ingresos medios en el país. En esta actualización no solo se corrobora la principal conclusión de la “retirada” parcial de los estratos medios de las urnas en las últimas dos décadas, sino que el episodio del 2022 evidencia una salida

de votantes mucho mayor que en todas las elecciones analizadas previamente. Es decir, en vez de mejorar la situación, ha empeorado.

En términos generales, los resultados evidencian que la curva de la probabilidad de votar según los niveles de ingreso se ha desplazado negativamente (hacia abajo) con cada nueva convocatoria a las urnas, pero, además, ese desplazamiento es más pronunciado entre los electores de ingresos medios en comparación con lo registrado por los de ingresos bajos y altos. Este efecto más pronunciado en los niveles intermedios podría implicar un serio desafío para la democracia electoral costarricense en el largo plazo. Esta ha sido históricamente reconocida por ser una democracia de “capas medias”, considerando el tamaño de estas capas en la sociedad, fuertemente conectadas con la política y con un alto nivel de participación y apego a los valores democráticos, como el apoyo al sistema político y la tolerancia (Seligson, 1972; Booth, 2008; Lehoucq, 1991; Yashar, 1997). Tal y como se planteó antes, si los hábitos de votar de estos segmentos del electorado están variando y su alta afiliación a las

Gráfico 5.20

Probabilidad de votar en elecciones presidenciales, por percentiles y deciles de ingreso según elección. 2002-2022



Fuente: Alfaro-Redondo y Zúñiga, 2025, con datos del TSE y Sicere, CCSS.

urnas disminuye aún más que en el pasado reciente, estaríamos presenciando el debilitamiento de una de las fortalezas del sistema político.

Alta oferta partidaria se nutre de alta fluidez en las candidaturas

El *Informe Estado de la Nación* inició el año pasado una línea de investigación sobre candidaturas a diferentes puestos de elección popular, cuyo monopolio recae en los partidos políticos. El año anterior se estudiaron las postulaciones a cargos municipales (Jarquín, 2024). La presente entrega permite ampliar el espectro agregando cuatro tipos de cargos nuevos: presidencias, dos vicepresidencias y diputaciones. Estos permiten una revisión longitudinal de dos décadas sobre las candidaturas a los cargos de mayor jerarquía política en el país. Además, por primera vez, se ofrece evidencia sobre la trayectoria de las personas candidatas que han optado por diferentes partidos políticos en distintas contiendas.

La unidad de análisis es la candidatura en una determinada elección. Para dicho estudio, se construyó una base de datos que incluye todas las candidaturas a los cargos mencionados durante las elecciones de los años 2002, 2006, 2010, 2014, 2018 y 2022 (seis en total). Aquellas personas que tienen más de una candidatura aparecen más de una vez.

Durante el período comprendido entre el 2002 y el 2022, se identificaron 87 candidaturas a la presidencia y 172 a la primera y segunda vicepresidencia de la república. Por su parte, entre el 2002 y el 2018 se presentó una oferta electoral relativamente estable (entre 9 y 14 candidaturas), con un promedio de doce candidaturas por elección. En el 2022 se produjo un salto abrupto a 25 candidaturas, de las cuales 13 se presentaban por primera vez. Lejos de reflejar una democratización de la competencia, esta proliferación de partidos sin trayectoria es un síntoma de fragmentación y desinstitucionalización del sistema partidario costarricense (Mainwaring y Torcal, 2006; Tavits, 2008; Seawright, 2012).

La base de datos evidencia que las 87 candidaturas a la presidencia fueron realizadas por 61 personas. De este grupo,

47 aspiraron a ese cargo una única vez, mientras que 14 lo hicieron en más de una elección. De estas, siete compitieron en dos ocasiones, cuatro en tres, una en cuatro elecciones y dos personas llegaron a presentarse hasta en cinco comicios distintos. Sin embargo, ninguna de estas personas logró alcanzar la presidencia, lo cual sugiere que, en este período, postularse más de una vez no es efectivo.

En cuanto a la fidelidad partidaria, cinco de estas 14 personas cambiaron de partido político a lo largo de sus trayectorias. En este grupo destaca Rolando Araya Monge, quien se postuló por tres partidos diferentes sin éxito, uno en cada década desde el inicio del siglo XXI: Liberación Nacional (2002), Alianza Patriótica (2010) y Costa Rica Justa (2022).

En contraposición, los seis presidentes electos entre el 2002 y el 2022 comparten un rasgo en común: todos se postularon una única vez durante ese período y resultaron electos, sin haber cambiado de partido ni haberse presentado de nuevo⁷. Este dato subraya la singularidad del triunfo presidencial en Costa Rica y la dificultad de acceder a la presidencia mediante múltiples intentos o cambios partidarios.

Al analizar las 172 candidaturas a las vicepresidencias, se observa que solo seis personas (4%) se postularon más de una vez; en este escenario se destaca el caso de Jessica Barquero Barrantes, quien se presentó en tres elecciones distintas por el Partido de los Trabajadores. Tres personas de este grupo cambiaron de partido entre candidaturas, lo que evidencia una táctica de quienes buscan mantenerse en el espectro político, aunque ninguna de ellas logró ser electa.

En las elecciones legislativas durante el período 2002-2022, un total de 76 partidos políticos presentaron candidaturas a diputaciones en Costa Rica, de los cuales 41 fueron partidos nacionales y 35 provinciales. El número de partidos prácticamente se duplicó en 20 años, siendo en el 2022 la elección con el mayor número de partidos registrados hasta ahora: 35. La mayoría de estas organizaciones han tenido una vida política breve, pues apenas cinco partidos (7%) participaron en

todas las elecciones del período, mientras que cuatro lo hicieron en cinco comicios, cinco en tres y 15 en dos ocasiones. La gran mayoría (47 partidos) solo compitieron una vez.

Solo 15 de los 76 partidos han logrado llevar representantes al Congreso. De ellos, únicamente los partidos Unidad Social Cristiana (PUSC) y Liberación Nacional (PLN) han conseguido elegir diputaciones en todas las elecciones del siglo. Acción Ciudadana (PAC) y el Frente Amplio (FA) lo hicieron en cinco comicios, mientras que el Movimiento Libertario (ML) y Restauración Nacional lograron representación en cuatro ocasiones. Por otro lado, siete partidos apenas alcanzaron representación una sola vez y de ellos seis lo hicieron en la segunda década del período analizado. La dispersión del voto entre tantas agrupaciones refleja una debilidad estructural en el sistema partidario debido a la baja capacidad para consolidar las nuevas opciones.

En las seis elecciones que transcurrieron entre el 2002 y el 2022, se registraron 5.328 candidaturas a diputaciones propietarias y 1.365 suplentes. Una de cada cuatro candidaturas (permanentes) se consolidó en la última elección del 2022. Detrás de estas candidaturas hay más personas, pues una proporción de ellas compitió más de una vez. Así, la base de datos registra un total de 5.880 personas. De ellas, la gran mayoría (5.233) participó una sola vez (89%), mientras que 647 personas compitieron en más de una elección. Dentro de este grupo recurrente, la media de participación es de dos comicios. Si bien la persistencia parece asociarse a una leve mejora en las probabilidades de éxito —con un aumento estimado de 1,64 puntos porcentuales por cada elección adicional—, los datos muestran que consolidarse electoralmente sigue siendo excepcional: solo el 12% de quienes repitieron candidaturas alcanzaron una tasa de éxito igual o superior al 50%.

Dentro del grupo recurrente (11%), dos terceras partes permanecieron fieles a su partido original, mientras que el resto cambió de agrupación política. Una de cada tres personas candidatas que presentan varias candidaturas electorales

tiende a cambiar de partido político, lo cual refleja dinámicas de fragmentación del sistema partidario.

Para analizar las trayectorias de las 647 personas candidatas que compitieron en más de una elección, se diseñó una tipología en la que se identifican cuatro tipos de perfiles: “Leales exitosos”, “Volátiles exitosos”, “Leales sin éxito” y “Volátiles sin éxito”. En el cuadro 5.6 se logra identificar que esas 647 personas se dividen en dos grandes grupos: 75 personas consideradas exitosas (independientemente de si cambian de partido o no) y 572 consideradas no exitosas.

Del cuadro se desprenden los siguientes hallazgos: primero, la trayectoria partidaria sí importa: el 71% de quienes pudieron consolidarse como legisladores mantuvieron lealtad a un solo partido (53 sobre 75), mientras que solo el 29% lo logró al cambiar de agrupación política. Cuando se observan únicamente a los volátiles resulta evidente que el 90% no logra una tasa de éxito mayor al 50%. En otras palabras, cambiar de partido no necesariamente ayuda y para muchas personas candidatas puede no ser suficiente para revertir trayectorias perdedoras. No parece existir un castigo automático por cambiar de partido en términos de éxito electoral, pero tampoco

hay una gran recompensa generalizada y solo unos pocos logran que ese cambio les funcione.

Un análisis a profundidad de las elecciones del 2022 permite concluir que una buena parte de las candidaturas de los partidos políticos emergentes son aspirantes tráfugas: 32 de los 35 partidos presentaron al menos una candidatura que, en alguna de las cinco elecciones pasadas, había competido con otra agrupación política, sumando 106 personas en esta condición. De ellas, el 75% se concentró en 15 partidos, entre los cuales 10 habían sido inscritos después del 2018, por lo que el 2022 fue su primera contienda electoral.

Estos partidos nuevos no solo debutaron en el escenario político, sino que lo hicieron al incorporar figuras con experiencia en otras agrupaciones. De hecho, 29 de esas 106 personas habían competido en las elecciones inmediatas anteriores (2018) por un partido distinto.

La mayoría de los cambios de militancia se dirige hacia partidos de reciente creación (posterior al 2018) que debutaron en las elecciones del 2022 (como Nueva República, Costa Rica Justa, Nuestro Pueblo y Unión Liberal), y se consolidaron como los polos de atracción de las candidaturas provenientes

de otras agrupaciones que, a su vez, son partidos con trayectoria y presencia electoral en el siglo XXI; por ejemplo, Movimiento Libertario, Restauración Nacional, Republicano Social Cristiano y Renovación Costarricense. Es decir, los partidos que desaparecen del escenario nutren a los nuevos de candidaturas.

A raíz de este fenómeno, organizaciones sociales han incursionado en el diseño de programas de formación para aspirantes a cargos de elección popular (recuadro 5.5).

Finalmente, esta investigación analizó la práctica de la doble postulación, mediante la cual una misma persona se presenta simultáneamente a la fórmula presidencial (incluidas las vicepresidencias) y a la Asamblea Legislativa en una misma elección. Un total de 75 personas han recurrido a esta estrategia, en su mayoría se combinan candidaturas a la vicepresidencia y al Congreso (65% de los casos). Entre el 2002 y el 2010, la doble postulación fue marginal; sin embargo, a partir del 2014 se observa un crecimiento sostenido que alcanzó su punto máximo en el 2022, con 31 casos, cuadruplicando la cifra registrada en el 2002. Esta tendencia parece estar relacionada con el aumento de partidos nuevos y la creciente fragmentación del sistema partidario.

Cuadro 5.6

Tipologías de personas candidatas que se postulan en más de una elección al Congreso. 2002 - 2022

Tipología	Descripción breve	Número de elecciones	Cambios de partido	Tasa de éxito	Número de personas
Leales exitosos	Compitieron en más de una elección, siempre en el mismo partido y con una tasa de éxito igual o mayor al 50%.	2 o más	Ninguno	50% o más	53
Volátiles exitosos	Compitieron en más de una elección cambiando al menos una vez de partido y con una tasa de éxito igual o mayor al 50%.	2 o más	1 o más	50% o más	22
Total de exitosos					75
Leales sin éxito	Compitieron en más de una elección, sin cambiar de partido y con una tasa de éxito menor al 50%.	2 o más	Ninguno	menor que 50%	376
Volátiles sin éxito	Compitieron en más de una elección cambiando de partido, con una tasa de éxito menor al 50%.	2 o más	1 o más	menor que 50%	196
Total de perdedores					572

Fuente: Jarquín, 2025.

Recuadro 5.5

Procesos de formación política para aspirantes a candidaturas legislativas

En línea con la aspiración de este capítulo de una gestión y una representación política responsables, la calidad ética y formativa en el ejercicio de los liderazgos y puestos públicos es clave. El fortalecimiento democrático depende de instituciones sólidas y también de liderazgos políticos con la capacidad de comprender la complejidad del sistema, construir acuerdos y actuar con integridad en escenarios de creciente fragmentación partidaria. En este sentido, la calidad de quienes aspiran a representar a la ciudadanía en la Asamblea Legislativa se convierte en un factor decisivo para la gobernabilidad democrática.

Con ese punto de partida, en el año 2023 nació la Incubadora de Liderazgos +Costa Rica, una organización costarricense parte de la Red Latinoamericana Democracia+, con presencia en Brasil, Chile, Colombia, Perú, Argentina y Uruguay, apoyando incubadoras de liderazgo democrático en la región. Ese año realizó un primer ejercicio de formación para aspirantes a candidaturas a elecciones municipales, en el cual participaron 80 personas de 49 cantones del país y 28 partidos políticos, de escala nacional y cantonal. El proceso capacitó en materia de gestión pública municipal, liderazgo democrático, integridad y probidad en la función pública y estrategias de campaña electoral. Trece de esas personas resultaron electas en los comicios locales del 2024.

Para el 2025, la organización diseñó e implementó un programa de formación legislativa. Su objetivo fue promover el entendimiento, el diálogo y la colaboración entre militantes de diferentes partidos y corrientes ideológicas que manifestaron interés en postularse a una diputación en las elecciones del 2026. La propuesta combinó espacios virtuales y presenciales, para un total de más de noventa horas de forma-

ción en un periodo de dieciséis semanas. El programa reunió a 102 participantes de 23 partidos políticos y de las siete provincias, con plena paridad de género (51 mujeres y 51 hombres). Este grupo diverso no solo recibió capacitación en gobernanza, políticas públicas, integridad, comunicación y estrategias de campaña, sino que también desarrolló habilidades blandas esenciales, como la construcción de confianza interpersonal y la capacidad de diálogo en contextos de desacuerdo. Tales competencias resultan fundamentales en un Congreso caracterizado por la dispersión partidaria y la necesidad permanente de alianzas.

