



---

Informe Estado de la Nación 2025

---

## Investigación

---

Análisis del desempeño legislativo:  
entre proactividad y fricciones en el  
periodo 2024 - 2025

**Investigadores:**

Mario Cortés

Eugenia Aguirre Raftacco

San José | 2025



328.3  
C828a

Cortés, Mario

Análisis del desempeño legislativo : entre proactividad y fricciones en el periodo 2024 - 2025 / Mario Cortés, Eugenia Aguirre Raftacco. -- San José, C.R. : PEN, 2025.

1 recurso en línea (30 páginas): archivos de texto PDF, 1225 KB

ISBN 978-9930-654-73-6

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

1. ASAMBLEA LEGISLATIVA. 2. PODER LEGISLATIVO. 3. COSTA RICA. I. Aguirre Raftacco, Eugenia. II. Título.



### Información de los autores:

**Mario Cortés.** <https://orcid.org/0009-0006-2271-2174>

**Eugenia Aguirre Raftacco.** <https://orcid.org/0000-0003-4385-2281>

Esta obra se comparte bajo la licencia  
Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual  
(CC-BY-NC-SA)

Permite usar una obra para crear otra obra o contenido, modificando o no la obra original, siempre que se cite al autor, la obra resultante se comparte bajo el mismo tipo de licencia y no tenga fines comerciales



Permite usar una obra para crear otra obra o contenido, modificando o no la obra original, siempre que se cite al autor, la obra resultante se comparte bajo el mismo tipo de licencia y no tenga fines comerciales

## **Índice**

Descargo de responsabilidad .....	4
Introducción.....	4
Coyuntura legislativa 2024-2025.....	5
Enfrentamiento entre poderes no limitó la producción legislativa .....	10
Dificultades del Ejecutivo para aprobar legislación de su propia iniciativa.....	15
Propuestas multipartidistas son clave para asegurar el éxito legislativo y con mayor impacto en el desarrollo humano .....	18
Uso continuo del veto presidencial en el periodo 2022-2025, a pesar de condiciones adversas en el Congreso .....	22
Persistencia en las diputaciones independientes en el periodo 2022-2026 .....	25
Referencias bibliográficas.....	29

## **Descargo de responsabilidad**

Esta investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2025*. El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## **Introducción**

Esta ponencia tiene como objetivo analizar la coyuntura parlamentaria y la producción legislativa entre el 1.º de mayo de 2024 y el 30 de abril de 2025, correspondiente al tercer año legislativo del período constitucional 2022–2026. Para efectos de este estudio, se entiende por producción legislativa la totalidad de leyes aprobadas en el transcurso de cada año legislativo. El análisis se basa principalmente en la base de datos de leyes aprobadas elaborada por el Programa Estado de la Nación, la cual es actualizada anualmente con información del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, cubriendo la totalidad de leyes aprobadas desde 1986.

De forma complementaria, esta ponencia incorpora una serie de indicadores que permiten abordar aspectos clave de la dinámica parlamentaria, tales como el éxito legislativo, las fricciones en las relaciones institucionales y la renuncia de diputaciones a la afiliación política por la cual fue electa. Por éxito legislativo se entiende la proporción de iniciativas de ley presentadas por cada actor parlamentario que resultan aprobadas como leyes, lo cual permite evaluar la eficacia de las distintas fracciones y del Poder Ejecutivo. En lo que respecta a las fricciones institucionales, el análisis se centra en las tensiones derivadas de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, utilizando como indicadores la cantidad de vetos presidenciales y la respuesta parlamentaria mediante el resello. Finalmente, el transfuguismo y renuncia en el contexto parlamentario se define como el abandono o cambio de afiliación partidaria por parte de una persona sin renunciar al cargo que fue electo.

La estructura de esta ponencia se organiza en cinco secciones. La primera sección examina los principales acontecimientos que caracterizaron la coyuntura parlamentaria durante el período 2024–2025. En la segunda parte, se analizan los indicadores tradicionales de seguimiento legislativo desarrollados por el Programa Estado de la Nación, con énfasis en la tipología de leyes aprobadas y la participación de los distintos actores en el proceso parlamentario. La tercera sección presenta los resultados del análisis de éxito parlamentario, entendido como la proporción de iniciativas aprobadas respecto al total de propuestas presentadas por el Poder Ejecutivo y las fracciones legislativas. El cuarto apartado aborda la dinámica de vetos y resellos, así como sus implicaciones en contextos de gobierno dividido y en momentos de alta actividad legislativa. Finalmente, la quinta sección expone los hallazgos de un ejercicio exploratorio sobre diputaciones independientes durante el período analizado, como una dimensión que persiste en la conformación de los congresos en Costa Rica desde 1998.

Para efectos de continuidad de los análisis, se recomienda leer la ponencia en el marco de los hallazgos contenidos en una serie de trabajos anteriores presentados por los autores, como seguimiento para evaluar la gestión legislativa del periodo constitucional (Aguirre y Cortés, 2023; Aguirre y Cortés, 2024).

### **Coyuntura legislativa 2024-2025**

La tercera legislatura del periodo constitucional inició con la reelección por tercer mandato consecutivo del legislador Rodrigo Arias Sánchez como presidente del Congreso. Electo con 36 votos, disputó la elección con Manuel Morales, diputado oficialista, Horacio Alvarado de la Unidad Social Cristiana y Rocío Alfaro del Frente Amplio. La reelección de Arias para un tercer mandato destaca en la historia del Congreso. Su número de reelecciones únicamente es superado por Francisco Antonio Pacheco quien presidió las cuatro legislaturas del período constitucional 2006-2010. A diferencia de Pacheco, Arias se reelige desde una bancada de oposición al gobierno.

En el Directorio Legislativo también fueron electos, Rosalía Brown (PNR) como vicepresidenta, Carlos Felipe García (PUSC) como primer secretario y Olga Morera (PNR) como segunda secretaria. En los puestos titulares, únicamente cambiaron los nombres de las personas y se

mantuvieron las mismas bancadas en el respectivo puesto del Directorio. Dada la ausencia de representaciones del oficialismo en el Directorio Legislativo, se trataría de la primera legislatura en que todos los cargos son obtenidos por la oposición. Corresponde recordar que las y los legisladores cercanos al oficialismo no se identifican con el PPSD, pese a que, no se han declarado diputados y diputadas independientes (ver más detalle en Aguirre y Cortés, 2024).

De los elementos de mayor interés durante la elección del Directorio, destaca las divisiones a lo interno del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). Diputados del mismo partido se enfrentaron en el cargo de primera secretaria (Martínez, 2024). Además, tanto la diputada Vanessa Castro como el diputado Carlos Felipe García, anunciaron su apoyo a la reelección de Arias, pese a que su compañero Horacio Alvarado Bogantes fue postulado al cargo por parte de la bancada (Arrieta, 2024).

#### Cuadro 1

##### Conformación del Directorio Legislativo de la legislatura 2024-2025

Cargo	Nombre	Partido
Presidencia	Rodrigo Arias Sánchez	PLN
Vicepresidencia	Rosalía Brown Young	PNR
Primera Secretaría	Carlos Felipe García Molina	PUSC
Segunda Secretaría	Olga Morera Arrieta	PNR
Primera Prosecretaría	Luz Mary Alpízar Loaiza	PPSD
Segunda Prosecretaría	Dinorah Barquero Barquero	PLN

Fuente: Elaboración propia.

En las jefaturas y subjefaturas de fracción, sólo dos bancadas mantuvieron la dupla para la tercera legislatura, el PLN y la bancada oficialista. Ambas duplas son paritarias por género. Los excandidatos presidenciales Eliécer Feinzaig (PLP) y Fabricio Alvarado (PNR) tras dos años en la jefatura salieron del cargo y asumieron dos nuevos diputados. Por su parte, el PFA mantuvo su regla de ascenso de subjefatura a jefatura entre una legislatura y la siguiente, permitiendo a Antonio Ortega pasar a ser jefe tras desempeñarse como subjefe en el periodo 2023-2024. Finalmente, el PUSC retomó un liderazgo femenino en la figura de María Marta Carballo.

Cuadro 2  
Jefaturas y subjefaturas de fracción de la legislatura. 2024-2025

Partido	Jefatura	Subjefatura
PLN	Oscar Izquierdo Sandí	Alejandra Larios Trejos
Oficialistas (electos PPSD)	Pilar Cisneros Gallo	Daniel Vargas Quirós
PUSC	María Marta Carballo Arce	Leslye Bojorges León
PNR	Jose Pablo Sibaja Jiménez	Yonder Salas Durán
PLP	Luis Diego Vargas Rodríguez	Gilberto Campos Cruz
PFA	Antonio Ortega Gutiérrez	Rocío Alfaro Molina

Fuente: Elaboración propia.

Al respecto de las Comisiones Permanentes Ordinarias, estas mantuvieron a la misma bancada y persona a la cabeza, con excepción de la Comisión de Asuntos Jurídicos, que pasó de estar presidida por el PLP en la figura de Jose Dengo Rosabal, a ser presidida por el PLN en la figura de Danny Vargas. En consecuencia, cuatro comisiones permanentes especiales quedaron presididas por el PLN (Agropecuarios, Jurídicos, Sociales y Hacendarios), una por el PUSC (Económicos) y una por el PNR (Gobierno y Administración).

