

ENERO 2023



DIRECTORIO  
LEGISLATIVO

FORTALECEMOS  
LAS DEMOCRACIAS  
DE AMÉRICA LATINA

STRENGTHENING  
DEMOCRACIES  
IN LATIN AMERICA

# Balance Legislativo

# 2022



# Resumen

La escena legislativa durante el 2022, no puede ser analizada sin poner a consideración la escena política nacional. La actual composición de las Cámaras, y la dificultad de los bloques que las conforman para entablar consensos, hizo que se profundice la merma de la cantidad de leyes sancionadas respecto a 2021, aunque aumentaron el número de sesiones realizadas respecto al año anterior.

Hasta mediados de mayo, se registró una escasa actividad legislativa. Este escenario se explica por la dificultad, durante los primeros meses del año, para acordar la conformación de las comisiones, luego de que la coalición oficialista, el Frente de Todos (FdT) viera mermar sus bancadas en ambas cámaras como resultado de las elecciones legislativas de 2021. Quedando muy cerca de los números de la oposición, el espacio tuvo que procesar el conflicto interno por los magros resultados electorales entre sus vertientes internas. Por otra parte, entre los meses de mayor actividad, destacan los meses de junio, septiembre, octubre y noviembre, estos últimos tres coincidiendo con la solución política interna que el FdT encontró con la llegada de Sergio Massa al Ministerio de Economía.

Asimismo, tanto desde el oficialismo como en la oposición, se encontraron con dificultades a la hora de negociar y articular consensos entre las diferentes fuerzas políticas y al interior de cada bancada, dificultando las negociaciones para acordar una agenda legislativa.

# Síntesis



\*El relevamiento abarca al período legislativo ordinario del 1 de marzo al 30 de diciembre de 2022.

\*\*Los dictámenes de comisión refieren a aquellos emitidos sobre proyectos de ley.

ENERO 2023



DIRECTORIO  
LEGISLATIVO

FORTALECEMOS  
LAS DEMOCRACIAS  
DE AMÉRICA LATINA

STRENGTHENING  
DEMOCRACIES  
IN LATIN AMERICA

# Panorama 2022



# Sesiones



Con 26 sesiones entre ambas cámaras en el período ordinario (del 1 de marzo extendido hasta el 30 de diciembre), Diputados fue la cámara que más sesiones llevó a cabo.

Sobresalieron las reuniones especiales (13 en Diputados y 10 en Senado) y solo se llevó a cabo una sesión de tablas (coloquialmente denominadas "ordinarias") en el Senado. La particularidad de las reuniones especiales es que en ellas la lista de proyectos a debatir es acordada por un grupo de legisladores en contraste con las reuniones de tablas, en donde el temario es debatido y consensuado entre todos los bloques.

Por su parte, se desarrollaron 2 reuniones informativas (una por cámara). En estas reuniones el Congreso recibió al jefe de Gabinete, en estos casos Juan Manzur, para cumplir con el mandato constitucional de que el Poder Ejecutivo presente ante el Legislativo cuál es el rumbo actual de la gestión y responda eventuales inquietudes de los diputados y senadores.

# Leyes sancionadas

**TOTAL**  
**37**

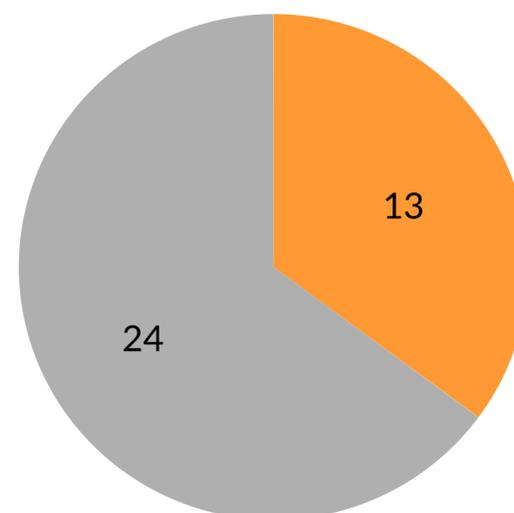
El Congreso aprobó 37 leyes en el período ordinario correspondiente a 2022. Estas iniciativas tuvieron origen tanto en proyectos presentados por el Poder Ejecutivo como por diputados o senadores.