El proceso es altamente valorado por quienes lo vivieron. El 99% de quienes participaron recomendaría la experiencia y el 76% expresó mayor disposición a competir electoralmente tras su paso por el programa. Asimismo, el 69% manifestó haber fortalecido su capacidad de trabajar de manera colaborativa con personas de otras corrientes políticas. Esto sugiere que espacios de formación como este pueden contribuir a reducir la desconfianza y a generar condiciones mínimas de cooperación multipartidaria en el ámbito legislativo.

En sociedades donde la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia convive con un fuerte respaldo normativo a sus principios, se requieren mecanismos que traduzcan ese apoyo en liderazgos más efectivos y representativos. El programa impulsado por +Costa Rica constituye una experiencia valiosa sobre la posibilidad de innovar en la formación política y, al hacerlo, crear liderazgos con propósito, integridad y compromiso con el interés público, fortaleciendo así las bases de la democracia costarricense.

Fuente: Murillo, 2025.

Se realizó un análisis detallado sobre la doble postulación cuando se combinaron candidaturas a la presidencia y al congreso (27 de los 75 casos), identificándose cuatro hallazgos principales. El primero es que ninguna candidatura vía doble postulación ha ganado la presidencia y pocas pudieron llegar a las curules de la Asamblea. Solo cuatro personas sí han sido electas como diputadas bajo esta modalidad, lo cual indica que su eficacia es limitada (algo que también había sido identificado por Marín, 2025).

El segundo hallazgo es que, en el 2010, por primera vez dentro del periodo de estudio, una persona resultó electa como diputada mientras también era candidata presidencial: Luis Fishman Zonzinski. Fishman fue vicepresidente entre el 2002 y el 2006, lo cual sugiere que la doble postulación también puede ser utilizada como herramienta por figuras con una trayectoria política consolidada.

El tercer hallazgo relevante es que el primer lugar en las listas legislativas ha sido determinante para el éxito de esta táctica: todas las personas que se postularon doblemente en el 2022 como candidatas presidenciales también encabezaban la papeleta legislativa en su provincia. De acuerdo con Marín (2025), San José es la provincia preferida por tener más escaños.

Lo anterior refuerza la idea de que la doble postulación no solo busca incrementar las probabilidades de elección, sino que también puede ser empleada como estrategia de posicionamiento electoral, especialmente útil para liderazgos emergentes o de partidos de reciente creación. De hecho, diez de los quince partidos que recurrieron a esta estrategia en el 2022 participaron por primera vez en una elección nacional y fueron fundados después de los comicios del 2018. Marín (2025) además señaló que este mecanismo genera ventajas en el acceso al financiamiento público, pues crea desbalance y opacidad en el proceso electoral.

El último hallazgo revela una marcada diferencia de género en el uso de la doble postulación cuando se busca, simultáneamente, la Presidencia de la República y una silla en el congreso: solo un 15% de quienes han recurrido a esta

práctica son mujeres (cuatro) y ninguna ha logrado ser electa como diputada por esta vía. Son Stephanie Campos Arrieta, Carmen Quesada Santamaría, Maricela Morales Mora y Natalia Díaz Quintana, esta última con experiencia previa como congresista en el 2014 y posteriormente postulada a ambos cargos en el 2022.

En resumen, la multiplicidad de candidaturas trófugas y la expansión reciente de la doble postulación reflejan nuevas dinámicas de competencia política, marcadas por una creciente fragmentación partidaria, una diversificación de trayectorias y el uso instrumental de los cargos como plataformas de visibilidad o acumulación de capital político. Esta situación ciertamente crea una oferta partidaria confusa y volátil a los ojos de la ciudadanía, cuyo efecto sobre la participación electoral, presumiblemente negativo, debe ser todavía comprobado. En agosto del 2025, dos proyectos de ley se encontraban en corriente legislativa con el objetivo de prohibir la doble postulación a través de reformas a la Constitución Política y al Código Electoral (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2022a y 2022b).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

CANDIDATURAS PRESIDENCIALES Y LEGISLATIVAS 2002-2022

véase Jarquín, 2025, en www.estadonacion.or.cr

Respaldo electoral a los partidos políticos en mínimos históricos

Ediciones previas del *Informe* han analizado la evolución del apoyo electoral a los partidos políticos (PEN, varios años). Estos estudios han mostrado varias conclusiones relevantes: i) que dicho respaldo se ha reducido considerablemente en el tiempo; ii) que, en comparación con comicios previos, los partidos se ven obligados a ir a segundas rondas para alcanzar el triunfo, y iii) que se trata de un respaldo volátil e inestable que cambia tanto entre elecciones como intraeleccio-

nes. Estos cambios en el apoyo electoral se han visto acompañados por una disminución progresiva de la concurrencia a las urnas antes descrita.

En esta oportunidad se examina el comportamiento histórico del apoyo a un grupo de partidos políticos que han sido gobierno, o que obtuvieron respaldo que los situaron en las primeras posiciones de preferencia en el presente siglo. Algunas de estas agrupaciones compitieron en segundas rondas presidenciales. Desde el punto de vista metodológico, para este análisis se incluyeron los porcentajes de voto que obtuvieron los partidos políticos a nivel distrital en todas las elecciones en las que han competido. Se detectan diferencias importantes entre los votos de las distintas agrupaciones políticas, así como aumentos en la cantidad de distritos y el padrón electoral, con el fin de facilitar la comparación entre estas y, a lo largo del tiempo, se utiliza una transformación logarítmica de los porcentajes de apoyo (gráfico 5.21).

A raíz de que se trata de una visualización de distribuciones, entre más altos sean los “picos” y menos extendida horizontalmente, mayor concentración de estos respaldos en menos distritos. Por el contrario, cuando la distribución sea más extendida en los extremos y, por lo tanto, con un “pico” menos pronunciado, ese apoyo es menos concentrado en pocos territorios.

Un primer hallazgo es la forma de la distribución de los apoyos entre partidos. Por ejemplo, el respaldo al PLN es más distribuido territorialmente que el del resto de partidos, los cuales sobresalen por conseguir apoyos concentrados según la zona geográfica, un factor que ha sido estudiado a partir de las diferencias Valle Central-periferia.

El segundo hallazgo de relevancia es que en todos los partidos políticos el respaldo de la ciudadanía ha disminuido. Sin embargo, esa reducción no es igual en todos los casos. La disminución mencionada se refleja en los gráficos cuando la distribución se desplaza de derecha a izquierda. Entre mayor sea la “corrida” de la curva hacia la izquierda, mayor es la pérdida de apoyo en esa elección en particular.

A pesar de que en todos los partidos políticos estudiados se identifica una reducción del apoyo electoral, hay diferencias importantes en esos desplazamientos. Concretamente, la pérdida de apoyo en el PLN ha sido más moderada, incluso intercalando pérdidas y aumentos, en comparación con lo sucedido en el PUSC, PAC, Movimiento Libertario, Frente Amplio y Restauración Nacional.

En el caso del PUSC, el cambio más significativo fue la reducción del apoyo en la elección nacional del 2006 (pasó de 590.277 votos en el 2002 a 57.655 en el 2006), luego de la cual ha habido incrementos graduales que aún no llegan a sus máximos históricos. En lo concerniente al PAC, la caída inédita entre el 2018 y el 2022 se asemeja a la del PUSC (obtuvo 13.803 votos en la última elección luego de haber alcanzado 466.129 en el 2018) (gráfico 5.21).

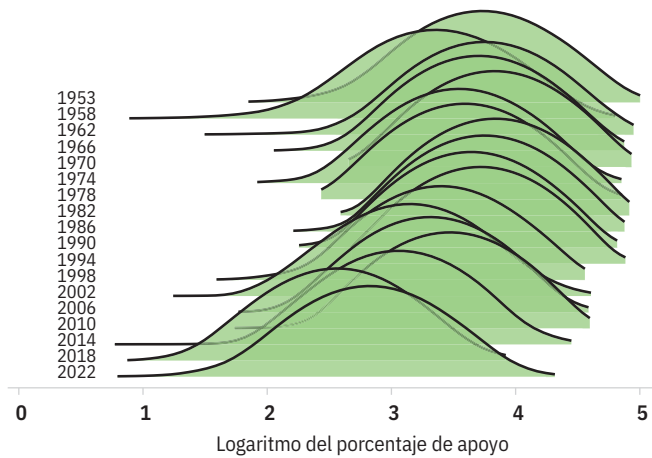
Otro caso llamativo es el del Movimiento Libertario, ya que después de varias elecciones con aumentos en su respaldo entre 1998 y el 2010, a partir de los comicios del 2014 se redujo hasta llegar al 2022 a su nivel más bajo de su historia (en la que alcanzó 1.406 votos). Por último, los casos de Restauración Nacional (RN) y Frente Amplio (FA) sobresalen por el patrón de “zig-zag” en el cual se alternan aumentos y reducciones. RN pasó de 27.691 votos en el 2014 a 538.504 en el 2018 y luego a 11.160 cuatro años más tarde. El apoyo al FA bajó de 354.479 sufragios en el 2014 a 16.862 en el 2018 y repuntó a 182.789 en el 2022.

En resumen, la tendencia general muestra un pronunciado deterioro de los apoyos de los partidos. Esta se expresa no solo en menor capacidad para captar los votos ciudadanos sino en una pérdida de sus bases territoriales. Esta tendencia coincide con los resultados de la serie de simpatía partidaria durante el período 1993-2024, con base en datos de las encuestas de Unimer-La Nación y el CIEP-UCR. Las mediciones más recientes indican que más de ocho de cada diez personas carecen de simpatía partidaria (PEN, 2024).

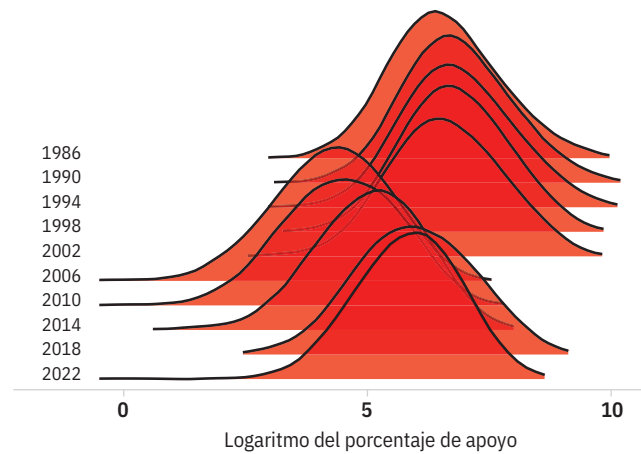
Gráfico 5.21

Distribución de apoyos a los partidos políticos en elecciones presidenciales por distrito, varios años

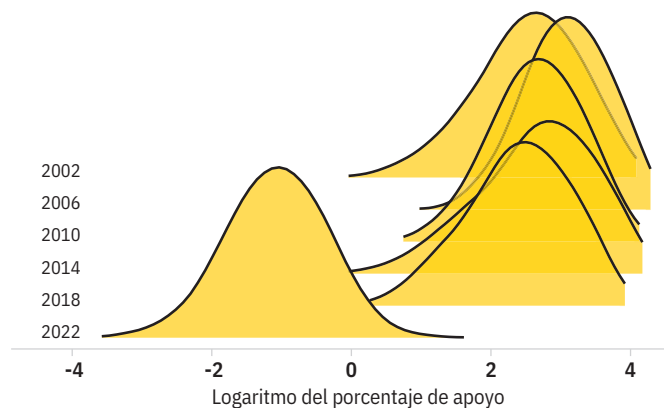
Apoyo al PLN, 1953-2022



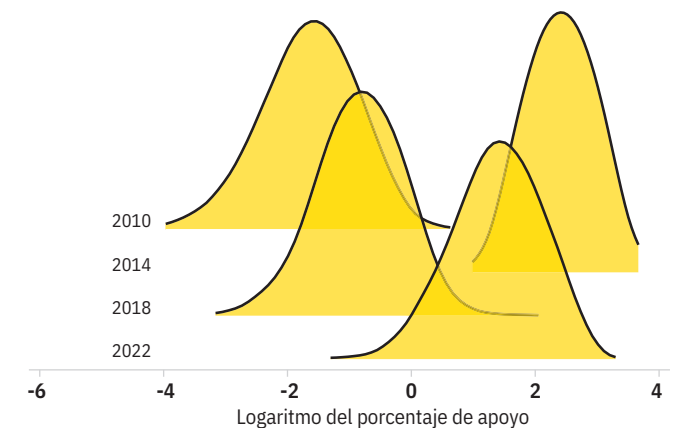
Apoyo al PUSC, 1986-2022



Apoyo al PAC, 2002-2022



Apoyo al FA, 2010-2022



Fuente: Alfaro-Redondo, 2025 con datos del TSE.

Renovación orgánica no logra fortalecer a los partidos políticos

Los partidos políticos son organizaciones vitales en las democracias. Cumplen funciones trascendentales tales como materializar el principio de representación de la ciudadanía, ordenar la competencia por el poder y canalizar las demandas sociales. Para ello, sin embargo, requieren estructuras organizativas y cuadros políticos que les permitan desarrollar esas funciones.

El estudio de las organizaciones partidarias agrega una pieza distinta al conocimiento sobre la oferta partidaria y la participación electoral vistas en capítulos anteriores. En este acápite se analizan las estructuras de los partidos políticos en la Costa Rica contemporánea. La principal constatación es que los nuevos partidos políticos que han emergido en los últimos años comparten una serie de características organizativas. Como su vida es corta, sus líderes “brincan”

de un movimiento político a otro y sus apoyos electorales son muy volátiles y no han tenido la necesidad de desarrollar organizaciones amplias capaces de captar militantes, socializarlos y promover dirigencias. Para competir les basta cumplir con los requisitos mínimos legales que establezca la legislación.

Por otra parte, los partidos con mayor tradición tienen estructuras más complejas, un hallazgo que confirma lo examinado hace diez años por el *Informe*.

Además, esas estructuras han variado a lo largo de tiempo, lo cual expresa la voluntad de adaptarse a nuevas condiciones políticas. Sin embargo, esa renovación organizativa no ha frenado su erosión como vehículos de representación política de la ciudadanía.

Nuevos partidos políticos no pasan de estructuras mínimas

En Costa Rica, el Código Electoral establece las reglas para crear un partido político, así como las estructuras que debe incluir para su inscripción. En el capítulo IV del Código Electoral se establece la estructura mínima, la cual se compone de tres asambleas: nacional, provincial y cantonal, siguiendo la lógica descendente de la división político-territorial administrativa del país. Una asamblea que nombre un Comité Ejecutivo

y una Fiscalía. Además, de un Tribunal de Elecciones Internas y un Tribunal de Ética y Disciplina (figura 5.2).