Las Presidencias de las Comisiones Permanentes Especiales se mantuvieron en diputado(a) y partido político en nueve de ellas. En un balance de bancadas, el PLN preside 10, PUSC 2, PLP 1. El oficialismo únicamente preside la Comisión de Redacción, que cumple un rol tramitador. Ninguna comisión permanente especial sería presidida en el tercer año por el PNR, ni por el oficialismo, electo por el PPSD o la bancada del Frente Amplio. Un total de cinco comisiones cambiaron de Presidencia. Se trata de las siguientes Comisiones:

- Seguridad y Narcotráfico, dado que la Diputada Gloria Navas se separó de su bancada. En su lugar asumió Gilberth Jiménez del PLN.
- Discapacidad y Adulto Mayor, que asumió el PLN en la figura de Katherine Moreira, esta comisión la había presidido Yonder Salas de PNR.
- Consultas de Constitucionalidad, que asumió Andrea Álvarez del PLN, anteriormente la bancada oficialista mantenía dicha presidencia con la Diputada Paola Nájera.

- Ciencia, Tecnología y Educación, que Johanna Obando del PLP fue electa para presidir, tras dos años de José Joaquín Hernández del PLN.
- Ambiente, fue electo para presidir Oscar Izquierdo del PLN, tras dos años de ser presidida por Gilberth Jiménez del mismo partido.

En lo que respecta a las bancadas y su cohesión interna, destacan dos elementos de relevancia. El primero refiere a la renuncia a la curul del diputado Jorge Dengo Rosabal del Partido Liberal Progresista y la llegada de la diputada Cynthia Córdoba Serrano en su reemplazo a partir del 2 de mayo de 2024. Dengo adujo motivaciones de salud en su núcleo familiar (Murillo, 2024). Con la llegada de Córdoba a la Asamblea Legislativa, el país alcanza el mayor número de mujeres diputadas de la historia, con 28 legisladoras (Martínez, 2025).

Asimismo, destaca en la tercera legislatura la ampliación del número de diputaciones independientes. Al inicio de la legislatura sólo se habían registrado dos diputaciones independientes, María Marta Padilla y Gloria Navas Montero (ver más detalle en Aguirre y Cortés, 2024). En el transcurso de la legislatura, se declararon independientes dos diputadas provenientes del Partido Liberal Progresista.

En términos de los balances de poder, tres de los seis partidos políticos representados tienen una afectación por diputaciones que se declararon independientes, se trata del PPSD, PNR, y el PLP. Los dos primeros partidos sólo perdieron una diputación. Sin embargo, en el caso del PLP, la fracción pasó de estar integrada por seis diputados y diputadas a únicamente contar con tres diputaciones.

En primera instancia se desvinculó de la bancada la legisladora Kattia Cambroner Aguiluz, en noviembre de 2024, posteriormente las diputadas Johanna Obando Bonilla y Cynthia Córdoba Serrano en marzo de 2025. Cambroner se separó aduciendo centralismo en la toma de decisiones, así como cálculos electorales de corto plazo (May, 2025). Por su parte Obando y Córdoba se separaron en conjunto al no ser respaldadas por la bancada tras que la Embajada Americana en Costa Rica revocó sus visas estadounidenses, Lo anterior en atención a disputas por tecnología 5G en Costa Rica (Madrigal, 2025). Adicionalmente, la bancada les había solicitado su renuncia como Diputadas de la República (May, 2025).

Otro elemento sustantivo de la tercera legislatura lo constituyen los cambios en el Ministerio de la Presidencia. Formalmente, quien ocupe el cargo titular de esta cartera, tiene a su cargo la relación del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo. Dicha relación pasa por aspectos formales, como la convocatoria de proyectos de ley a través de decretos ejecutivos, así como a aspectos más informales como la coordinación política con la bancada oficialista.

En mayo de 2025, Natalia Díaz Quintana quien ocupó el cargo de Ministra de la Presidencia desde el inicio del periodo constitucional presentó su renuncia al cargo. Así también lo hizo, el viceministro de la Presidencia destacado en asuntos parlamentarios, Freddy Morera Blanco. Ambos salieron con una semana de diferencia. Laura Fernández Delgado, quien ocupaba el cargo de Ministra de Planificación y Política Económica pasó a dirigir la cartera de Presidencia y se hizo acompañar de Alejandro Barrantes Requeno, en el cargo de Viceministro de la Presidencia. Lo anterior, supone un refrescamiento de los liderazgos del Ejecutivo a cargo de la relación con la Asamblea Legislativa, pese a que la jefatura de fracción del oficialismo se mantuvo por tercer año consecutivo en la figura de Pilar Cisneros Gallo.

En el marco de la relación entre el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, destaca el anuncio realizado por el Ejecutivo sobre su intención de impulsar un referendo multitemático. Este fue anunciado por el mandatario en su discurso anual ante la Asamblea Legislativa, el 02 de mayo del 2024, en ese momento se informó sobre la posibilidad de que la ciudadanía votará en principio su rechazo o aceptación de la venta del BCR y las jornadas 4/3 (Astorga, 2024).

El 05 de junio del 2024, oficialmente el presidente Chaves presentó ante la Asamblea Legislativa la primera propuesta de referéndum, bajo el nombre “Ley jaguar para el desarrollo de Costa Rica” (Ruíz, 2024). El texto presentado únicamente pretendía reformar la Contraloría General de la República, introduciendo cambios en seis artículos de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (CGR) y uno de la Ley de Control Interno de esa entidad (DW, 2024).

Desde las bancadas de oposición, expresaron su preocupación por una aparente intención desde el Ejecutivo por debilitar los controles de la entidad fiscalizadora. Las jefaturas de fracción expresaron opiniones en esa misma vía, enfatizando en el cuidado con el cual se revisará el proyecto bajo un análisis serio y de rigurosidad (Solano, 2024).

## **Enfrentamiento entre poderes no limitó la producción legislativa**

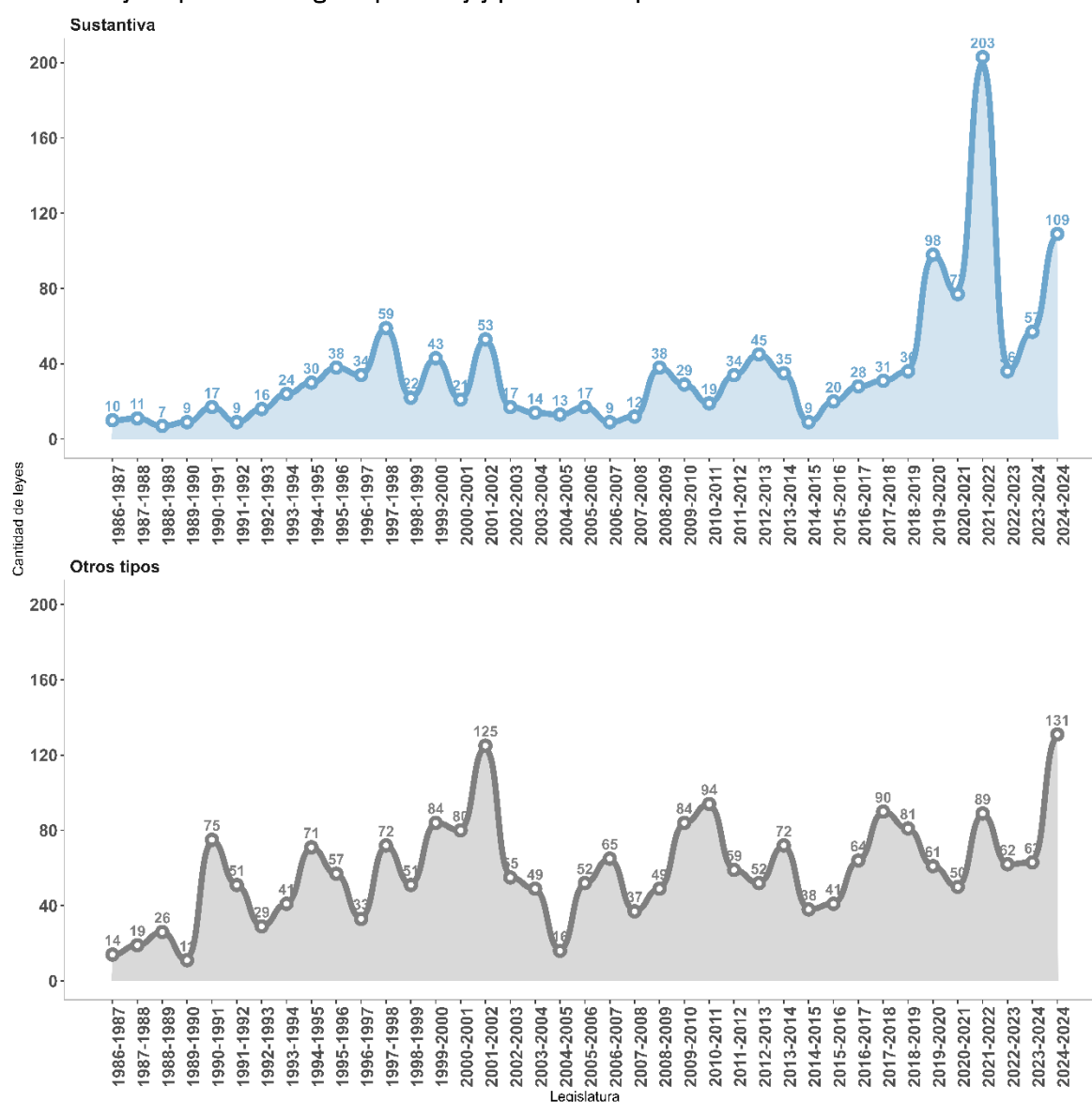
En esta sección se realiza el seguimiento a los indicadores ordinarios de leyes aprobadas del Programa Estado de la Nación. El fin del análisis, es conocer en detalle las características principales de la legislación aprobada por el Congreso en Costa Rica. Se utiliza como insumo la base de datos de leyes aprobadas desde 1986 con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios, la última actualización fue al 01 de mayo del 2025 cubriendo las tres primeras legislaturas del periodo constitucional 2022-2026. Se cubren en total 39 legislaturas a lo largo de 10 administraciones.