De ellas, 13 fueron propuestas enviadas por el Poder Ejecutivo, logrando poder mantener la misma productividad que en el año 2021.

Las 24 leyes restantes fueron iniciativas originadas por el Poder Legislativo, siendo casi un 40% menos que las aprobadas en 2021 del mismo origen. Así, la caída en la productividad legislativa impactó más sobre iniciativas de origen legislativo que sobre las del Ejecutivo.

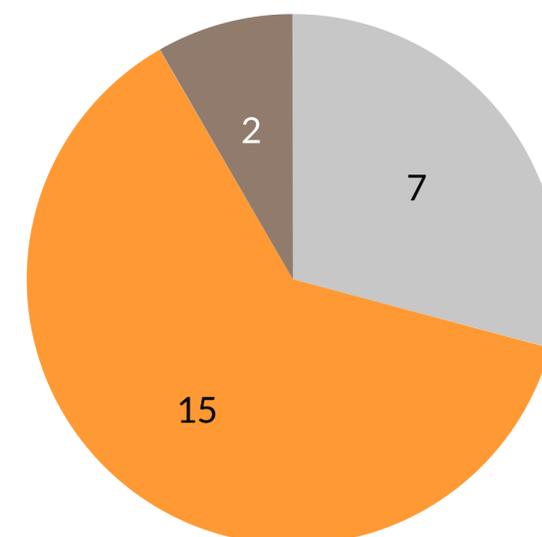
Asimismo, del total de proyectos sancionados iniciados por los legisladores (24) más del 62,5 por ciento fueron elaborados por legisladores oficialistas, mientras el 29,17 por ciento corresponden a iniciativas de la oposición. A su vez, 2 leyes (el 8,33 por ciento) tuvieron origen en iniciativas presentadas por legisladores oficialistas en conjunto con legisladores opositores.

## Leyes con origen en proyectos enviados por el Ejecutivo



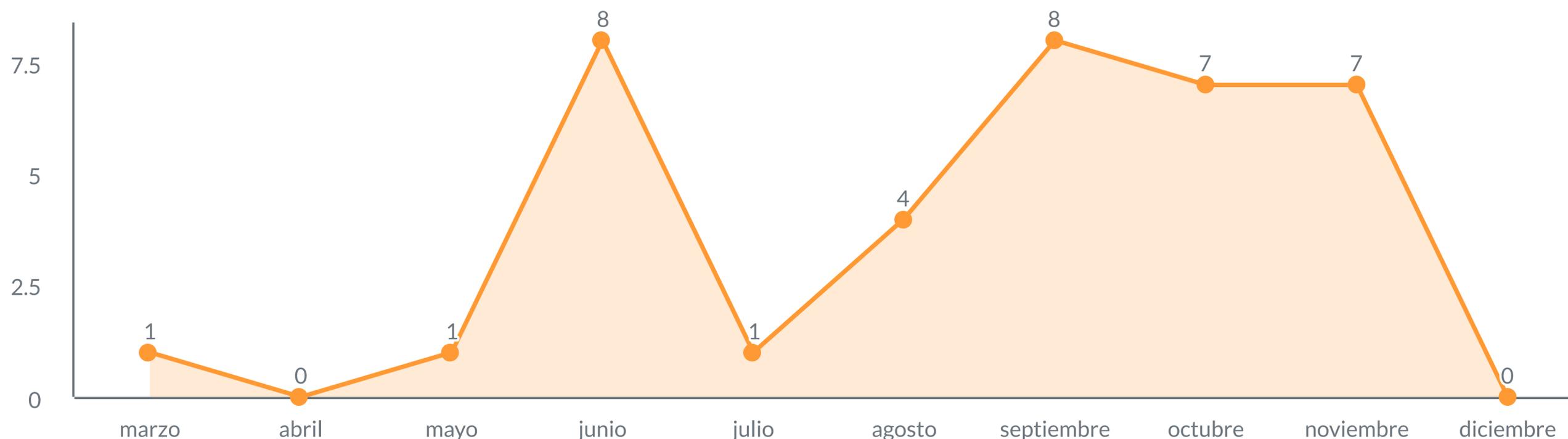
■ Poder Ejecutivo (35.14%)  
■ Poder Legislativo (64.86%)