Así como una década atrás, el *Informe* compara el grado de desarrollo organizativo de los partidos, a partir de lo establecido en sus estatutos, con la estructura mínima prevista en el Código Electoral (cuadro 5.7). Las instancias organizativas en dos grandes bloques: dirección partidaria y acción política y se analiza su existencia o ausencia formal en cada partido.

Los órganos de dirección partidaria comprenden las instancias de decisión. En términos generales, todas las agrupaciones estudiadas (ocho en total) cumplen con lo establecido por la legislación electoral. Es un resultado previsible porque estas estructuras básicas de gobierno y control internas del partido las delimita

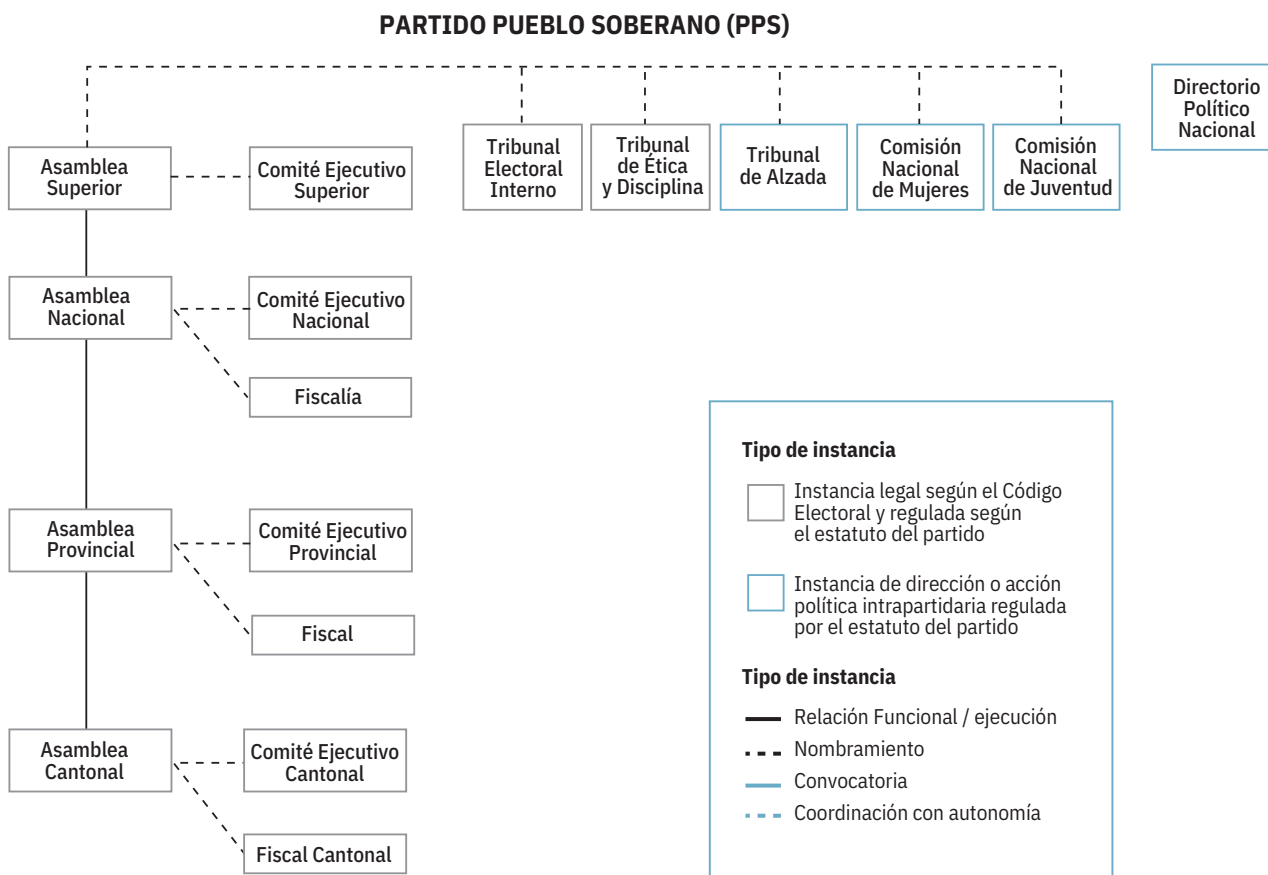
esta legislación: para constituirse como partidos deben cumplirlas.

Las diferencias se presentan en el ámbito de acción política, dimensión que contempla las instancias creadas para la acción partidaria. Los partidos de más trayectoria histórica como el PLN, PUSC, FA y PAC tienen un desarrollo organizativo más robusto. Son partidos políticos que conectan sus órganos internos con sus instancias de acción política.

Partidos como Nueva República (PNR), Progreso Social Democrático (PPSD), Liberal Progresista (PLP), Pueblo Soberano (PPS) y Unidos Podemos (PUP) presentan un desarrollo limitado en órganos de acción política. La mayoría carece de asambleas ampliadas, directorios políticos y vínculos con sectores sociales organizados. A la luz de los hallazgos de Gómez Campos (2014),

Figura 5.2

Estructura interna del PPS



Fuente: Mora, 2025 con datos del TSE.

Cuadro 5.7

Grado de desarrollo organizativo de los partidos políticos de acuerdo con sus estatutos, según tipo de instancia

Tipo de instancia	Partido									
	PLN	PUSC	FA	PAC	PNR	PPSD	PLP	UP	PS	
Dirección Partidaria										
Asamblea Nacional	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Asamblea Provincial	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Asamblea Cantonal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Comité Ejecutivo (nacional, provincial y cantonal)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Fiscalías	✓	✗ ^{a/}	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	
Tribunal de Elecciones Internas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Tribunal de Ética y Disciplina	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Tribunal de Alzada	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Acción Política										
Asamblea Nacional Ampliada de Acción Política	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	
Comités de acción política territoriales (provincia, cantón, distrito)	✓	✓	✗ ^{b/}	✗ ^{c/}	✗ ^{d/}	○	○	○	○	
Directorio Político	✓	✓	✓	✓	○	✓	○	○	○	
Representación de la fracción legislativa	✓	✓	✓	✓	○	○	✓	○	○	
Congreso partidario	✓	✓	✓	✓	○	○	✓	○	○	
Comisiones/Secretarías de acción política	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	✓	○	
Organizaciones sectoriales	✓	✓	✓	✗ ^{e/}	○	○	○	○	○	

✓ Completo ✗ Incompleto ○ No

a/ Existe la fiscalía general pero no se indica que las asambleas provinciales ni cantonales tengan nombramiento de fiscal.

b/ No hay explícitamente una desagregación territorial, aunque las secretarías y frentes tampoco indican claramente que sea a escala nacional.

c/ Todos los órganos de acción política (Juventudes, Congreso, etc) solo tienen escala nacional. Aparte de eso tienen los Comités de Base, pero solo a nivel distrital.

d/ Solo tienen Comisión de Juventudes y Mujeres a nivel nacional, no hay ningún otro a nivel desagregado.

e/ Solo tienen la Juventud PAC.

Fuente: Mora, 2025.

los resultados actuales confirman que las agrupaciones nuevas no cuentan con mecanismos para articular, de forma efectiva, la acción política con los órganos de dirección partidaria.

El PNR es la única agrupación que no establece ningún tipo de vínculo o conexión entre sus estructuras de dirección y los órganos de acción política, solo presenta un grupo de juventudes y mujeres. En el PLP la única instancia de acción partidaria es la Juventud Liberal, un órgano de escala nacional que no está constituido como una desagregación territorial. En el caso del PUP, las instancias de acción partidaria son la Juventud Unidos Podemos y Mujeres

Podemos, órganos de escala nacional sin una desagregación territorial. Además, cuentan con una particularidad: cada uno nombra un Directorio Ejecutivo Nacional y una fiscalía general. El PPSD presenta procesos de acción política establecidos como comisiones permanentes (11 en total) y temáticas (12 en total), las cuales son nombradas y constituidas por el Comité Ejecutivo Nacional, el cual puede crear o eliminar según considere las distintas comisiones temáticas. El PPSD es una agrupación poco desarrollada desde el punto de vista de sus estructuras internas, a pesar de que cumple con los requisitos mínimos.

Adaptaciones en los partidos tradicionales con dificultades para aplicarse

En la última década se han presentado cambios en la estructura organizativa de los partidos políticos con más trayectoria histórica. Se compararon los estatutos orgánicos de cuatro partidos que existían en el 2014 y que siguen vigentes diez años después: PLN, PUSC, FA y PAC. La principal conclusión de este análisis es que en todos los casos estudiados se identificaron cambios en la existencia (de pleno o parcial) de órganos partidarios que fueron integrados posterior al 2014.

En el PLN, se identifica la inscripción de las secretarías de gremios profesiona-

les, cambio climático y energía, emprendedurismo y gestión empresarial, asuntos agroalimentarios, asociaciones solidaristas y otras organizaciones de la economía social, asuntos magisteriales y desarrollo educativo. En la organización sectorial, se identifica la inclusión de temáticas como deporte, cultura, solidarismo, comunalismo, personas con discapacidad

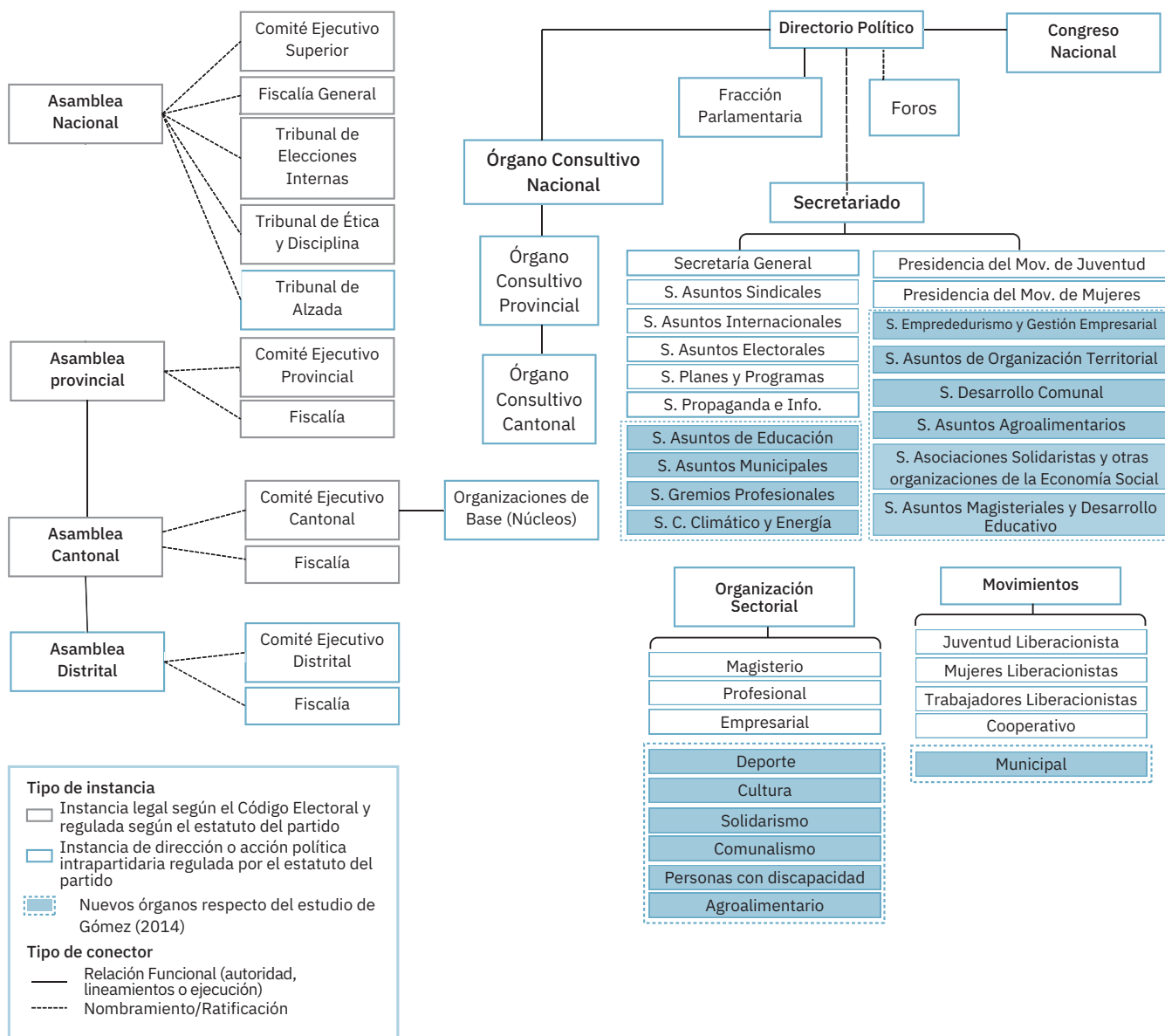
y agroalimentario (artículo 41 de su estatuto). En los movimientos se identificó la incorporación de un sector municipal que no existía en el 2014 (artículo 43). La figura 5.3 describe la estructura del PLN, el partido con más larga trayectoria en el país. En el estudio de Mora (2025) se pueden consultar las estructuras internas de otras agrupaciones políticas.

En el PUSC se eliminó la Asamblea Distrital, así como su respectivo Comité Ejecutivo Distrital, y se incorporó el Tribunal de Alzada (capítulo 5, artículo 32 del estatuto orgánico) y de organizaciones sectoriales (capítulo 3, artículos 58). Además, se quitó la escala cantonal y distrital del Consejo Político Nacional). También se eliminaron los organismos

Figura 5.3

Estructura interna del PLN

PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL (PLN)



Nota: En color aparecen los cambios en comparación con el 2014. Fuente: Mora, 2025.

funcionales y la Asamblea Cantonal Ampliada (no se mencionan en ningún artículo del estatuto). Desde el 2014, la Asamblea General se identificó como un órgano de dirección encargado de convocar al Congreso Ideológico, el nombramiento del Tribunal de Ética, el Tribunal Electoral y la Fiscalía General. También se incorporó a las secretarías nacionales, la Secretaría Nacional de Juventudes y Voluntariado (artículo 55), la Fracción Municipal (artículo 57) y los Frentes Nacionales de Mujeres Socialcristianas y Juventudes Socialcristianas (capítulo 3, artículo 58).