En ediciones anteriores de este informe (PEN, 2023; PEN, 2024) se advertía que, ante un escenario de disputas entre los diferentes Poderes de la República, se corre el riesgo de una parálisis decisional en el sistema político, con efectos en la formulación de políticas públicas para atender las demandas ciudadanas. Los datos sobre leyes aprobadas mostraron una baja productividad legislativa durante el período 2022-2023, seguida de un incremento en la producción de leyes en 2023-2024. En ambos casos, con poco impacto para el desarrollo humano.

Al cierre del tercer periodo (2024-2025) se reportan en total 240 leyes aprobadas, esto representa una variación porcentual del 50% (120 leyes) con respecto al periodo anterior y la segunda legislatura con mayor aprobación de leyes desde que se tiene registro, superada por el periodo 2021-2022 en donde se aprobaron 292 iniciativas de ley. Sin embargo, se identifican diferencias significativas en la naturaleza de las leyes aprobadas entre estos períodos de alta productividad.

Según se detalla en el gráfico 1, de las 240 leyes aprobadas en 2024-2025, 109 corresponden a legislación sustantiva, definida por el Informe Estado de la Nación como aquella con impacto directo en el desarrollo humano del país. Esto equivale al 45% del total de leyes aprobadas, mientras que el 55% restante abarca temas como presupuestos, autorizaciones municipales, condonaciones y otros asuntos de menor aporte estructural. En contraste, durante el período 2021-2022, de las 292 leyes aprobadas, 203 fueron clasificadas como sustantivas, lo que representa un 69.5% del total.

Gráfico 1  
Total de leyes aprobadas según tipo de ley y periodo de aprobación. 1986-2025



Fuente: Elaboración a partir de datos aportados por el Departamento de Servicios Parlamentarios.

A pesar del alto volumen de producción legislativa, la proporción de leyes aprobadas con impacto en el desarrollo humano es menor en comparación con las leyes no sustantivas, representando cuatro de cada diez normas. No obstante, en términos absolutos, esta producción es la segunda más alta registrada históricamente y refleja un incremento significativo respecto a las primeras dos legislaturas del período actual. En este contexto, la productividad legislativa de la Asamblea Legislativa en 2024-2025 se distancia de los niveles observados en el período 2021-2022 y se asemeja más a la legislatura 2001-2002, la tercera con mayor producción en la serie temporal analizada, en la cual tres de cada diez leyes aprobadas corresponden a normas sustantivas.

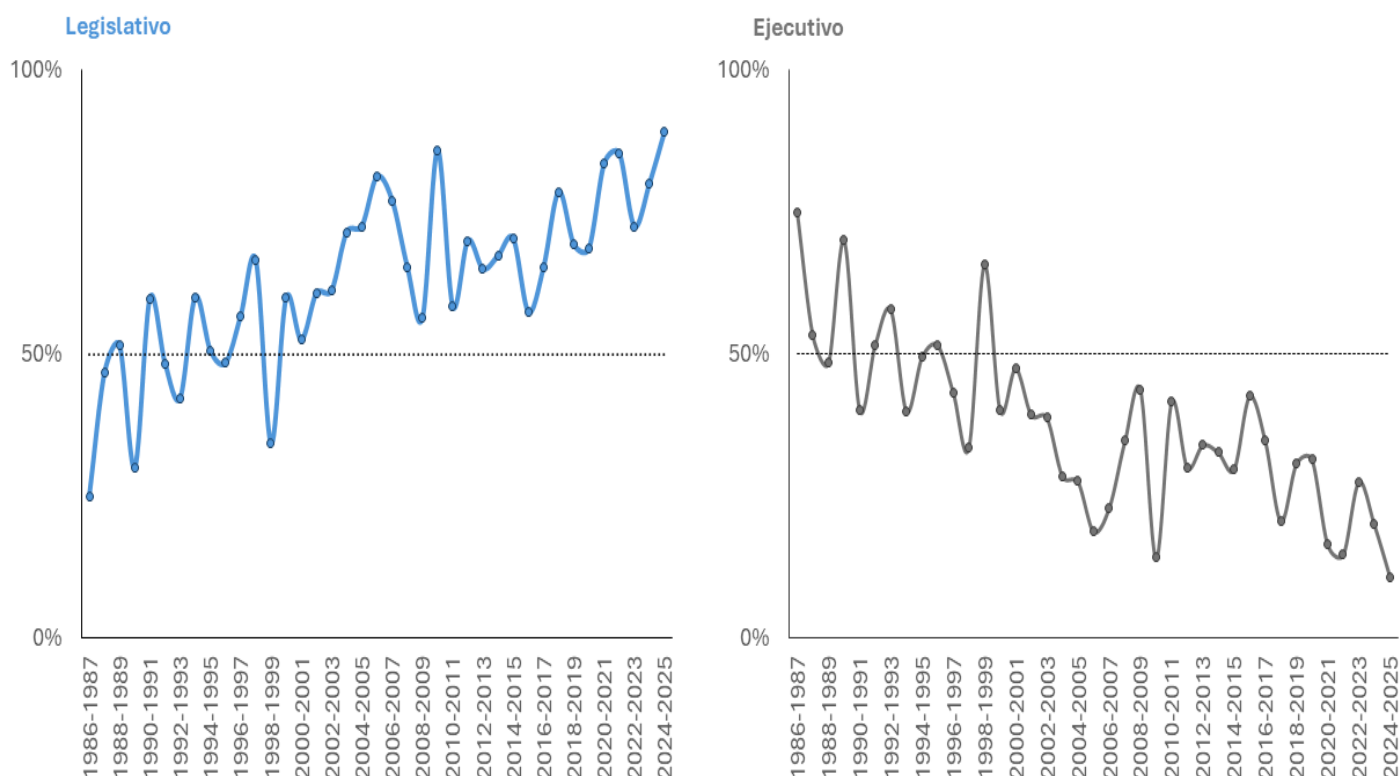
El Informe 2022 (PEN, 2022) examinó las condiciones que propiciaron la alta productividad legislativa durante la última legislatura del Congreso 2018-2022. En ese contexto, se destacan cambios en las dinámicas de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, caracterizadas por un Ejecutivo más colaborativo, una oposición menos confrontativa en comparación con otros períodos y una mayor disposición a alcanzar acuerdos funcionales entre las fracciones legislativas.

Este es un segundo elemento que se distancia de la presente legislatura, el escenario actual se ha caracterizado por dinámicas de fricciones entre el oficialismo y la oposición. Por tanto, no es posible explicar la alta productividad legislativa a partir de estos elementos vistos en otros periodos con cifras similares. A pesar de las dinámicas confrontativas, para la tercera legislatura de lo que va del periodo constitucional 2022-2026, no limitó la producción de leyes.

Un indicador clave para este estudio es el porcentaje de leyes aprobadas según su origen de iniciativa. El gráfico 2 muestra la distribución de leyes aprobadas según el actor político que presenta la propuesta (Poder Legislativo o Poder Ejecutivo). Los datos más recientes confirman una tendencia característica en contextos de gobiernos divididos y parlamentos fragmentados: la participación del Ejecutivo en la aprobación de leyes es cada vez más limitada, pese a que sus capacidades reglamentarias y constitucionales para participar en el proceso se mantienen intactas.

Durante el período 2024-2025, sólo el 10% de las leyes aprobadas (26 leyes) fue presentado por el Poder Ejecutivo, mientras que el 90% 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 2  
Porcentaje de leyes aprobadas según proponente y periodo de aprobación. 1986-2025



Fuente: elaboración a partir de datos aportados por el Departamento de Servicios Parlamentarios.

Según la literatura este escenario corresponde al de *parlamentos proactivos* (Cox y Morgenstern, 2003; García 2007). Para definir un actor proactivo, según los parámetros aportados por García (2007) se afirma que de este mismo surgieron la mayor parte de leyes aprobadas en un determinado periodo de tiempo, sin importar la relevancia que estas tengan para el país. En ese contexto, este tipo de parlamentos se dedican a la aprobación de iniciativas de su propia promoción, en contraposición al parlamento reactivo que por el contrario su estrategia se orienta a vetar o enmendar iniciativas del Poder Ejecutivo.