Al comparar la organización partidaria actual del PAC con la del 2014, sobresale la incorporación parcial de comités de Acción Política, así como de la fracción legislativa y de las organizaciones sectoriales. Se creó la Comisión de Enlace, encargada de relacionar la fracción legislativa con las instancias ejecutivas partidarias (artículo 26 inciso A del estatuto), se constituyeron los Comités de Base Ciudadana Distrital que están a cargo de los Comités Ejecutivos Cantonales (artículo 42 bis). Sobre la estructura de la Juventud PAC, el Comité Ejecutivo que existía en el 2014 se transforma en el Directorio Nacional de Juventudes PAC como órgano director y representante oficial (artículo 39). Además, se incorpora una Comisión Nacional de Juventudes PAC dentro de las comisiones partidarias (artículo 40).

Finalmente, el partido político con más cambios en la última década es el Frente Amplio. A nivel de su estructura, se identifica una modificación en los Comités de Acción Política, específicamente en la figura de las Comisiones de Trabajo que únicamente tienen rango nacional y en la incorporación de la Fracción Legislativa, de la cual forman parte la Comisión Política, la jefatura y subjefatura (artículo 24 del estatuto). Se acreditó una Asamblea Superior Nacional hace referencia a la figura de la Asamblea Nacional Ampliada (artículo 16 inciso e). Además, hubo un cambio importante en el hecho de que la Comisión Política reestructura los órganos de operación política y los divide en frentes, secretarías y comisiones de trabajo. En los

frentes se creó la Secretaría de Mujeres, la Juventud del Frente Amplio (que antes era un órgano aparte), el Frente Nacional de Educación, el Frente de Protección Animal y los Comités de Acción Política de Base.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ESTRUCTURAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

véase Mora, 2025, en www.estadonacion.or.cr

Nuevos partidos poseen débiles agendas de desarrollo humano

En esta edición se examinó si el tipo de estructura organizativa de los partidos (amplia y mínima) se relaciona con las agendas programáticas que promueven: ¿hay diferencias en las políticas que impulsan los partidos políticos con estructuras poco desarrolladas y los de estructuras internas más amplias? y, en caso de que así sea, ¿cuáles son esas diferencias?

Para despejar esta interrogante se utilizaron datos de la encuesta de personas expertas sobre los partidos políticos en América Latina, de la Universidad de Carolina del Norte Chapel-Hill, con los cuales se construyó un índice de las agendas de políticas públicas de los partidos políticos en Costa Rica. La encuesta se efectuó entre noviembre del 2024 y febrero del 2025. La dimensión de las políticas públicas incluyó 13 ítems (cuadro 5.8). En este índice, los valores más altos corresponden a preferencias de políticas que mejoran las condiciones de vida de las personas.

Los resultados de la encuesta se contrastaron con el estudio sobre la estructura organizativa de los partidos políticos visto en el acápite anterior. Para ello, se contabilizó la cantidad de órganos de acción política de cada partido, entre los cuales se encuentran los comités de acción territoriales, el directorio político y las organizaciones sectoriales. El número máximo de órganos es 7 y el mínimo 0.

El principal hallazgo es que las agrupaciones con órganos internos más desarrollados se concentran en el cuadrante con una propuesta programática orientada a promover el desarrollo humano, a excepción del PUSC. Los otros cuatro partidos con estructuras intermedias o mínimas se ubican en el cuadrante de agrupaciones con propuestas programáticas débilmente articuladas con el progreso de las personas (gráfico 5.22).

Estos resultados refuerzan la conclusión de que en Costa Rica hay partidos políticos que buscan el poder sin una estructura programática orientada al desarrollo humano. Se trata de esfuerzos por crear partidos políticos con estructuras mínimas o básicas desde el punto de vista organizativo; en fin, las necesarias para estar legalmente inscritos y poder participar en la competencia electoral. Además, no han desarrollado agendas que busquen expresamente acercarse a las aspiraciones de mejoramiento de la vida de las personas desde la perspectiva del desarrollo humano.

Polarización política plantea un difícil desafío para la competencia electoral

El recrudecimiento del conflicto entre los poderes visto en una sección previa tiene como una de sus consecuencias la generación de un clima de polarización política. De manera genérica, la polarización ocurre cuando la sociedad se divide en dos bandos opuestos. En esta tesitura, un sector de la población respalda a un líder, a un partido o a un Gobierno. Al mismo tiempo, el otro se opone a ese liderazgo, agrupación o administración gubernamental. Cuando estas divisiones se crispan y escala el amor hacia el grupo al que se pertenece y el odio hacia el otro bando, el resultado es la politización de la polarización (Iyengar et al., 2019).

En este capítulo se muestran dos tipos de polarización, la primera es de índole afectiva y la segunda, de naturaleza electoral. La polarización afectiva crea apoyos a un bando u otro que dependen de la conexión emocional y no de la evaluación sobre las acciones que emprenden ni sus resultados. El conflicto de poderes, en los términos analizados en este

Cuadro 5.8

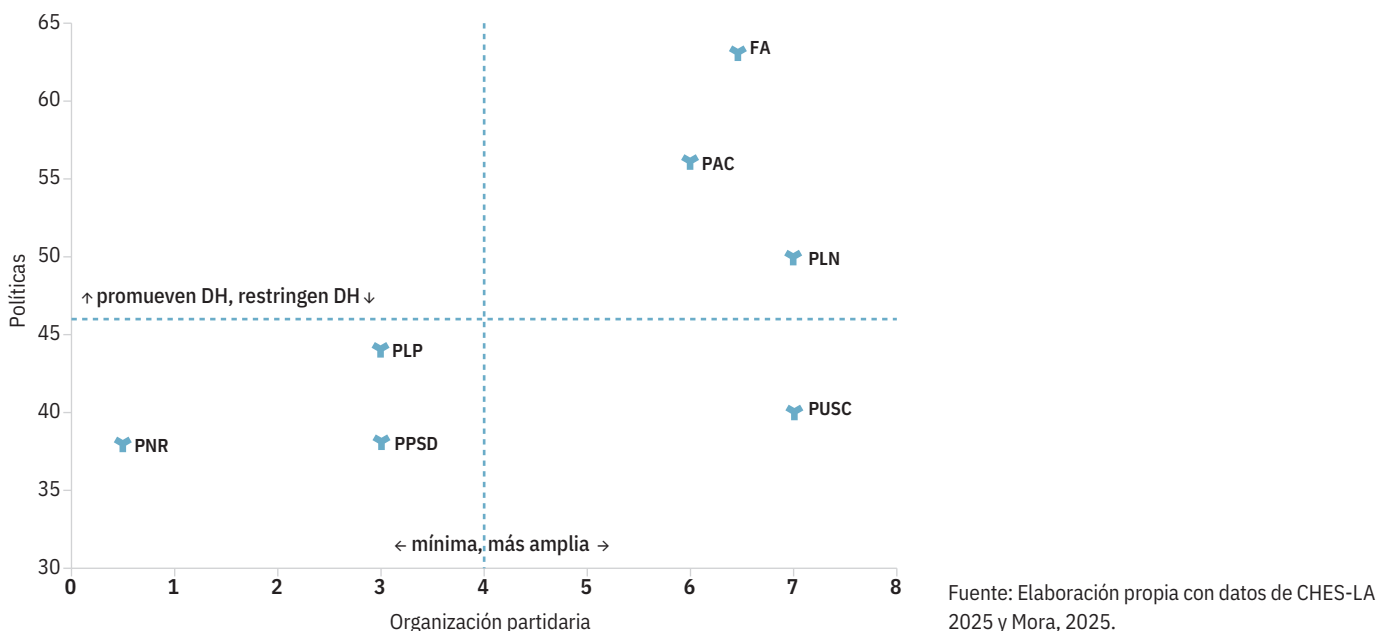
Ítems de la encuesta de expertos Chapel Hill sobre preferencias programáticas de los partidos políticos. 2025

Ítems	Oposición	Apoyo
Inmigración	Apoya fuertemente a políticas restrictivas de inmigración	Se opone fuertemente a políticas restrictivas de inmigración
Redistribución de ingresos	Se opone fuertemente a la redistribución	Apoya fuertemente a la redistribución
Sostenibilidad ambiental	Apoya fuertemente el crecimiento económico a pesar de los costos para la protección ambiental	Apoya la sostenibilidad ambiental a pesar de los costos para el crecimiento económico
Mejorar servicios públicos	Apoya fuertemente reducir los impuestos	Apoya fuertemente el mejoramiento de los servicios públicos
Desregulación de mercados	Se opone fuertemente a la desregulación de mercados	Favorece fuertemente la desregulación de mercados
Proteccionismo	Apoya fuertemente la apertura (liberalización) comercial	Apoya fuertemente la protección de los productores domésticos
Social	Se opone fuertemente a las políticas sociales liberales	Apoya fuertemente a las políticas sociales liberales
LGBTIQ	Se opone fuertemente al avance de los derechos LGBTIQ+	Apoya fuertemente el avance de los derechos LGBTIQ+
Principios religiosos	Apoya fuertemente la presencia de principios religiosos en política	Se opone fuertemente a la presencia de principios religiosos en política
Descentralización	Se opone fuertemente a la descentralización política	Apoya fuertemente a la descentralización política
Criminalidad	Apoya fuertemente combatir la delincuencia con un enfoque más punitivo	Apoya fuertemente combatir la delincuencia abordando sus causas estructurales
Minorías étnicas	Se opone fuertemente avanzar en temas de derechos indígenas y de personas afrodescendientes	Apoya fuertemente el avance en temas de derechos indígenas y de personas afrodescendientes
Apertura a la inmigración	Denigran y culpan a los inmigrantes	Acogen abiertamente a los inmigrantes

Fuente: CHES-LA, 2025.

Gráfico 5.22

Relación entre preferencias políticas y organización interna de los partidos políticos, Costa Rica. 2024



Fuente: Elaboración propia con datos de CHES-LA 2025 y Mora, 2025.

capítulo, le ha permitido al Ejecutivo mantener en un nivel inusualmente alto de apoyo ciudadano si se contrasta con los registros de las siete administraciones previas, pues, al tercer año de la administración, se encuentra en un rango ligeramente superior al 50% de valoraciones positivas, a pesar de que se trata de un Gobierno con pocas entregas y capacidad para gestionar las políticas públicas. El mandatario Chaves Robles es el segundo mandatario en lograr un apoyo ciudadano sostenido por encima del promedio histórico durante los tres años y medio de mandato que han transcurrido (55%). El otro fue Óscar Arias Sánchez (51%). Sin embargo, cuando se le compara con otros Gobiernos latinoamericanos, se trata de un nivel intermedio de apoyo ciudadano (Mitofsky, 2025).

El antagonismo político ha modificado la manera en que las personas formulan sus evaluaciones (positivas o negativas) sobre la gestión gubernamental. Desde el año 2023, el CIEP-UCR ha encontrado indicios de polarización afectiva en Costa Rica, una característica propia de escenarios de polarización política en otros países (Morales y Béjar, 2023).

Entre las personas que apoyan al Gobierno predomina el respaldo personalista. Las mediciones del CIEP-UCR

han determinado que ese apoyo no depende de los resultados de la gestión gubernamental, ni de su acuerdo con las políticas que la administración desarrolla, sino que se concentra en un respaldo a la figura del presidente. La proporción de estas personas es claramente superior a quienes apoyan al Gobierno por juzgar positivamente sus políticas. En el otro extremo, una parte importante de quienes evalúan de forma negativa la gestión gubernamental rechazan la figura presidencial, a pesar de estar de acuerdo con las políticas, los llamados “personalistas opositores” (gráfico 5.23).

El segundo tipo de polarización estudiada está directamente asociada a temas electorales. Se trata de divisiones surgidas al calor de las decisiones que se materializan en las urnas; así como de apoyos o rechazos a candidaturas o partidos políticos en el contexto de un evento electoral próximo. Utilizando los datos de un estudio de opinión pública reciente del CIEP-UCR, se construyó un índice de polarización electoral de cara a los comicios del 2026, basado en once preguntas (cuadro 5.9).

Estas preguntas se diseñaron para medir el respaldo a la continuidad del Gobierno actual o el rechazo a esa posibilidad. El índice varía en puntajes entre

0 como mínimo y 100 como máximo, los valores más cerca de 100 refieren a estar en desacuerdo con la idea de que la fuerza oficialista gane las elecciones, y los más bajos se asocian con estar de acuerdo con que el oficialismo siga en el poder.

La medición registró importantes variaciones (volatilidad) en el grado de acuerdo con respecto a estos ítems, en varios de ellos se presentan posiciones polares, en otros hay disposiciones más a favor de la continuidad del oficialismo y en otros sucede lo contrario. Sin embargo, lo más relevante de este análisis no es el grado de acuerdo o desacuerdo con cada ítem individualmente, pues lo que interesa es el balance en su conjunto en los once ítems.

Cuando se analizan todos los ítems en su conjunto, sobresale la división de opiniones en relación con la continuidad del oficialismo durante período el 2026-2030. En algunos ítems individuales, la balanza se inclina claramente hacia uno de los dos polos, pero el valor promedio del índice es de 52 puntos. Este resultado evidencia una situación en la cual se configuran dos bandos, equiparables en tamaño y en actitudes políticas respecto a la continuidad del oficialismo o a la alternancia en el poder. Las decisiones electorales de estos dos bandos polares

Gráfico 5.23

Distribución de apoyo al mandatario y sus políticas públicas. 2023-2025

(porcentajes)

	Agosto 2023	Noviembre 2023	Abril 2024	Septiembre 2024	Noviembre 2025	Abril 2025	Septiembre 2025
Personalistas seguidores ^{a/}	40	39	37	34	40	40	34
Seguidores ^{b/}	23	18	25	25	32	17	25
Opositores ^{c/}	24	24	21	24	16	27	26
Personalistas opositores ^{d/}	13	19	17	17	12	16	15

a/ **Personalistas seguidores:** personas que apoyan al mandatario, aunque no respaldan sus políticas.

b/ **Opositores:** personas que no respaldan la labor del mandatario ni las políticas públicas en educación y seguridad.

c/ **Seguidores:** personas que aprueban la gestión del mandatario y sus iniciativas de política pública.

d/ **Personalistas opositores:** personas que no apoyan al mandatario, pero sí sus políticas.

Fuente: Elaboración propia con datos de CIEP-UCR.

Cuadro 5.9

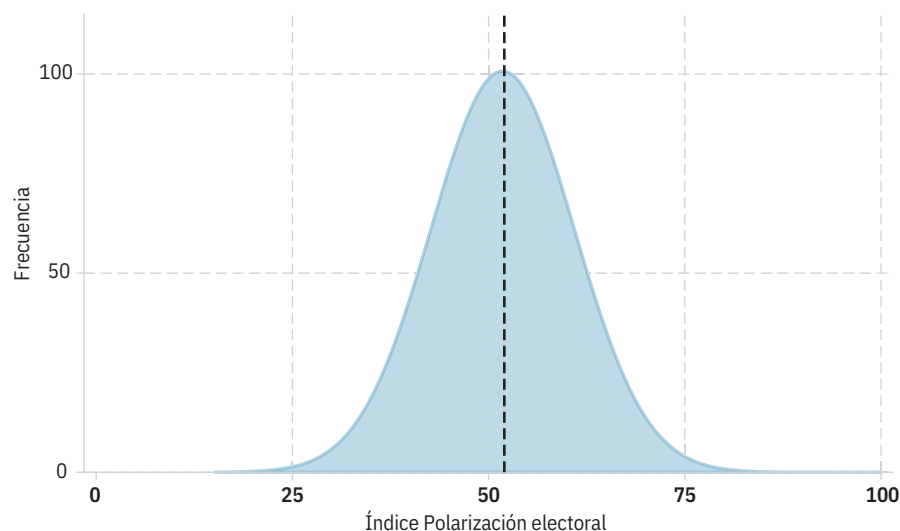
Distribución de las respuestas sobre polarización electoral, según ítem consultado. 2025

Ítems	Muy de acuerdo / De acuerdo	Muy en desacuerdo / En desacuerdo
1. El gobierno actual merece seguir en el poder	57	43
2. Prefiero que otro partido, diferente al actual, llegue al poder	62	38
3. Me sentiría satisfecho si el gobierno sigue en el poder	58	42
4. Haría todo lo posible para evitar que el gobierno actual siga en el poder	40	60
5. Si el gobierno actual pierde las elecciones yo sería feliz	46	54
6. Que el gobierno actual pierda las elecciones sería una tragedia	34	66
7. A como dé lugar, el gobierno actual tiene que seguir en el poder, aunque sea a la fuerza	19	81
8. En este tiempo el gobierno ha demostrado que no merece seguir en el poder	44	56
9. Yo soy de los que apoya al gobierno actual, independientemente de lo que haga	34	66
10. Ya es hora de acabar con el gobierno actual	43	57
11. El gobierno actual tuvo tiempo de hacer cosas y no las hizo	74	26

Fuente: Elaborado con datos de CIEP-UCR, 2025.

Gráfico 5.24

Distribución de las opiniones de las personas respecto de la continuidad del oficialismo en el poder



Nota: La línea vertical representa el valor promedio del índice (52 puntos).

Fuente: Elaboración propia con datos del CIEP-UCR.

serán determinantes en el resultado de los comicios del próximo año (gráfico 5.24).

Judicialización de conflictos públicos desplaza participación social en repertorios de lucha ciudadana

Una de las dimensiones de la democracia costarricense que el *Informe* examina para valorar su contribución al desarrollo humano es la calidad de la convivencia ciudadana. Cada año se procura reunir información para responder a una interrogante sencilla en su formulación, pero compleja en su contenido: ¿en qué medida la democracia costarricense promueve el ejercicio activo de la ciudadanía para participar en la gestión pública? En este apartado del capítulo se exploran algunas dimensiones relacionadas con dicha materia.

Tres son los hallazgos que sobresalen: en primer lugar, el ciclo de baja protesta social se ha extendido durante una década, constituyéndose así en el período más extenso de baja intensidad en materia de acciones colectivas desde que se tiene registro. Como se sugirió en la edición

anterior, este hallazgo puede indicar que la crisis de representación no afecta solo a los partidos sino también a las organizaciones de la sociedad civil (PEN, 2024a). En segundo lugar, un análisis sobre los efectos de la ley encargada de regular las huelgas descarta que esta sea la razón del bajo nivel de protestas de dicha índole. Por último, nuevamente la conflictividad sobre los asuntos públicos que se dirime en los estrados judiciales ha experimentado un aumento sin precedentes y parece colocarse como la principal medida ciudadana para denunciar las acciones u omisiones de la gestión pública.

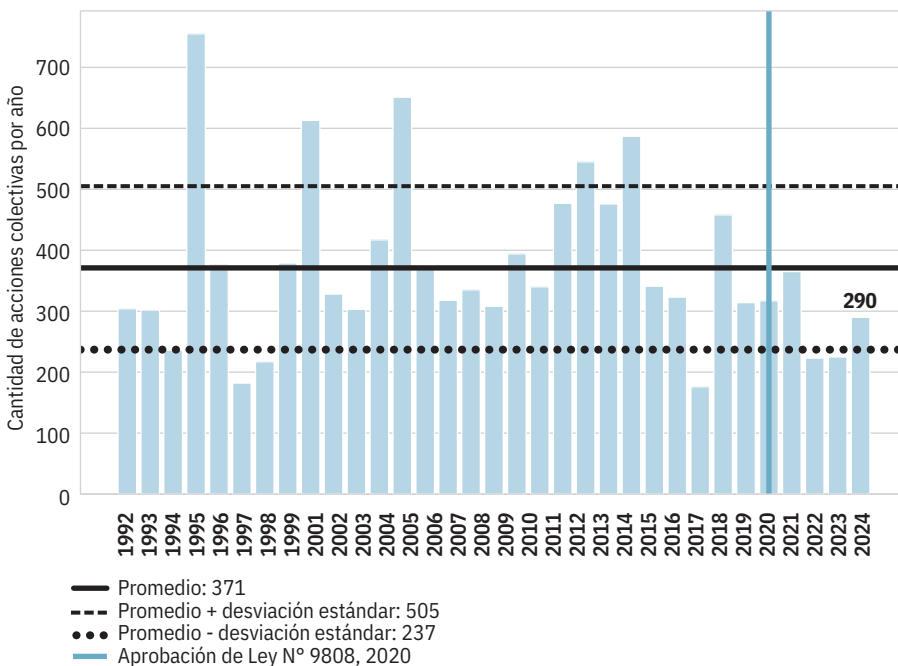
Se prolonga un ciclo de baja protesta ciudadana

La base de datos de protesta ciudadana del PEN cubre el período que va de enero de 1992 a diciembre del 2024. Permite determinar la cantidad de acciones colectivas por año, los actores involucrados, las demandas que las originan y los repertorios utilizados. Estos esfuerzos también han estudiado si la forma en la que la ciudadanía se manifiesta tiene patrones temporales y si existen picos de protesta social o, por el contrario, fases de “enfriamiento”. En términos generales, para las democracias es saludable que la ciudadanía se manifieste sobre la situación del país o de sus comunidades, de forma tal que se pueda saber si respalda o no las decisiones de sus gobernantes. Sus resultados son similares a los que arroja la base de datos de conflictos sociales del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica (IIS-UCR).

En los 32 años para los cuales hay registros se contabilizan 12.307 entradas, cada una de las cuales se refiere a una acción colectiva. En algunos casos se trata de un evento único, pero en otros se registran varias acciones sobre un mismo tema. Considerando la cantidad total de entradas de la base de datos y el número de años, el promedio de protestas, en sus distintas modalidades, es de 371 por año. En otras palabras, si se descontaran las fechas festivas, se podría afirmar que, en Costa Rica, en promedio, ocurre algún tipo de protesta todos los días del año, con unos años más activos que otros. En

Gráfico 5.25

Evolución de las acciones colectivas por año. 1992-2024



Fuente: Moncada, 2025 con datos de la base de acciones colectivas del PEN.

el 2024 se registraron 290 acciones colectivas (gráfico 5.25).

En la última década, la sociedad costarricense ha atravesado un ciclo de baja protesta ciudadana. En todos los años, menos en el 2018, el número de acciones colectivas ha sido menor que el promedio de todo el período. En ese año, la reforma fiscal reactivó la protesta, aunque de manera pasajera. En ediciones previas el *Informe* se han aportado explicaciones a este comportamiento (PEN, varios años) y se ha destacado que la caída de la protesta se origina en una sostenida menor beligerancia en actores claves como trabajadores, estudiantes, sector productivo, ciudadanía organizada y liderazgos comunitarios.

En enero del 2020 se aprobó la Ley 9.808 llamada Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos. Para algunos sectores, esta norma desincentivó a la ciudadanía a utilizar la huelga como repertorio de protesta. Más adelante se aporta evidencia que cuestiona esta interpretación.

Los datos del último año estudiado (2024) revelan la existencia de tres repertorios que concentran tres de cada cuatro acciones: declaraciones públicas (40%), mitin o concentraciones (23%) y bloqueos (11%). Otro aspecto relevante para mencionar es la naturaleza disuasiva o confrontativa de estos repertorios, un fenómeno que el PEN le ha dado seguimiento en *Informes* anteriores. Desde el inicio del período constitucional de Rodrigo Chaves Robles, las acciones colectivas confrontativas han sido predominantes⁸: 405 acciones confrontativas versus 326 disuasivas (mayo del 2022-abril del 2025).

El análisis de la serie de tiempo de acciones colectivas (1992-2024) muestra tres patrones en el largo plazo. Un primer patrón está asociado a los períodos del año en los que ocurren las protestas. Si se observa la protesta por su estacionalidad temporal; es decir, los meses del año tienden a registrar mayor cantidad de acciones colectivas, se confirman los hallazgos previos de estudios anteriores (Gómez-

Campos, 2016). Una fase de baja protesta desde noviembre hasta febrero, con una tendencia al alza en marzo, la cual se mantiene relativamente constante hasta octubre (Moncada, 2025).

Un segundo patrón es el liderazgo de las personas trabajadoras del sector público en la protesta social en Costa Rica. En el 2024 esa tendencia se mantuvo; de hecho, el porcentaje de acciones de personas trabajadoras (39%) representa más del triple del valor inmediatamente inferior que corresponde a los grupos vecinales con un 13% (Moncada, 2025).

El tercer y último patrón combina continuidad y novedades; refiere hacia quiénes van dirigidas estas acciones colectivas. En el 2024, dos de cada tres acciones colectivas (66%) fueron dirigidas a lo que podría denominarse el “Poder Ejecutivo ampliado” (Gobierno central y sector descentralizado). Este hallazgo es similar al encontrado en el 2023, pues se mantienen las mismas entidades en los primeros puestos (instituciones descentralizadas, ministerios y presidente de la república), aunque en posiciones distintas. Lo novedoso es que entre 1992 y hasta el 2013, el porcentaje de protestas dirigidas directamente al mandatario en ejercicio era menor al 10%. No obstante, a partir del 2014 esa cifra ha aumentado hasta llegar incluso al 19% en el último trienio (gráfico 5.26).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

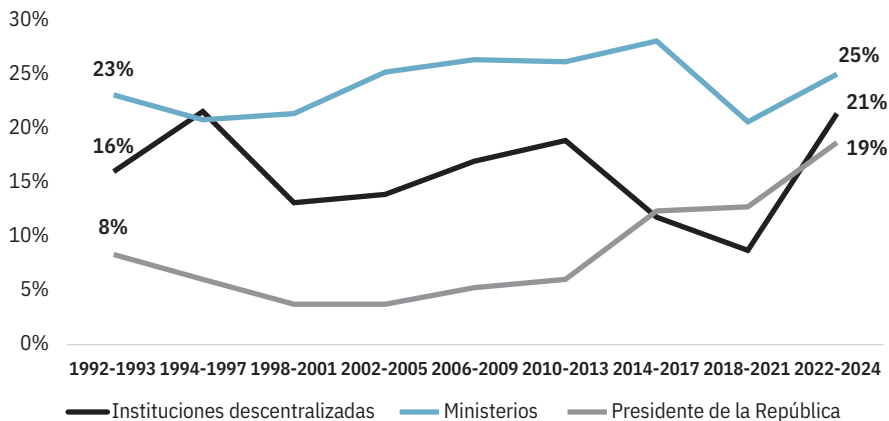
PROTESTA CIUDADANA
véase Moncada, 2025, en
www.estadonacion.or.cr

No hay evidencias concluyentes de que la ley que regula huelgas es la razón del bajo nivel de protesta ciudadana

La Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos, Ley 9.808, entró a regir el 27 de enero del 2020. El trámite de esta ley y su aprobación en la Asamblea Legislativa ha sido controversial, al punto de que

Gráfico 5.26

Porcentaje de acciones colectivas por periodo, según entidad



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

incluso la Sala Constitucional declaró en una sentencia reciente, de agosto del 2025, la legalidad de la norma ante una acción interpuesta por la ANEP. Entre los detractores de la ley se señala que restringe el derecho fundamental de huelga, lo cual afecta a toda la clase trabajadora de los sectores público y privado. Por su parte, entre quienes respaldaron la iniciativa se indicaba que debía regularse el derecho a la huelga en los servicios públicos esenciales cuya suspensión, discontinuidad o paralización, pueda causar daños significativos a los derechos a la vida, la salud y la seguridad pública.

A la fecha de edición de este Informe, la ley señalada ya cumplió cinco años de vigencia, un período razonable para examinar si ha tenido algún efecto en la forma en la que la ciudadanía protesta. Para resolver esa interrogante, este capítulo aplicó un procesamiento estadístico que compara la cantidad de huelgas antes y después de la entrada en vigor de la ley citada. En caso de que la respuesta sea negativa, la evidencia descartaría que la ley estudiada fuese un factor que explique la disminución en la cantidad de huelgas. Por su parte, si hubiese un efecto, los datos corroborarían que la legislación indicada efectivamente redujo la realización de huelgas.

Este modelo estadístico se denomina *regresión de diferencia en diferencias* (DiD) y consiste en comparar la cantidad observada de huelgas posterior a la entrada en vigencia de la ley, respecto al número registrado previo a dicho cambio legal. En palabras más sencillas, se trata de una comparación de datos antes y después del cambio normativo⁹.