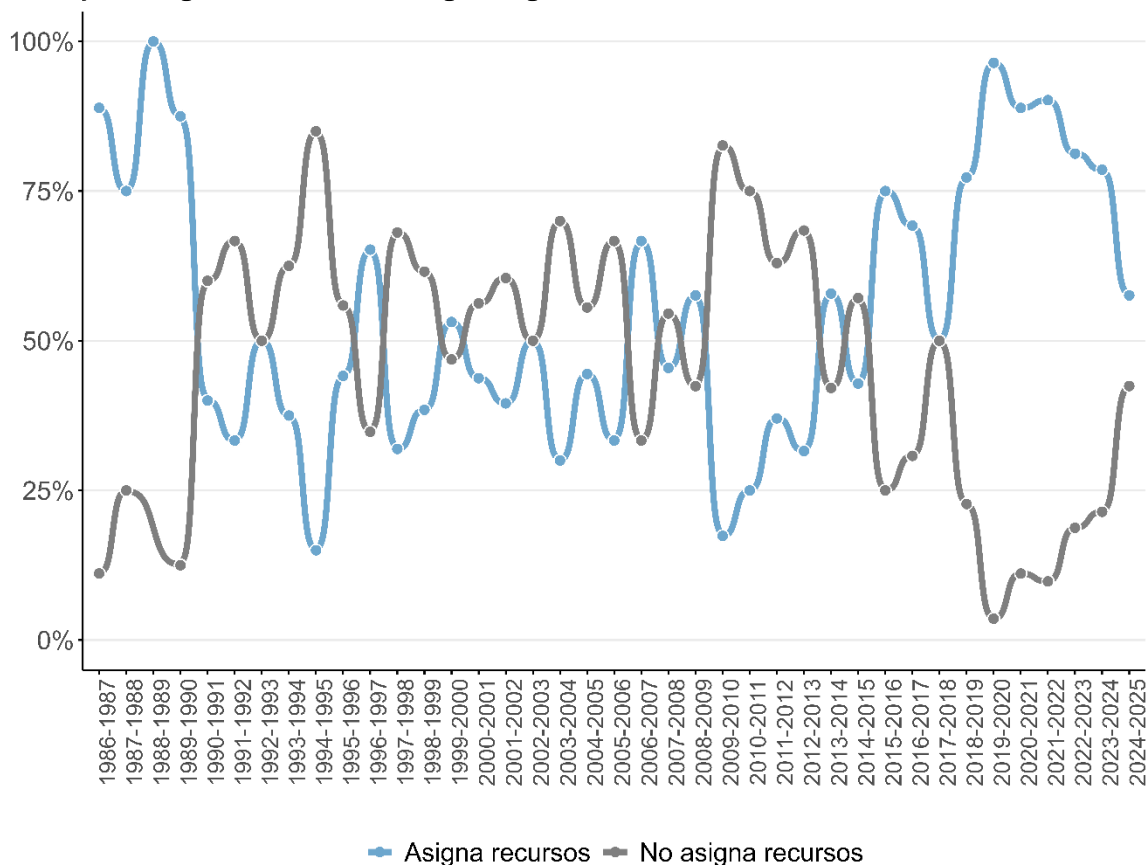
El siguiente indicador analiza las características comunes de las leyes aprobadas, centrándose en la nueva legislación que incorpora contenido presupuestario para garantizar el cumplimiento de las disposiciones recientemente aprobadas. Las leyes que establecen nuevos derechos o amplían las responsabilidades y obligaciones del Estado, suelen requerir fuentes de financiamiento para cumplir con los mandatos establecidos. Caso contrario, existe una alta posibilidad que la ley no se pueda cumplir, al no contar los recursos necesarios para su ejecución, a este fenómeno el Estado de la Nación le ha denominado como “promesa democrática sin sustento económico” (2017) y resulta en una aproximación a la calidad de ley que aprueban los congresos.

El gráfico 3 presenta el porcentaje de leyes sustantivas que requieren recursos financieros para su implementación y evalúa si los textos aprobados incluyen medidas para garantizar su financiamiento. En este sentido, se identifica un cambio en la tendencia respecto a legislaturas anteriores. Durante las últimas cuatro legislaturas, una práctica recurrente fue la aprobación de leyes que asignaban recursos o, al menos, redirigían fondos desde otras partidas presupuestarias del Estado.

Durante las legislaturas 2019-2020, 2020-2021 y 2021-2022, el 90%, 88% y 94% de las nuevas leyes aprobadas, respectivamente, incluían en su texto disposiciones que identificaban la necesidad de asignar recursos financieros para cumplir con sus mandatos. Sin embargo, en las legislaturas más recientes, esta práctica ha disminuido significativamente. En la legislatura 2024-2025, sólo el 57% (38 leyes) de las leyes aprobadas especificaron las fuentes de financiamiento necesarias para su ejecución.

Este comportamiento fue más pronunciado durante los períodos de bipartidismo, con una mejora gradual a partir de la fragmentación partidaria y la transición hacia un sistema multipartidista, especialmente desde 2014. Aunque los datos más recientes no representan los porcentajes más bajos de la serie temporal, reflejan una disminución significativa en comparación con la tendencia observada durante el período 2018-2022, por lo cual se puede afirmar, según los datos observados que existe una tendencia sostenida a la aprobación de leyes sin sustento económico.

Gráfico 3  
Porcentajes de legislación sustantiva según asignación de recursos. 1986-2025



Fuente: Elaboración a partir de datos aportados por el Departamento de Servicios Parlamentarios.

### Dificultades del Ejecutivo para aprobar legislación de su propia iniciativa

Esta sección da continuidad al análisis introducido para el *Informe 2024*, presentando indicadores de la tramitación de los proyectos de ley y el éxito de estos hacia el final de su trámite legislativo. Con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, se actualizó la base de datos construida para estos fines al periodo 2024-2025, por lo tanto, se cubre un total de 24 legislaturas a lo largo de 7 administraciones.

El trámite parlamentario resulta en un procedimiento complejo, que requiere, particularmente en contextos multipartidistas como lo es el caso costarricense, de la coordinación de las diferentes fuerzas políticas para impulsar una propuesta de ley hasta convertirse en ley de la República. Existen iniciativas que 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.

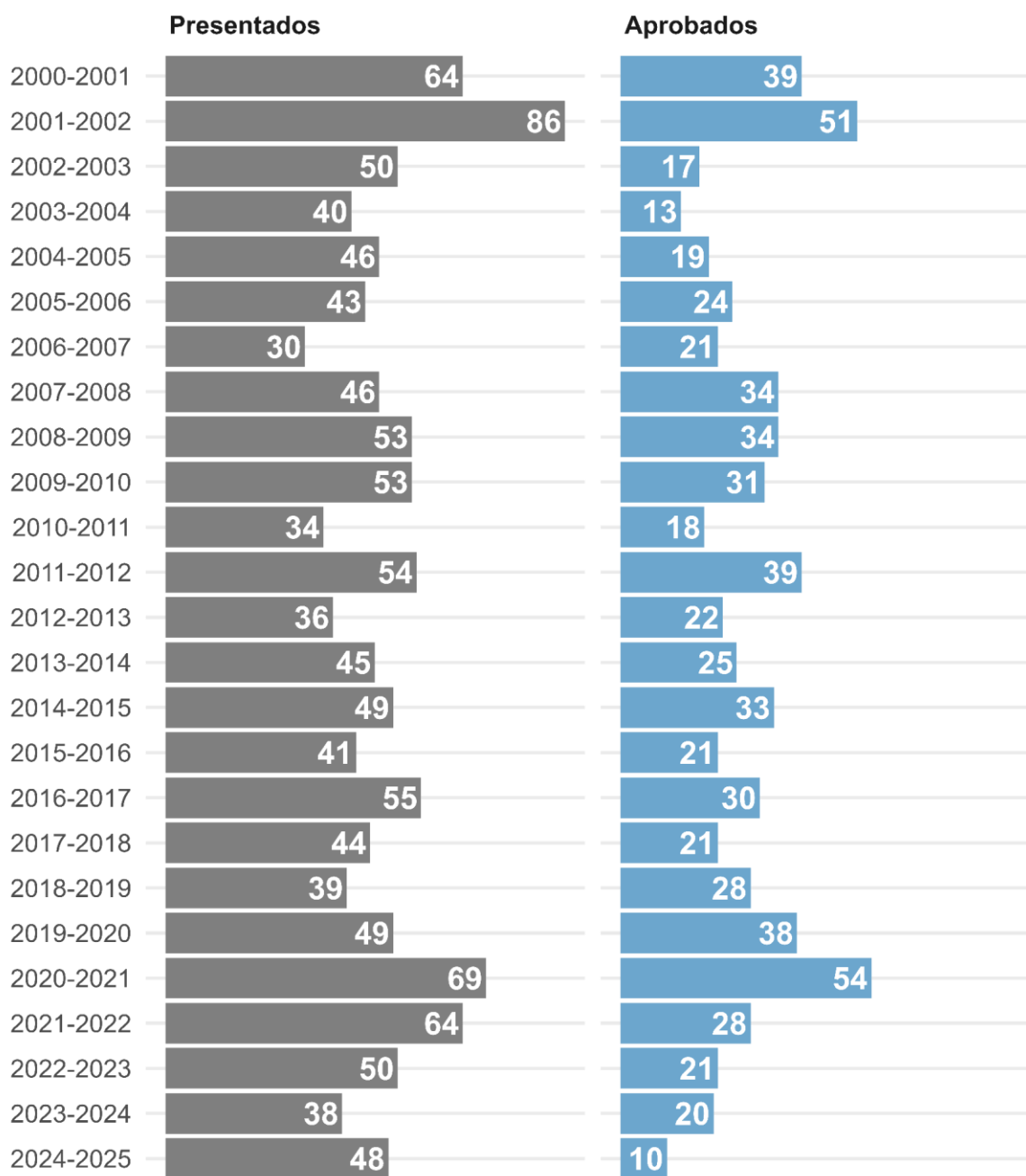
En este sentido, es importante señalar que los datos presentados identifican únicamente el estatus de los proyectos de ley que han sido aprobados. Las iniciativas que aún se encuentran en las primeras etapas del procedimiento legislativo, no deben interpretarse como un rechazo total de las iniciativas, y este análisis debe entenderse como una aproximación al estado de la tramitación parlamentaria, según los actores involucrados en el proceso. Del mismo modo, 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.