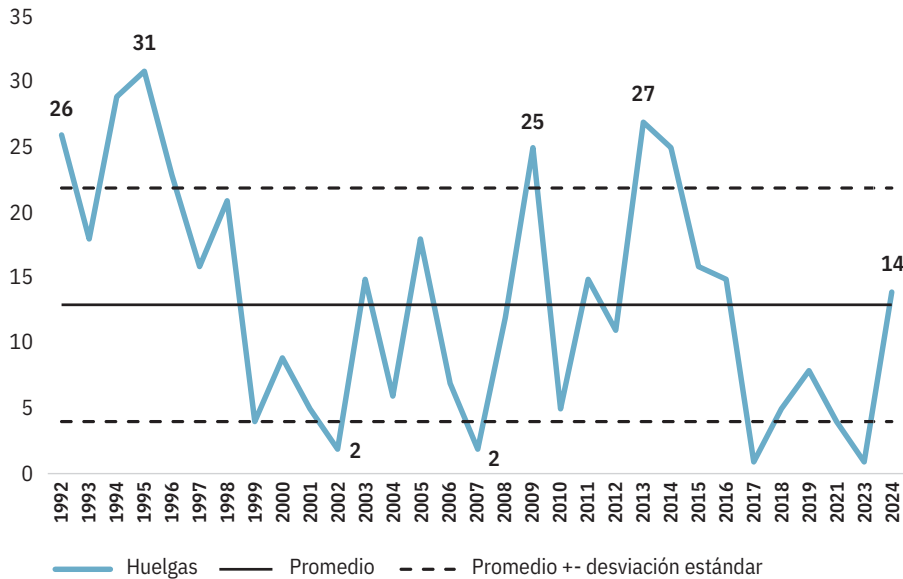
La cantidad de huelgas en los 32 años para los que hay información disponible refleja un comportamiento inestable. En años con mayor registro de eventos esa cifra anduvo alrededor de los 30 casos por año (1995, 2009 y 2013). Se registran años con tan solo 1 o 2 huelgas por año y años en los que no hubo huelgas del todo (el 2020 por efecto pandemia y el 2022).

El uso de la huelga como repertorio de protesta ya había experimentado una reducción a partir del 2014; es decir, previo a la entrada en vigor de la ley. Por último, en el quinquenio posterior a la ley 9.808, la cantidad de huelgas combina períodos de baja frecuencia (2023) y años con mayor recurrencia (2018 y 2024), por lo que en principio llevaría a descartar o debilitaría la hipótesis de la unidireccionalidad de los efectos (gráfico 5.27).

El análisis descriptivo inicial discutido anteriormente es útil, pero no es

Gráfico 5.27

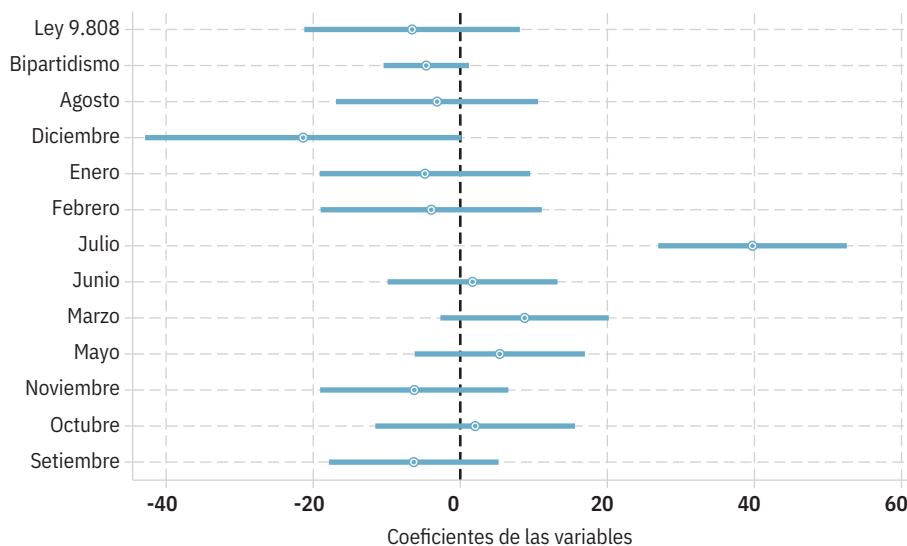
Evolución en la cantidad de huelgas por año



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de acciones colectivas del PEN.

Gráfico 5.28

Coefficientes estimados de las variables seleccionadas para modelar el evento de huelga. 1992-2024



Nota: Los valores del eje X se refieren a los coeficientes de las variables incluidas en el modelo de regresión denominado diferencia en diferencias. Los coeficientes que aparecen a la derecha de la línea vertical corresponden a efectos positivos y, los que aparecen a la izquierda, son efectos negativos. Para que un efecto sea estadísticamente significativo no debe tocar la línea vertical.

Fuente: Alfaro-Redondo, 2025, a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

concluyente respecto a si la ley mencionada ha tenido un efecto en la forma en cómo la ciudadanía ejerce su derecho a manifestarse. Para determinar si hay, o no, es necesario el análisis multivariado arriba descrito.

En este modelo, la variable a explicar es la cantidad de huelgas en todo el período 1992-2024. En lo concerniente a los factores asociados a la ocurrencia de huelgas, la variable más importante es binaria y se denomina Ley 9.808. Sus valores corresponden a 0 para el período previo al 27 de enero del 2020 y 1 para el período posterior. Además, se incluyen otras variables para controlar por el cambio en el sistema de partidos (bipartidismo=1) y los meses del año, para contemplar efectos políticos y temporales en las acciones colectivas.

El principal hallazgo de este análisis pareciera descartar que la Ley 9.808 haya tenido un efecto en el número de huelgas registrado posterior a su entrada en vigor. La evidencia identifica un efecto negativo en la dirección, pero no es estadísticamente significativo. Tampoco se le puede atribuir al cambio en el sistema de partidos políticos un impacto en el comportamiento de las huelgas (gráfico 5.28). Este resultado no excluye la posibilidad de que algunos elementos específicos de la norma mencionada, tales como la reducción de salarios para quienes participan o la interrupción de los contratos puedan ser factores relacionados con la cantidad de huelgas. Sin embargo, para explorar estos efectos serán necesarios más estudios al respecto, especialmente un acercamiento cualitativo con los actores para escuchar sus explicaciones.

Judicialización de conflictos de los asuntos públicos alcanza máximo histórico

Un sistema político que, como el costarricense, atraviesa por una década de bajo nivel de protesta ciudadana, puede ser visto como uno en donde la sociedad civil se encuentra “adormecida” o resignada. No obstante, un indicador adicional a los que se han mostrado hasta ahora da cuenta de otra realidad.

Mientras que la protesta de “la calle” se ha enfriado, otros indicadores

disponibles para esta edición del *Informe* dan cuenta de que la sociedad civil costarricense está redireccionando la resolución de los conflictos al ámbito judicial. A este proceso se le conoce como la “judicialización de la política”; es decir, el traslado de conflictos políticos a sede judicial para que el sistema de justicia arbitre una disputa. La baja protesta y el menor uso del diálogo desplaza la conflictividad sobre los asuntos públicos a los tribunales de justicia, ejerciendo una mayor presión sobre un sistema de justicia ya de por sí atiborrado de casos.

En las ediciones anteriores de este capítulo se presentó evidencia sobre el uso de los recursos que ofrece el sistema de justicia para oponerse a las acciones del Gobierno y, en general, a la institucionalidad pública. Se señaló que, en los dos primeros años de la Administración Chaves Robles se alcanzó el nivel más alto de judicialización de la política en la última década. Esta edición del *Informe* da seguimiento al fenómeno para indagar si ha habido cambios y cuáles han sido.

Dado que las acciones y decisiones de las autoridades políticas tienden a ser fuente de controversia y disputa en una democracia, la conflictividad social podría ser menor si el Poder Ejecutivo conduce sus acciones para respetar el ordenamiento jurídico y las reglas. Cuando ocurre lo contrario, cabría esperar la activación del sistema de controles y contrapesos a la acción gubernamental. Esto se debe a que, en la democracia costarricense, a pesar de que las autoridades de turno tienen amplia discrecionalidad en la elaboración de políticas públicas, el sistema presidencialista es de un Ejecutivo no dominante y además está sometido a amplios controles constitucionales, legales y administrativos.

Uno de los controles sobre las acciones públicas que la sociedad civil activa es la revisión constitucional que la Sala IV realiza mediante los recursos de amparo. Estos recursos son de fácil acceso para la ciudadanía por tener pocos requerimientos formales, como lo ha subrayado el *Informe Estado de la Justicia* que publica el programa. A través de estos recursos, los actores sociales o la ciudadanía vigilan

y reclaman que no se vulneren sus libertades o derechos.

Para estudiar este fenómeno, se actualizaron datos del Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial disponibles para el período 2015-2024; es decir, a lo largo de una década. Esta información registra la cantidad de asuntos declarados con lugar por el tribunal constitucional y que además contemplan una orden concreta contra alguna institución o entidad del Poder Ejecutivo. En otras palabras, no se trata de los recursos de amparo en bruto o los recibidos por la Sala IV, sino de aquellos que, después de ser estudiados, son admitidos y declarados con lugar por las personas magistradas. Sin embargo, no se trata de sentencias genéricas, sino de las que incluyen órdenes contra las instituciones por su accionar. Debido a la naturaleza de las sentencias examinadas, es posible plantear que se trata de acciones o decisiones del Poder Ejecutivo que la Sala Constitucional ha encontrado que riñen con el marco jurídico vigente.

El análisis de la última década (2015-2024), visto por administración de Gobierno, sugiere tres situaciones distintas. Como los datos están organizados para año calendario (enero-diciembre), pero las administraciones tienen perio-

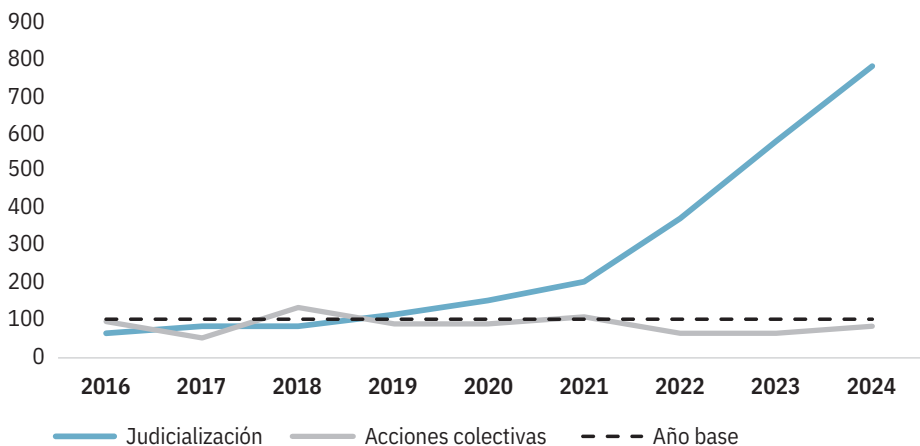
dos constitucionales que inician en mayo y concluyen en abril, existe un margen de error sistemático que puede alterar el nivel específico asignado a cada una, que no modifica la tendencia general.

Durante los años que mayoritariamente pertenecen a la Administración Solís Rivera, la judicialización de la política se mantuvo en un nivel estable de alrededor de 800 recursos de amparo declarados con lugar. El aumento inicia con la administración del expresidente Alvarado Quesada, pues ya en su segundo año se superan los 1.000 recursos de amparo declarados con lugar contra alguna entidad de la institucionalidad pública. El nivel de recursos de amparo del 2021 fue dos veces y medio más que los registrados al iniciar el Gobierno.

Los tres años de la presente Administración han superado, por mucho, los registros de las dos administraciones previas, épocas en las que se desencadenaron conflictos con alto potencial de litigiosidad, como las reformas a las convenciones colectivas, las restricciones por pandemia o la reforma fiscal. Los 7.027 casos del tercer año del actual Gobierno son casi cuatro veces más que los del 2021 y nueve veces más que el nivel registrado en el 2017 (gráfico 5.29).

Gráfico 5.29

Evolución de los recursos de amparo con lugar contra el Ejecutivo y acciones colectivas



Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2024, Moncada, 2025 y la base de acciones colectivas del PEN.

Relaciones con los Estados Unidos plantean nuevos desafíos para la convivencia democrática

Una de las aspiraciones para evaluar la contribución de la democracia al desarrollo humano es el aporte que nuestro país hace a la promoción de la democracia, los derechos humanos, la paz y el desarrollo en el plano internacional. Para una pequeña democracia desarmada como la costarricense, la promoción de estos valores mediante la participación del país en foros multilaterales y bilaterales es de crucial importancia para sus propios intereses nacionales: requiere, para su misma sobrevivencia, de los apoyos estratégicos de socios internacionales para defenderse de las amenazas y obtener ayuda para resolver los desafíos del desarrollo humano.

La política exterior es el vehículo que permite tejer alianzas internacionales indispensables para lograr estos cometidos. Sin embargo, las posibilidades de tener una política exterior autónoma, acorde a los intereses nacionales, está fuertemente condicionada por la geopolítica internacional, en particular, por los espacios que las pugnas entre grandes potencias abren. Cuando los espacios se restringen, el país ha enfrentado graves riesgos, pues las potencias buscan convertir a las pequeñas naciones en peones de sus intereses globales. Este fue el caso en la época de los conflictos militares en Centroamérica, cuando el istmo se convirtió en uno de los “puntos calientes” de la Guerra Fría. Entonces, se desataron fuertes presiones para que Costa Rica se sumara a esos hechos. El país optó por promover la paz, con el apoyo de una gran coalición internacional.

En este último apartado, el *Informe* amplía el lente del análisis político para observar el vecindario internacional, con un enfoque centrado en una pregunta clave: ¿se ciernen amenazas internacionales a la autonomía que el país requiere para implementar su tradicional política de promoción de la democracia y los derechos humanos? La interrogante es compleja de responder, pues involucra muchas aristas. Este capítulo se

planteó enfocar su análisis en las tendencias recientes de las relaciones del país con Estados Unidos, la principal potencia de la región a partir varios temas concretos de gran importancia para Costa Rica.

Como democracia desarmada, los Estados Unidos ha sido uno de los principales aliados del país en el último siglo. No obstante, las transformaciones en las estructuras del poder global parecen estar teniendo implicaciones en las relaciones entre ambos Estados. Luego de una larga fase de poca injerencia norteamericana en Centroamérica, desde hace algunos años los Estados Unidos han entrado en una fase de mayor intervención, con diversos enfoques e intensidades para los países del istmo (Giedraitytė, 2025).