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 que refleja positivamente su capacidad para promover y consolidar su agenda legislativa.

El gráfico 4 reporta la cantidad de proyectos presentados y aprobados por todas las administraciones en el periodo 2000-2025. Según los datos suministrados, la presente administración se encuentra dentro de los rangos usuales de presentación de iniciativas y no difiere de lo visto en gobiernos anteriores. Sin embargo, al igual que las administraciones que han gobernado en periodos multipartidarios, encuentra dificultades para la aprobación de su agenda legislativa, al no contar con los votos asegurados.

Gráfico 4

Cantidad total de proyectos presentados y aprobados como iniciativa del Poder Ejecutivo. 2022-2024



Fuente: Elaboración a partir de datos aportados por el Departamento de Servicios Parlamentarios.

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 por año legislativo desde que se tiene registro disponible. Destaca el hecho de que 12 proyectos presentados originalmente durante la administración

Alvarado Quesada fueron aprobados en este período legislativo, por lo que se le asigna a su periodo correspondiente. Esta circunstancia permite consolidar al gobierno de Alvarado Quesada como el Ejecutivo más exitoso en términos de aprobación legislativa, al menos en lo que respecta al éxito de sus iniciativas dentro del proceso parlamentario.

Al cierre del periodo en estudio, desde el 08 de mayo del 2022, inicio de funciones de la presente administración, hasta el cierre de tercer año al 30 de abril del 2025 se contabilizan 37% de leyes aprobadas con respecto al total de proyectos presentados por esta administración.

Según lo expuesto por García (2007), un presidente evalúa las condiciones en el Parlamento y las capacidades institucionales para definir su estrategia óptima de acuerdo con el escenario que enfrenta. En ese sentido, los datos expuestos no evidencian que el Ejecutivo se haya retirado del terreno parlamentario para impulsar su agenda y prioridades de gobierno, al encontrarse en cifras que no distan de administraciones anteriores en la presentación de sus propias iniciativas. Los datos sugieren que existen dificultades en la conformación de los acuerdos que permitan el éxito de sus proyectos.

### **Propuestas multipartidistas son clave para asegurar el éxito legislativo y con mayor impacto en el desarrollo humano**

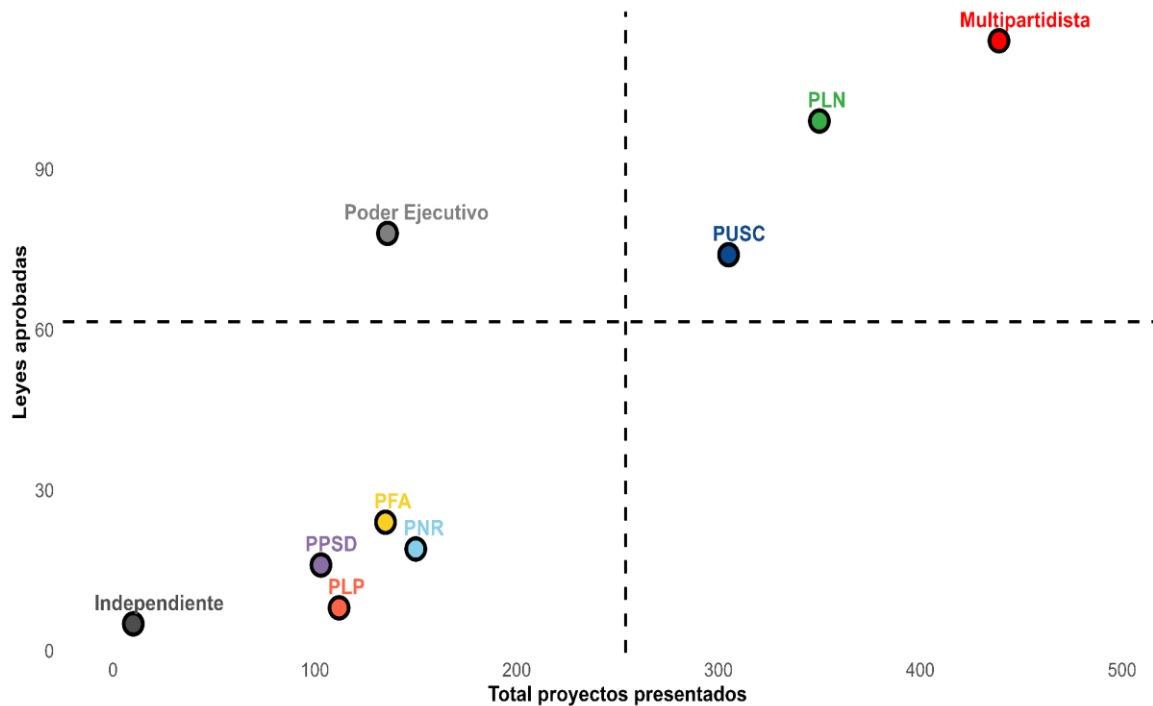
En contextos de parlamentos fragmentados, la cooperación entre las diversas fuerzas políticas resulta fundamental para impulsar las propuestas legislativas, dado que ninguna fracción posee una mayoría asegurada al ser todas minoritarias. En esta sección se analizan los réditos en la aprobación de iniciativas parlamentarias, a partir de la totalidad de proyectos presentados por fracción, en contraste con las propuestas aprobadas al cierre de tercer año legislativo.

Los datos para la totalidad de las tres primeras legislaturas del periodo 2022-2026, reflejan esta dinámica de los proyectos aprobados (gráfico 5). En términos absolutos, la mayor cantidad de iniciativas proviene de propuestas multipartidistas, con un total de 439 proyectos, de los cuales 114 fueron aprobados, lo que representa una tasa de aprobación del 25.9%.

Para los efectos, se entiende como proyectos impulsados por alianzas multipartidistas a las iniciativas en que figuran como firmantes al menos dos diputaciones de dos partidos políticos diferentes.

Gráfico 5

Total de proyectos presentados y aprobados por fracción de iniciativa desde inicios del periodo hasta tercer año legislativo. 2022-2025<sup>1</sup>



Fuente: Elaboración propia.

Entre los partidos políticos, el Partido Liberación Nacional (PLN) destaca con 350 proyectos presentados y 99 aprobados, logrando una tasa de aprobación del 28.3%, una de las más altas entre las fracciones. Le sigue el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), con 305 proyectos y 74 aprobados, equivalente a un 24.3% de aprobación.

En contraste, fracciones como el Partido Liberal Progresista (PLP) y el Partido Nueva República (PNR) muestran rendimientos más bajos: el PLP presentó 112 proyectos y logró aprobar solo 8 (7.1%), mientras que el PNR aprobó 19 de 150 proyectos (12.7%). El Partido Progreso Social

<sup>1</sup> Por la categoría independiente se entiende las diputaciones que han renunciado a la agrupación partidaria por la cual fueron electos, sin renunciar a su cargo.

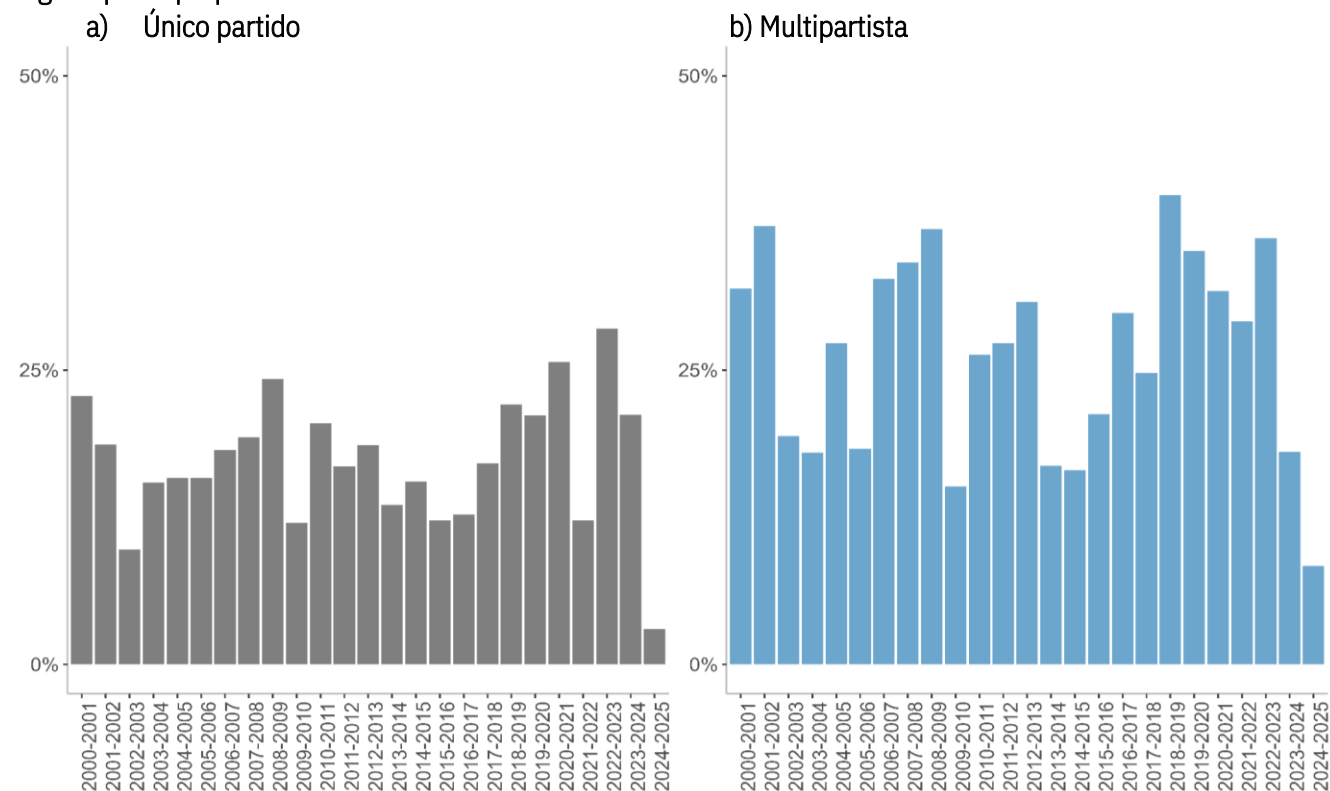
Democrático (PPSD) presentó 103 iniciativas, con 16 aprobadas (15.5%), y el Partido Frente Amplio (PFA) tuvo 135 proyectos con 24 aprobaciones (17.8%).

Durante los primeros tres años del período constitucional 2022–2025, la dinámica legislativa ha estado marcada por una notable persistencia de las iniciativas multipartidistas. Entre el 1.º de mayo del 2000 y el 30 de abril del 2025, se han presentado 9.616 proyectos de ley, de los cuales 2.283 corresponden a iniciativas promovidas mediante alianzas multipartidistas.

El gráfico 6 presenta los resultados de la tasa de éxito del Poder Legislativo, calculada como el porcentaje de leyes aprobadas con respecto al total de proyectos presentados, diferenciando entre iniciativas multipartidistas y aquellas promovidas por un único partido. En perspectiva comparada, la legislatura 2022–2023 se posiciona entre las cuatro legislaturas con mayor porcentaje de éxito parlamentario desde que se tiene registro. Este resultado se explica, en gran medida, porque una proporción significativa de las leyes aprobadas durante el período 2024–2025 corresponde a proyectos que fueron presentados en esa legislatura (2022–2023).

Gráfico 6

Éxito de iniciativas parlamentarios como porcentaje de proyectos aprobados entre proyectos presentados según tipo de proponente 2000-2025



Fuente: Elaboración a partir de datos aportados por el Departamento de Servicios Parlamentarios.

Dicho esto, basado en la información presentada la tendencia muestra una articulación entre fracciones para avanzar proyectos de ley en un contexto de fragmentación y ausencia de mayoría legislativa. Para el periodo 2024-2025, esta dinámica continúa invariable con respecto a legislaturas anteriores, el peso de las coaliciones parlamentarias y su rol como mecanismo para construir acuerdos funcionales continúa siendo clave en el contexto actual.

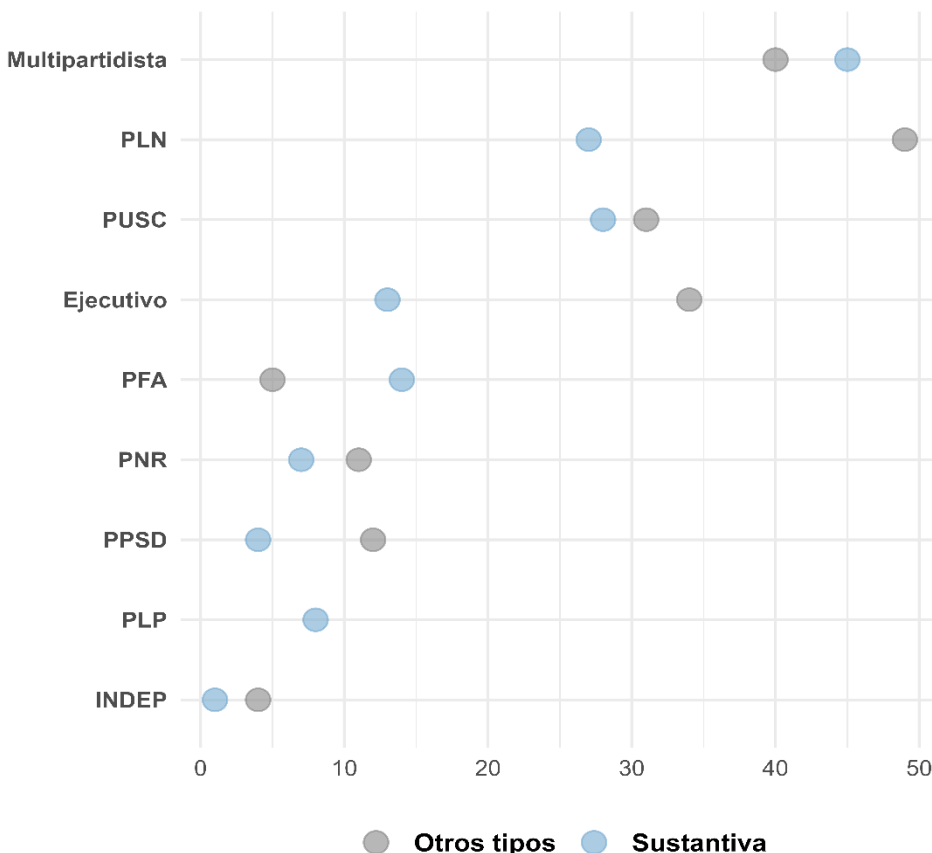
Del mismo modo, se argumenta que las iniciativas multipartidistas no solo inciden en las posibilidades de aprobación de los proyectos, sino que también influyen en las características de las leyes que finalmente se aprueban. Este tipo de alianzas puede condicionar aspectos como el contenido, el alcance y el grado de consenso político que rodea a la norma.

Para explorar esta hipótesis, se analizan el tipo de propuestas (sustantivas u otros tipos) aprobadas por cada fracción y aquellas como resultados de acuerdos multipartidistas, para el periodo 2022-2025. Según se evidencia en el gráfico 7 Durante este periodo las propuestas

multipartidistas aprobadas, 45 fueron leyes sustantivas, mientras que, en aquellas iniciativas también multipartidistas, pero de otros tipos, se aprobaron 40 leyes. En contraste, entre los proyectos aprobados de origen unipartidista o de fracciones específicas, la proporción de leyes sustantivas es más reducida.

Gráfico 7

Total de leyes aprobadas por tipo de ley según proponentes. 2022-2025



Fuente: Elaboración a partir de datos aportados por el Departamento de Servicios Parlamentarios.

### Uso continuo del veto presidencial en el periodo 2022-2025, a pesar de condiciones adversas en el Congreso

El veto presidencial se encuentra en el ordenamiento institucional costarricense, como parte de los *poderes formales* del Poder Ejecutivo. La activación de este mecanismo implica la disconformidad del Ejecutivo con respecto a una pieza de legislación aprobada por el Congreso, esto puede ser a una parte o la totalidad del texto aprobada, y por tanto expresa ante el Legislativo su negativa a sancionar la ley.

Las razones del veto presidencial (constitucional, oportunidad y conveniencia) y la modalidad del veto (total o parcial) tiene implicaciones directas sobre el trámite que procederá en la corriente institucional para desechar o enmendar la ley. De negarse las objeciones del Ejecutivo, en el caso de aparentes roces de constitucionalidad de la ley, el Congreso debe enviar mediante decreto legislativo el texto a consulta ante la Sala Constitucional. Los vetos por motivos de oportunidad o conveniencia, el Poder Legislativo a través de sus potestades puede recomendar al plenario la votación del resello<sup>2</sup>, también conocido en la literatura especializada como mecanismos de insistencia (Alcántara, 2001).

La activación de este mecanismo requiere la aprobación de dos tercios de la totalidad de sus miembros para anular el veto presidencial. Esto implica que, ante las objeciones del Ejecutivo, el Congreso impone su voluntad para la aprobación de la normativa.

El veto tiene consecuencias sobre la gobernabilidad democrática, en especial en cuanto a las relaciones Ejecutivo-Legislativo y este debe entenderse como una medida extrema dentro del marco de las colaboraciones y control del Poder Ejecutivo (Aguirre y Cortés, 2023). Por otro lado, al darse hacia el final del proceso para la aprobación de la legislación, indica fallos en el proceso institucional previo para que el Ejecutivo encuentre satisfacción con el texto aprobado, es decir que los procesos de negociación enfrentaron dificultades para concretarse.

Al cierre del tercer año de la administración Chaves-Robles (30 de abril de 2025 el Ejecutivo ha vetado en total ocho proyectos de ley. En una sola ocasión el Congreso subsanó las objeciones planteadas por el Ejecutivo. Por otro lado, cuatro de estos vetos fueron aprobados tras superar el proceso de resello en el Congreso.