La agenda tradicional de las relaciones con Estados Unidos, caracterizada por temas de comercio y atracción de inversión privada (capítulo 3) y la lucha contra el narcotráfico se ha visto complementada, en el último lustro, por la emergencia de las telecomunicaciones como tema sensible. No solo es un asunto clave para el desarrollo costarricense, sino que los Estados Unidos lo considera indispensable para su propia seguridad. A esto se debe sumar el tema migratorio, otro asunto que no era parte importante de esas relaciones.

Este *Informe* registra importantes cambios en aquellos ámbitos que parecen condicionar el margen de autonomía o ponen en entredicho la tradición de nuestro país para desarrollar su política exterior. En la medida en que los Estados Unidos ha catalogado a China como un actor no deseado en Centroamérica, su presencia en momentos clave de toma de decisión nacional se ha hecho más evidente y exigente.

Fuerte concentración de la cooperación estadounidense en temas de seguridad

Históricamente, Estados Unidos ha sido el principal donante de cooperación para el desarrollo en Costa Rica. No obstante, esta ha pasado por fases muy marcadas en las últimas décadas. Durante el período de guerras civiles en la región en los años ochenta del siglo pasado, cuando esa cooperación alcanzó

montos altos, tras terminarse la Guerra Fría a finales del siglo pasado, los Estados Unidos se redujeron de forma drástica en Costa Rica y, en general, Centroamérica: entre 1988 y 1997 la tasa de crecimiento anual acumulada de esa cooperación fue de -402%.

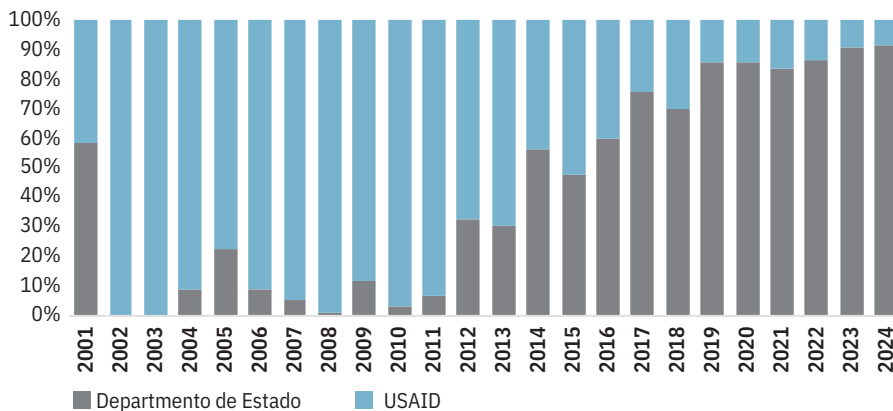
Los bajos flujos de cooperación estadounidense se mantuvieron a lo largo de las dos primeras décadas del presente siglo. Sin embargo, empezó a repuntar a partir del 2007, de manera tal que a partir de ese año, experimentó un crecimiento sostenido de 15% promedio anual en términos nominales.

En este incremento sobresalen los recursos dirigidos a rubros de paz y seguridad, que incluye sectores como la lucha antinarcóticos y el fortalecimiento de los cuerpos nacionales de policía. La intensificación de la cooperación en materia de seguridad respondió a un cambio importante en las consideraciones estratégicas de Estados Unidos sobre Costa Rica: su perspectiva ha dejado de estar fundamentada en la necesidad de proteger a la excepcionalidad democrática costarricense respecto a las potenciales amenazas de otras naciones del istmo y ha pasado a ser la de un país que forma parte de una zona de riesgo para la seguridad interna estadounidense debido a la actividad del narcotráfico y su papel como parte del corredor migratorio desde América del Sur y otras regiones extracontinentales hacia ese país (PEN, 2025b).

Mientras que, en el 2007, la cooperación en esta línea abarcó el 18% de la cooperación, a partir del 2015 se amplió rápidamente: entre el 2015 y el 2024 los fondos en esta materia alcanzaron el 43% del total de la cooperación otorgada por Estados Unidos al país (gráfico 5.23). Debido a este proceso de “securitización”, programas y agencias de cooperación como USAID han disminuido su relevancia, mientras que la influencia del Departamento de Estado ha aumentado en los últimos años (Cascante y Aguilar, 2025). El incremento de la cooperación a Costa Rica ha coincidido con el deterioro de la seguridad nacional y responde a reiterados señalamientos de las autoridades estadounidenses de esa tendencia como un problema endémico.

Gráfico 5.30

Distribución de la cooperación desembolsada por los Estados Unidos a Costa Rica según agencia del gobierno. 2001-2024 (en porcentajes)



Fuente: Cascante y Aguilar, 2025, con datos US Foreign Aid Dashboard, 2025.

En los primeros meses del 2025, la administración Trump anunció drásticos recortes a los flujos de cooperación internacional y, en particular, el cierre de la USAID. A la fecha de cierre de este Informe no ha sido posible saber el efecto real de estos recortes sobre la cooperación destinada a Costa Rica. El peso de la USAID era ya muy marginal, pero está por verse si otros programas se verán afectados. En cualquier caso, la relevancia del Departamento de Estado (Ministerio de Relaciones Exteriores) como origen de la cooperación sugiere una dependencia directa de esta con respecto a las consideraciones políticas coyunturales de ese Gobierno y, en este sentido, un mayor margen de incertidumbre.

Exigencia en Redes 5G restringe autonomía nacional en las relaciones con China

En los últimos años emergió un nuevo ámbito de presión de los Estados Unidos sobre Costa Rica relacionado con las telecomunicaciones y, en particular, las tecnologías digitales avanzadas. Desde la administración Biden (2021-2025), Estados Unidos hizo claras advertencias al Gobierno costarricense: el desarrollo de la red 5G no podía ser contratada a China. En la práctica, una decisión de

política pública ha sido planteada como “un dominio reservado” por parte de Estados Unidos, en cierto sentido, “*off limits*” para el Gobierno tico.

Esta situación se encuentra inmersa dentro de la relación de rivalidad que Washington mantiene con Beijing, la cual, en su faceta tecnológica, abarca la producción de microprocesadores (chips) e internet de alta velocidad. La competencia abierta por asumir el control sobre el suministro de internet de alta velocidad (5G y 6G), tiene como fundamento el control y suministro ilimitado de información a la alta velocidad que constituyen la base para inteligencia artificial.

Debe recordarse que, desde la primera década de este siglo, la empresa china Huawei se constituyó en el principal proveedor de infraestructura en despliegue de redes de internet del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Ganó las licitaciones para las redes 3G y 4G en 2009 y 2011, respectivamente (Canales, 2008; Valverde, 2011). A partir de mediados de la década de 2010, Huawei se consolidó como actor clave en la propuesta de red 5G en Costa Rica. No obstante, el contexto internacional cambió: Estados Unidos expresó una oposición clara a la participación china en infraestructura estratégica en

Centroamérica (Cascante y Aguilar, 2025).

Estados Unidos les prohibió a las empresas chinas intervenir en la red estadounidense, disposición que fue seguida por Canadá, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido, República Checa, Polonia, Suecia, Estonia, Lituania y Rumania. Esto implicó establecer una serie de compañías aceptables (“*Clean Telcos*”), que también se comprometían a excluir de sus proveedores a empresas chinas (USDS, 2019; Carrelli, 2024).

Entre marzo del 2022 y abril del 2025 se produjeron visitas de altos funcionarios del Gobierno estadounidense que incluyeron en sus agendas la cooperación en el despliegue de la red 5G. En estos esfuerzos la más vocal fue la general Laura Richardson, comandante del Comando Sur de los Estados Unidos, quien, en agosto del 2023, expresó su preocupación por la influencia china en infraestructuras críticas de América Latina incluyendo redes 5G, debido a su potencial uso militar.

Pocos días después, el 23 de agosto, el presidente Chaves firmó el Decreto Ejecutivo 44196-MSP-Micitt, que regula la ciberseguridad en servicios 5G y superiores. El decreto indica, en su artículo 10 inciso c, que los países de los vendedores y proveedores potenciales deben haber adoptado los principios de la Convention of Cybercrime (Budapest Convention), del 23 de noviembre del 2001, de la cual China no forma parte (Decreto nº 44196-MSP-Micitt, 2023).

Esta decisión generó resistencias internas. En octubre del 2023 se presentó un recurso de amparo ante la Sala Constitucional. La acción legal tenía como propósito establecer que el decreto regulaba materia que debía ser conocida por la Asamblea Legislativa y no por el Ejecutivo, así como discriminatorio por violar los principios de libre competencia e igualdad de participación de las empresas en concursos públicos. En enero del 2024, por votación de mayoría, el Tribunal Constitucional consideró que la demanda en cuestión, sin prejuicio sobre su contenido, debía ser conocida por los tribunales de lo contencioso administrativo (Chacón, 2024).

De tal manera, la decisión de política pública en materia del 5G pasó de consideraciones técnicas a geopolíticas, un escenario en el cual los Estados Unidos pusieron en claro los límites de la autonomía de Costa Rica para decidir en esta materia. Tras el triunfo y toma de posesión del presidente Donald Trump, la presión estadounidense volvió a intensificarse. Este Gobierno canceló visas de entrada a diputados de diversas fuerzas políticas que habían adversado el decreto 44196-MSP-MICITT (Rivero, 2025), al expresidente Óscar Arias Sánchez y a su hermano, el presidente del Congreso, Rodrigo Arias Sánchez. No obstante, nuevas cancelaciones de visas a magistrados de la Corte Suprema sugieren que el activo uso de esta herramienta por parte del Gobierno norteamericano no se limitó al tema del 5G.

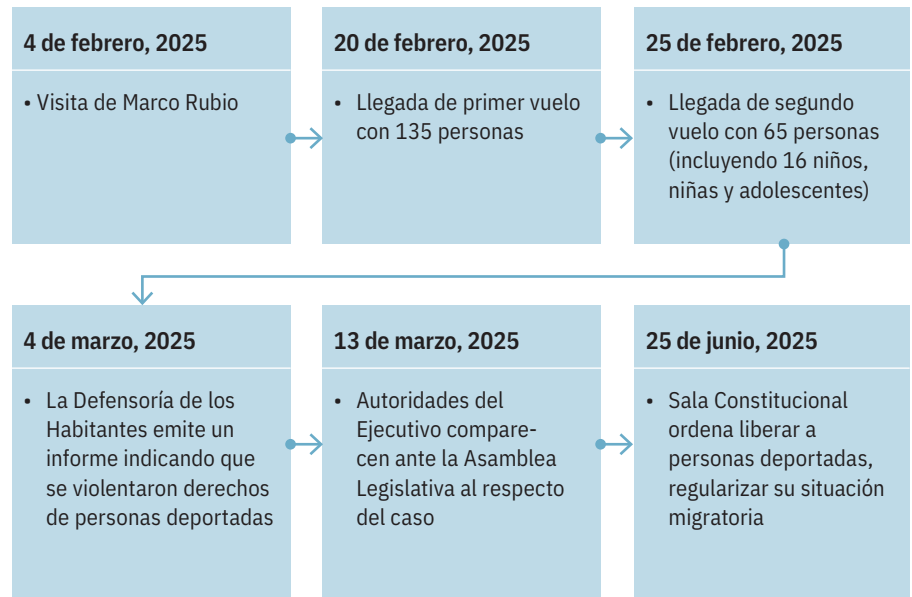
Acuerdo bilateral sobre personas migrantes deportadas lesiona la posición histórica del país sobre migraciones y derechos humanos

En meses recientes, el Gobierno estadounidense presionó a países de África y Asia Central para que recibieran a personas migrantes que se encontraban en Estados Unidos y que no eran ciudadanas residentes o naturalizadas de estos terceros países. Posteriormente, esta presión se expandió a países centroamericanos como Guatemala, El Salvador y Panamá (Wong et al., 2025). El Salvador, incluso, aceptó recluir en sus cárceles a personas deportadas.

Estas deportaciones masivas se insertan como parte de una estrategia de seguridad más amplia de Estados Unidos y de cumplimiento de una promesa de campaña electoral del presidente Trump. En ella, Costa Rica ocupa un papel doble: por un lado, sirve como una posible barrera a la migración desde el sur del continente; por otro, como un espacio a donde pueden enviarse las personas migrantes expulsadas en los Estados Unidos. La larga tradición costarricense de apertura al asilo ofrecía una oportunidad para ese país, pero al mismo tiempo una limitación: históricamente, Costa Rica hizo del respeto de los derechos

Figura 5.4

Línea de tiempo con los principales acontecimientos en torno a las deportaciones desde Estados Unidos hacia Costa Rica durante el 2025



Fuente: Cascante y Aguilar, 2025.

humanos de las personas migrantes un tema medular en su política exterior.

Costa Rica fue incorporada dentro de un esquema de acuerdos bilaterales para la recepción de personas deportadas, sin que, a la fecha de redacción de este *Informe*, se sepa con claridad los alcances futuros. A diferencia de otros países de la región no se ha anunciado un acuerdo definitivo. A raíz de la visita de febrero del 2025 por parte del secretario de Estado de los Estados Unidos, Marco Rubio, el presidente de Costa Rica, Rodrigo Chaves, anunció un acuerdo bilateral para recibir y repatriar a 200 personas migrantes asiáticas deportadas por Estados Unidos. Como parte del acuerdo, el Gobierno costarricense recibiría a estas personas y les enviaría a sus países de origen (CNN en español, 2025; Rodríguez Mega, 2025).

La aceptación de centenares de personas migrantes deportados, en febrero del 2025, muchas de ellas extracontinentales, su traslado y confinamiento en instala-

ciones cercanas a la frontera con Panamá, denominadas Centro de Atención Temporal para Migrantes (Catem), fue objeto de protesta por parte de entidades como la Defensoría de los Habitantes, Human Rights Watch. Asimismo, se desconocían las razones de su deportación, su situación legal y no registraban un proceso judicial por el cual responder en nuestro país. Las instituciones mencionadas afirmaron que los derechos fundamentales de estas personas estaban siendo vulnerados (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional et al., 2025; García Bochenek, 2025). En junio del 2025, la Sala Constitucional ordenó la liberación de la población migrante albergada en el CATEM, definir su estatus migratorio y condenó al Estado nacional al pago de costas, pese a las protestas de la Dirección de Migración y Extranjería.