El gráfico 8 compara los vetos y resellos registrados hasta el tercer año de cada administración desde 1974, ofreciendo una mirada de largo plazo. Como se señaló en el *Informe 2023* (PEN, 2023), la dinámica de vetos y resellos está estrechamente vinculada a la composición de las fuerzas políticas en el Congreso. En contextos de *gobiernos divididos*, donde el Ejecutivo no controla la mayoría legislativa, es más probable que el Gobierno enfrente resistencia de las

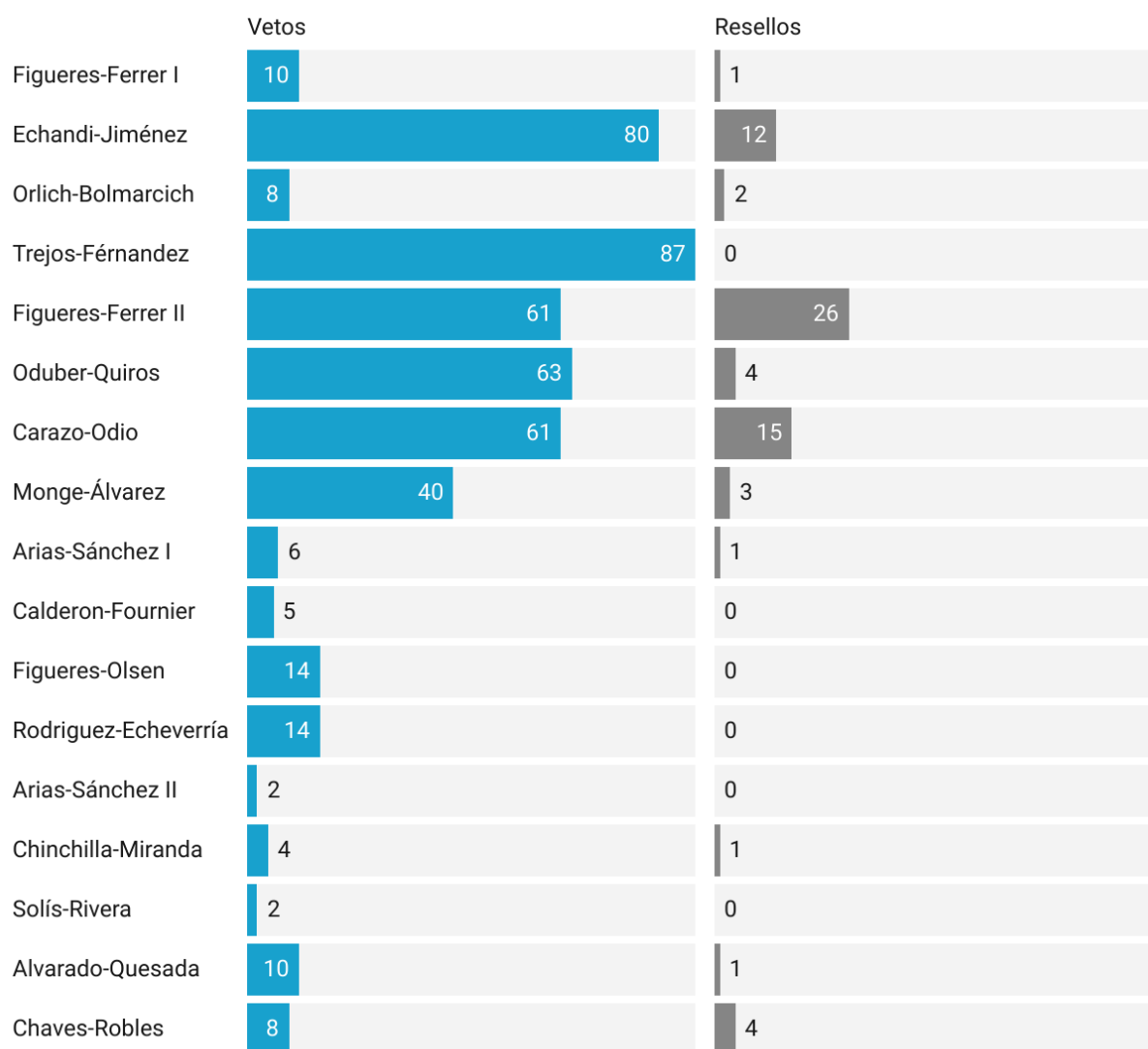
---

<sup>2</sup> Para ampliar sobre el trámite de vetos y resellos, revisar Aguirre y Cortés (2023) e Informe Estado de la Nación, Capítulo 5: fortalecimiento de la democracia, 2023.

fuerzas políticas opositoras. Este es el caso de la administración Chaves-Robles, en perspectiva comparada, registra la mayor cantidad de votos emitidos en tercer año de gobierno entre las administraciones del período multipartidista.

El uso del resello también encuentra cambios en la tónica usual en tiempos recientes. Para esta administración no solo es el más alto de los gobiernos que enfrentaron Parlamentos fragmentados, sino que es el más alto en tercer año desde la administración de Carazo-Odio en 1978. Es decir, a pesar de las condiciones adversas en el Congreso, la presente administración ha ejercido sus potestades formales para restringir legislación aprobada en el Congreso, sin embargo, en el 50% de las ocasiones ha enfrentado la contra respuesta del Poder Legislativo, esta cifra también representa la más alta proporción de resellos en relación con la cantidad total de vetos desde 1953.

Gráfico 8  
Cantidad de vetos y resellos, según administración. 1953-2025



Fuente: Elaboración a partir de datos aportados por el Departamento de Servicios Parlamentarios.

### Persistencia en las diputaciones independientes en el periodo 2022-2026

El transfuguismo político se refiere a la conducta de una persona que, habiendo sido elegida para un cargo público por un partido político, decide cambiar de afiliación partidista, sin abandonar el cargo para el que fue electa (Vanaclocha y Lorenzo, citado en Ávalos 2016). La otra opción que tiene una persona en un cargo público es renunciar por completo a la agrupación política, sin que esto signifique un cambio de afiliación o de renuncia al puesto. Este fenómeno puede suceder en distintas escalas, tanto a nivel nacional como municipal. Por

la naturaleza de este trabajo se enfocará en el primero de estos, específicamente en el terreno legislativo.

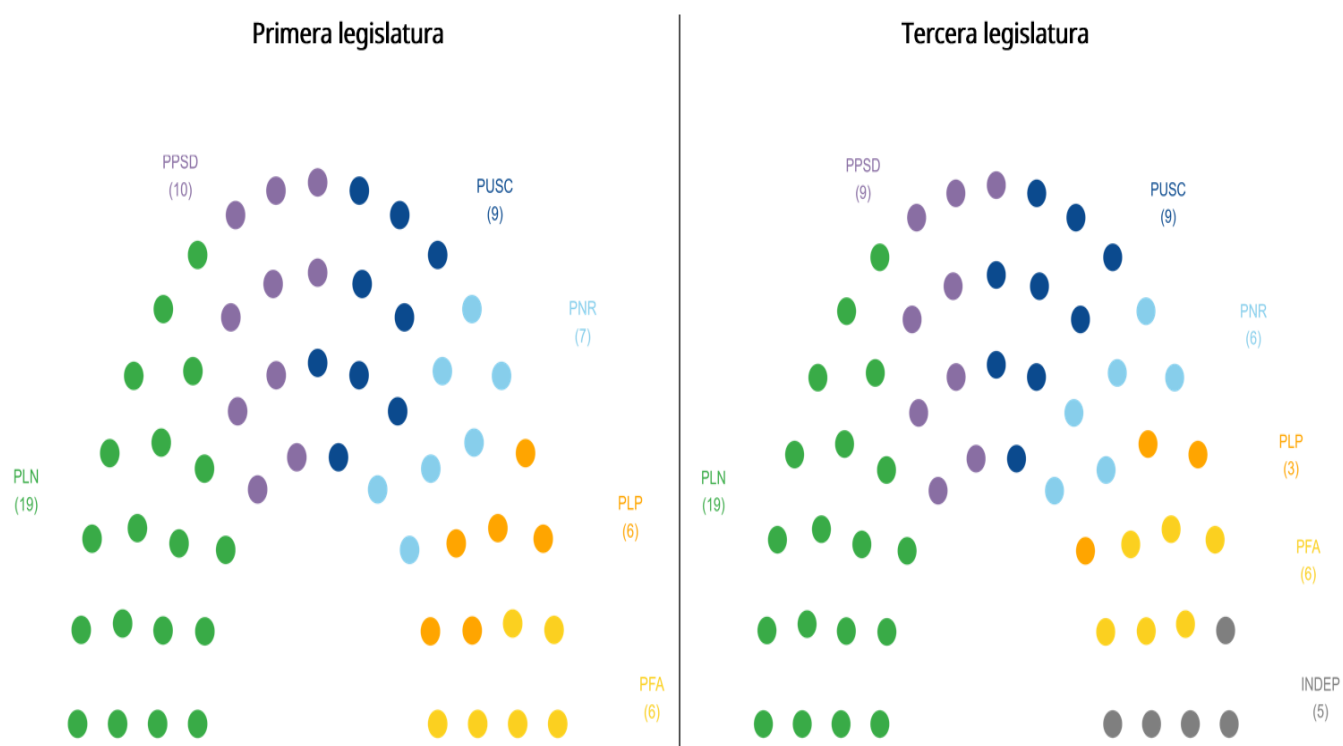
Según Ávalos (2016), las implicaciones de este fenómeno varían según cada país, pero en general se encuentra intrínsecamente relacionado al sistema de partidos políticos y a los modelos de representación vigentes según el caso de análisis. Para el caso costarricense, esta práctica no se encuentra regulada a nivel normativo y el tratamiento de los casos se ha realizado desde la informalidad institucional, la costumbre parlamentaria y la negociación política del transfuga con el Directorio Legislativo (Mesalles y Sauter, 2022).