Este episodio marca claramente una tensión entre la estrategia de seguridad promovida desde el Gobierno estadouni-

dense y la protección de derechos humanos históricamente promovida desde Costa Rica. Al tener el país la doble función descrita en la política migratoria de Washington se trata de una tensión con pocos visos de pronta resolución. Por un parte, Costa Rica enfrenta la presión en un tema central del actual Gobierno norteamericano; por otro, debe mantener sus estándares legales de resguardo de derechos humanos, como democracia que es y su imagen internacional de país respetuoso de esta normativa (Cascante y Aguilar, 2025).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**RELACIONES COSTA RICA-
ESTADOS UNIDOS**

véase Cascante y Aguilar, 2025, en
www.estadonacion.or.cr

Anexo

Ítems de la encuesta de personas expertas Chapel Hill de la Universidad de Carolina del Norte sobre presidentes de América Latina sobre liberalismo político y populismo

Ítems liberalismo político

-
- 1.** Algunos partidos políticos y presidentes creen que el Poder Ejecutivo debería estar sujeto a límites impuestos por el Poder Legislativo, Judicial y agencias del Estado (sistema de pesos y contrapesos), mientras otros creen que el Ejecutivo debería tener poderes amplios y sin restricciones. ¿Dónde se sitúa [el/la presidente/a] en cuanto a cuán limitado debería estar el Poder Ejecutivo?
- 0:** Apoya fuertemente la existencia de límites mínimos al Poder Ejecutivo.
- 10:** Apoya fuertemente la existencia de límites estrictos al Poder Ejecutivo.
-
- 2.** Algunos partidos apoyan con firmeza la independencia judicial y creen que el Ejecutivo debe respetar la constitución, cumplir con las sentencias judiciales y abstenerse de interferir con la justicia. Otros creen que el Poder Judicial debe estar subordinado al Poder Ejecutivo. ¿Dónde se sitúa [el/la presidente/a] en cuanto a la independencia del Poder Judicial?
- 0:** La justicia debe estar totalmente subordinada al Poder Ejecutivo.
- 10:** El ejecutivo debe respetar totalmente la independencia del Poder Judicial.
-
- 3.** Algunos partidos políticos y presidentes apoyan fuertemente la estricta adhesión al Estado de derecho, al creer que las leyes deben aplicarse de manera predecible e imparcial y que las personas funcionarias del Gobierno siempre deben cumplir con las restricciones legales. Otros creen que los objetivos políticos pueden justificar el eludir o aplicar selectivamente las normas legales. ¿Dónde se sitúan los siguientes partidos políticos y [el/la presidente/a] en cuanto al respeto por las normas legales y el Estado de derecho?
- 0:** Apoya fuertemente la elusión de las restricciones legales cuando los objetivos políticos lo demandan.
- 10:** Apoya fuertemente la adhesión estricta al Estado de derecho.
-
- 4.** Algunos partidos políticos y presidentes apoyan firmemente las libertades civiles, como la libertad de asociación y la libertad de expresión, mientras que otros apoyan restricciones, incluyendo la censura gubernamental a los medios de comunicación, el acoso a periodistas o los límites a las organizaciones de la sociedad civil. ¿Cuál es la postura de los siguientes partidos políticos y [el/la presidente/a] respecto a su apoyo a las libertades civiles?
- 0:** Apoya fuertemente las restricciones significativas a las libertades civiles.
- 10:** Apoya con firmeza las libertades civiles irrestrictas.
-
- 5.** Algunos partidos políticos y presidentes apoyan fuertemente la democracia liberal, enfatizando los controles al Poder Ejecutivo, la independencia judicial, el Estado de derecho y la protección de los derechos políticos. Otros rechazan con firmeza los principios e instituciones asociados a la democracia liberal. Usando esta caracterización, ¿cuál es la postura de [el/la presidente/a] respecto a su apoyo a la democracia liberal?
- 0:** Fuertemente opuesto a la democracia liberal.
- 10:** Fuertemente comprometido con la democracia liberal.
-

Anexo

Ítems de la encuesta de personas expertas Chapel Hill de la Universidad de Carolina del Norte sobre presidentes de América Latina sobre liberalismo político y populismo

Ítems populismo

1. Algunos partidos políticos y presidentes respetan a sus oponentes, al reconocer la legítima diversidad en opiniones e intereses. Mientras tanto, otros partidos consideran la política como una lucha moral entre buenos y malos, donde frecuentemente demonizan y difaman a sus oponentes. ¿En qué lugar de esta dimensión posicionaría usted a [el/la presidente/a] durante el año 2024?

0: La política es vista como un intercambio respetuoso de diversas y legítimas ideas.

10: La política es considerada una lucha moral entre buenos y malos.

2. Algunos partidos políticos y presidentes argumentan que la última palabra en decisiones políticas importantes la tienen principalmente las personas representantes electas con la asesoría de las personas expertas. Otros partidos afirman que encarnan la voluntad general del pueblo, el cual debería tener la última palabra en decisiones políticas importantes. ¿Dónde se sitúa [el/la presidente/a] en cuanto a quién debería tener la última palabra en la toma de decisiones políticas?

0: Argumentan fuertemente que las decisiones importantes deben ser tomadas sobre todo por representantes electos con la asesoría de personas expertas.

10: Argumentan fuertemente que encarnan la voluntad general del pueblo.

3. Algunos partidos se refieren al pueblo como ciudadanía con distintos intereses y valores. Otros partidos se refieren al pueblo como una unidad auténtica y homogénea, con la cual se identifican. ¿Dónde se sitúa [el/la presidente/a] en cuanto a su conceptualización del pueblo?

0: Conceptualizan al pueblo como ciudadanos con distintos intereses y valores.

10: Conceptualizan al pueblo como una unidad auténtica y homogénea.

4. Algunos partidos políticos y presidentes caracterizan a la élite política (o el establishment) como necesaria y, en general, confiable. Mientras tanto, otros ven al establishment político como corrupto y malintencionado. ¿Dónde se sitúa [el/la presidente/a] en cuanto a su percepción de la élite política?

0: La élite política es necesaria y generalmente confiable.

10: La élite política es corrupta y malintencionada.

5. El populismo puede caracterizarse como una ideología con enfoque limitado que considera que la sociedad está dividida en dos grupos homogéneos y antagónicos: “el pueblo puro” versus “la élite corrupta”, y sostiene que la política debe ser una expresión de la voluntad general del pueblo. Usando esta caracterización, ¿qué tan populista es [el/la presidente/a]?

0: Nada populista.

10: Extremadamente populista.

Investigadores principales: Ronald Alfaro-Redondo, Mayling Aguilar Agüero, Eugenia Aguirre Raftacco, Ronald Alpizar, Noelia Araya Rodríguez, Karlissa Calderón Zúñiga, Carlos Cascante, Silvia Elena Castillo Morales, Mario Cortés, Donovan Gabriel España Alvarado, Sebastián González Rosales, María Estelí Jarquín Solís, Nicole Jirón Beirute, Johakson Moncada Céspedes, Aaron Steve Barquero Salas, Andrea Soleibe Duarte, José Torres, Alfredo Zeledón Muñoz.

Insumos: *Entregas del sistema político: primeras aproximaciones*, de Ronald Alfaro-Redondo y José Torres; *Análisis del desempeño legislativo: entre proactividad y fricciones en el periodo 2024-2025*, de Mario Cortés y Eugenia Aguirre Raftacco; *Relación entre la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo en la tercera legislatura 2024-2025. Análisis de la producción legislativa, fiscalización y control político* de Ronald Alpizar, Noelia Araya Rodríguez, Silvia Elena Castillo Morales, Donovan Gabriel España Alvarado y Alfredo Zeledón Muñoz; *Comportamiento del voto nominal de diputaciones en Costa Rica (2022-2025)* de Aaron Steve Barquero Salas y Alejandro Romero Villegas; *Evolución del Decreto Ejecutivo durante el tercer año de gestión gubernamental: 35 años de análisis* de Andrea Soleibe Duarte y Karlisa Calderón Zúñiga; *El diálogo social en Costa Rica de Nicole Jirón Beirute; Control constitucional al poder Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica: Continuidades y cambios en el uso de la acción de inconstitucionalidad al tercer año de gobierno (1990-2025)* de Sebastián González; *Trayectorias políticas en Costa Rica: Análisis de dos décadas de candidaturas Presidenciales y Legislativas (2002-2022)* de María Estelí Jarquín Solís; *A tres años del gobierno de Rodrigo Chaves Robles: ¿poca protesta social o calma en medio de la tormenta?*, de Johakson Moncada Céspedes; *Tipología de los partidos políticos y sus estructuras internas en Costa Rica: casos de partidos taxis o franquicias de cara a las elecciones de 2026*, de Kevin Mora Ávila; *Relaciones Estados Unidos-Costa Rica. Posibles efectos para Costa Rica*, de Carlos Humberto Cascante Segura y Mayling Aguilar Agüero.

Borrador del capítulo: Ronald Alfaro Redondo.

Coordinación: Ronald Alfaro Redondo.

Edición técnica:

Ronald Alfaro Redondo, Steffan Gómez Campos, Leonardo Merino Trejos y Jorge Vargas Cullell.

Asistentes de investigación: Susana Viales, Brainer Cascante, Bertha Castillo, Alejandro Romero, José Carlos Torres y Jafet Sánchez.

Asesoría metodológica: Jorge Vargas Cullell.

Actualización y procesamiento de datos:

Base de datos de voto nominal de los diputados y diputadas, por Aaron Barquero; *Base de datos de decretos del Poder Ejecutivo y Base de datos de decretos de convocatoria de sesiones extraordinarias*, por Karlissa Calderón y Andrea Soleibe; *Base de datos de acciones colectivas*, por Johakson Moncada; *Base de datos de rotación del gabinete*, por Andrea Soleibe; *Base de datos de legislación aprobada*, por Mario Cortés; *Base de datos de acciones de inconstitucionalidad*, por Sebastián González; *Bases de datos de control político, Reuniones de jefaturas de fracción y Conferencias de prensa del Consejo de Gobierno*, por Ronald Alpizar, Noelia Araya, Silvia Castillo, Donovan España y Alfredo Zeledón; *Bases de datos de candidaturas presidenciales y legislativas*, por María Estelí Jarquín.

Preparación de gráficos:

Ronald Alfaro Redondo, Mario Cortés, Steffan Gómez y Jafet Sánchez.

Visualización de datos complejos:

Ronald Alfaro Redondo, Mario Cortés, Steffan Gómez y Jafet Sánchez.

Preparación de mapas: Ronald Alfaro Redondo.

Lectores críticos: Carlos Ricardo Benavides.

Revisión y corrección de cifras:

Brainer Cascante y Jafet Sánchez.

Por su revisión y comentarios, se agradece a Carlos Ricardo Benavides, quien fungió como lector crítico del borrador de este documento en su versión para el taller.

Lecturas críticas internas: Steffan Gómez, Javier Bogantes y Leonardo Merino.

Un agradecimiento especial a: Siany Villalobos, directora del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y Jenny Videche, funcionaria del Departamento de Servicios Parlamentarios y Sonia Villegas, del Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial, por la información suministrada.

Corrección filológica: Diego Ugalde.

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar | Insignia ng.

Edición y corrección filológica:

Gabriela Fonseca Argüello.

Los talleres de consulta se llevaron a cabo los días 02 de julio, 04, 05, 06 de agosto y 17 de septiembre del 2025 con la participación de Luis Ardón Acuña, Iván Acuña, Eugenia Aguirre, Ileana Aguilar, Mayling Aguilar, Ronald Alfaro, Manuel Alfaro, Ronald Alpizar, Sergio Alfaro, Andrea Arias, Sergio Araya, Andrea Arias, Randall Arias, Argentina Artavia, Alejandro Barahona, Aaron Barquero, Guido Barrientos, Carlos Ricardo Benavides, Kattia Benavides, Juan-Luis Bermúdez, Sonia Betrano, Javier Bogantes, Margarita Bolaños, Carlos Cascante, Silvia Castillo, Andrés Cordero, Cecilia Cortés, Karlissa Calderón, Mario Cortés, Karen Chacón, Juan Pablo Chaverri, Geanina Dinarte, Leonardo Garnier, Steffan Gómez, Vladimir González, Sergio Guillén, Juany Guzmán, Jennifer Gutiérrez, Miguel Gutiérrez, Carolina Hidalgo, Marco Hidalgo, María Estelí Jarquín, Nicole Jirón, Jennyfer León, Leonardo Merino, Suyen Miranda, José Montero, Johakson Moncada, Denise Mora, Kevin Mora, Natalia Morales, Carla Morales, Elizabeth Muñoz, Juan Guillermo Murillo, Juan Carlos Pereira, Alejandro Romero, Susan Rodríguez, Mario Rodríguez, Rotsay Rosales, Gustavo Román, Fiorella Sánchez, Rafael Segura, Alex Sibaja, Andrea Soleibe, Carlos Torres, Andrés Valenciano, Jimena Valverde, Jorge Vargas, Susana Viales, Jenny Videche, Evelyn Villarreal, Elaine White, Marco Zamora y Alfredo Zeledón

Notas

1 <https://dle.rae.es/entrega?m=form> (consultado el 12 de febrero del 2024).

2 Definición basada en Walton (2010) y Unsworth (2010).

3 Otras acepciones confunden el acto con sus resultados, precisamente lo que analíticamente se está tratando de separar. <https://dle.rae.es/acci%C3%B3n?m=form> (consultado el 12 de febrero del 2024).

4 Para una definición de poder formal y poder informal consultar PEN (2024a).

5 Se adjudica la legislación aprobada en la legislatura de presentación y no en la que se aprobó para evitar desfases en las administraciones que correspondan el éxito de la iniciativa.

6 A la fecha de edición de este Informe, el TSE le ha pedido a la Asamblea Legislativa que proceda a retirar la inmunidad del mandatario para afrontar varias causas de beligerancia política.

7 Esta afirmación excluye a dos ex presidentes de la república: Óscar Arias Sánchez (quien también fue presidente en el período 1986-1990) y José María Figueres (presidente en el período 1994-1998, y candidato presidencial en el 2022); no obstante, sus presidencias pasadas están fuera del período de estudio.

8 Los repertorios disuasivos se refieren a: declaraciones públicas, denuncias ante entidades estatales o internacionales, organización de una consulta o proyecto de ley por iniciativa popular, paro, reunión con autoridades, y reunión/asambleas entre las personas agentes. Las de tipo confrontativo son: actos contra la propiedad, amenazas, bloqueos, huelga, huelga de hambre, invasión de propiedad, marcha o caravana, renuncia, mítines o concentraciones.

9 Este análisis no contempla el factor de duración en días de las huelgas.