En el contexto costarricense, el sistema de elección de diputaciones mediante listas cerradas y bloqueadas propuestas por los partidos políticos asume una conexión más directa entre la agrupación partidaria y el votante, menos centrada en la figura personal del candidato a la diputación. Dado que el transfuguismo o la renuncia a cualquier agrupación política altera la composición del parlamento y la representación por la cual el actor político fue elegido en un principio, sumado a un escenario de fragmentación partidaria y lealtades partidistas debilitadas, resulta fundamental analizar y aportar sobre este fenómeno.

Esta sección presenta datos recopilados por el equipo de investigación sobre el fenómeno de diputaciones independientes en Costa Rica entre 1998 y 2025, con énfasis en la tercera legislatura del período constitucional 2022-2026. Al 30 de abril de 2025, fecha de cierre del tercer año legislativo, se contabilizan cinco diputaciones declaradas como independientes. Tres de estas corresponden a legisladores originalmente electos por el Partido Liberal Progresista, el cual, para ese momento, había perdido la mitad de su fracción legislativa. Las dos diputaciones restantes provienen tanto del partido oficialista y del Partido Nueva República, respectivamente. En el gráfico 9 contrasta los cambios en la composición de las bancadas legislativas desde inicio del periodo (2022) al cierre de tercera legislatura.

Gráfico 9

Cambios en la composición de las bancadas desde el inicio del periodo hasta tercera legislatura. 2022-2025



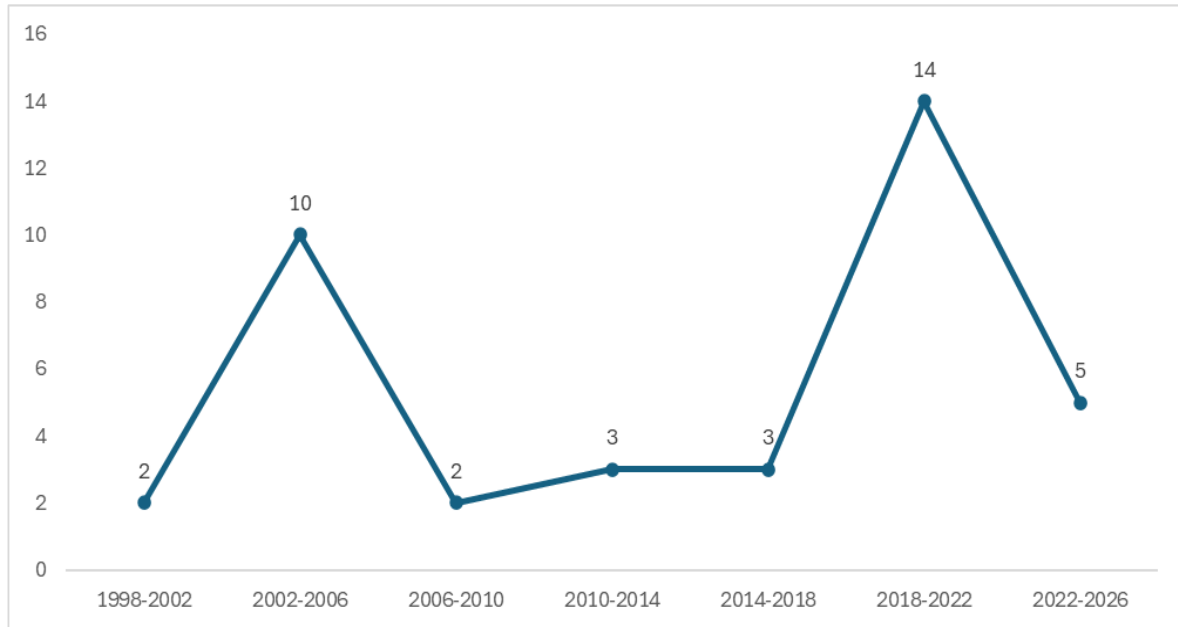
Fuente: Elaboración propia.

Los datos expuestos anteriormente no solo reflejan una dinámica parlamentaria fragmentada entre partidos, sino también una fragmentación a lo interno de las agrupaciones políticas. Sin embargo, este no es un fenómeno reciente ni exclusivo de las últimas legislaturas. El gráfico 10 muestra la evolución en el número total de diputaciones declaradas independientes entre 1998 y el 30 de abril de 2025.

La mayor cantidad de casos de renunciaciones a la afiliación partidaria original se registró durante el período 2018-2022. Solo en el primer año de esa legislatura, siete diputaciones electas por el Partido Restauración Nacional renunciaron a su agrupación, para incorporarse a un nuevo movimiento liderado por el excandidato presidencial y ahora diputado Fabricio Alvarado (Rodríguez, 2018).

Gráfico 10

Cantidad trásfugas legislativos por período constitucional. 1998-2025



Fuente: Elaboración propia a partir de Ávalos 2016; Mesalles y Sauter, 2022.

## **Referencias bibliográficas**

- Aguirre, Eugenia y Cortés Mario. 2023. Legislatura 2022-2023: Producción legislativa y control político. Programa Estado de la Nación.
- Aguirre, Eugenia y Cortés Mario. 2024. Legislatura 2023-2024: seguimiento a producción legislativa y comisiones de investigación. Programa Estado de la Nación.
- Arrieta, Esteban. 2024. Dos diputados del PUSC respaldan a Rodrigo Arias para que defienda la separación de poderes frente a Rodrigo Chaves. 29 de abril.  
<https://www.larepublica.net/noticia/dos-diputados-del-pusc-respaldan-a-rodrigo-arias-para-que-defienda-la-separacion-de-poderes-frente-a-rodrigo-chaves>
- Astorga, Lucía. 2024. Rodrigo Chaves anuncia posible referendo sobre venta del BCR y jornadas 4/3. 02 de mayo. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/rodrigo-chaves-anuncia-intencion-de-referendo/SVSS47TIDFG4TDMK76DHCQWGKY/story/>
- Ávalos Rodríguez, Ileana. 2016. Transfuguismo político en Costa Rica: una reflexión exploratoria a nivel legislativo y municipal. Programa Estado de la Nación.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern. 2001. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics* 33(2): 171-89.
- Deutsche Welle. 2024. Costa Rica: Chaves busca reformar Contraloría vía referéndum. 06 de junio. <https://www.dw.com/es/costa-rica-chaves-busca-reformar-contralor%C3%ADa-v%C3%ADa-refer%C3%A9ndum/a-69283995>
- Madrigal, Luis. 2025. Johana Obando y Cynthia Córdoba renuncian al PLP y se declaran diputadas independientes. 06 de marzo. <https://delfino.cr/2025/03/johana-obando-y-cynthia-cordoba-renuncian-al-plp-y-se-declaran-diputadas-independientes>
- Martínez, Alonso. 2024. Carlos Felipe García del PUSC electo primer secretario del Congreso. 01 de mayo. <https://delfino.cr/2024/05/carlos-felipe-garcia-del-pusc-electo-primer-secretario-del-congreso>
- Martínez, Alonso. 2025. Cinthya Córdoba asumirá como nueva diputada de la Asamblea Legislativa por el Liberal Progresista. 01 de abril. <https://delfino.cr/2024/04/cinthyacordoba-asumira-como-nueva-diputada-de-la-asamblea-legislativa-por-el-liberal-progresista>

- May, Sebastián. 2024. Diputada Kattia Cambroneró renuncia al PLP y se declara independiente. 07 de noviembre. <https://delfino.cr/2024/11/diputada-kattia-cambroneró-renuncia-al-plp-y-se-declara-independiente>
- May, Sebastián. 2025. Lo que queda de la bancada del PLP le pide a las diputadas Córdoba y Obando renunciar a sus curules. 06 de marzo. <https://delfino.cr/2025/03/lo-que-queda-de-la-bancada-del-plp-le-pide-a-las-diputadas-córdoba-y-obando-renunciar-a-sus-curules>
- Mercedes, García. 2007. La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de presidentes y Parlamentos. *Lateinamerika Analysen* 17(2): 1-31.
- Mesalles, Francisco Javier y Sebastián Sauter. 2022. Transfuguismo político en la Asamblea Legislativa de Costa Rica y la necesidad de su regulación jurídica. Universidad de Costa Rica.
- Murillo, Álvaro. 2024. El diputado de PLP Jorge Dengo confirma renuncia a partir del 1° de mayo. 01 de abril. <https://semanariouniversidad.com/pais/el-diputado-de-plp-jorge-dengo-confirma-renuncia-a-partir-del-1-de-mayo/>
- Ruíz, Francisco. 2024. Rodrigo Chaves presenta proyecto de referéndum bajo el nombre de “ley jaguar”. 05 de junio. <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/rodrigo-chaves-presenta-proyecto-de-referendum/5VIOVG6A7RDPFEZOCCD6PC6ZC4/story/>
- Solano, Hermes. 2024. Diputados preocupados con la posibilidad de que se debilite a la Contraloría en proyecto que quiere ir a referéndum. 06 de junio. <https://observador.cr/diputados-preocupados-con-la-posibilidad-de-que-se-debilite-a-la-contraloria-en-proyecto-que-quiere-ir-a-referendum/>