## Leyes con origen en proyectos presentados por legisladores



■ Oposición (29.17%)  
■ Oficialismo (62.5%)  
■ Oposición y oficialismo (8.33%)

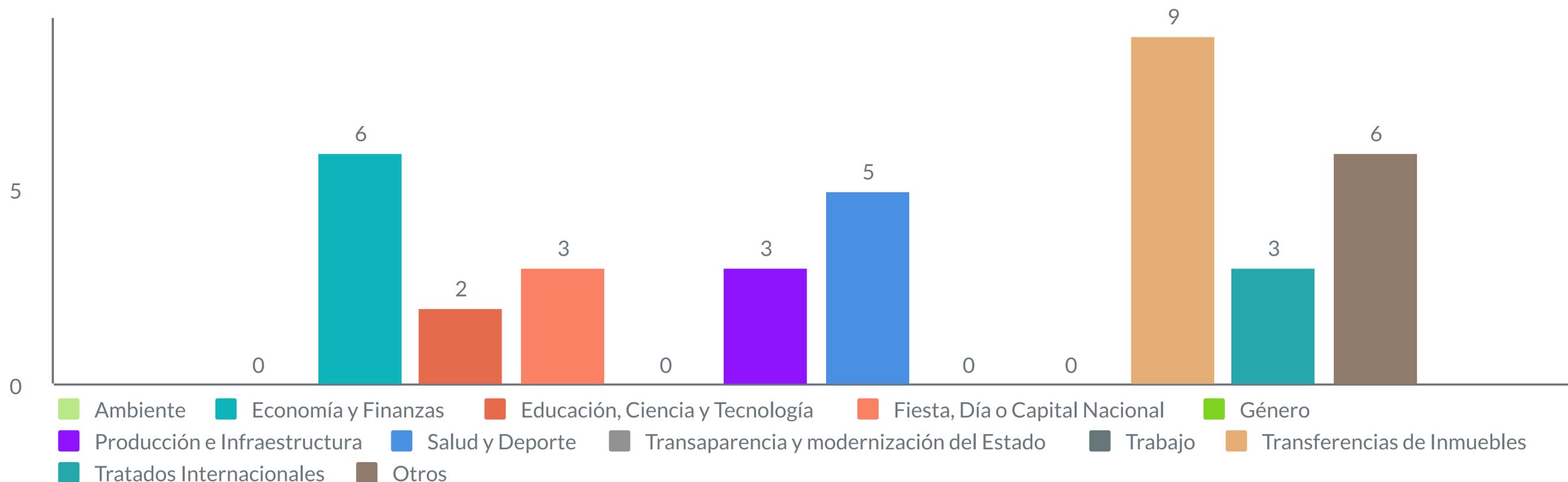
# Leyes sancionadas por mes



La actual composición de la Cámara de Diputados y el Senado, tras el devenir de las elecciones legislativas 2021, complejizó el inicio de la actividad legislativa a principio de año a causa de la dificultad política para conformar las comisiones. En ese proceso operó un doble juego de negociación: por un lado el oficialismo debió reconstruir sus consensos internos entre sus corrientes internas; y en paralelo negociar con una oposición fortalecida en términos de bancas. Una vez destrabadas esas instancias de construcción de nuevos balances de poder, a partir de mayo, y en los meses siguientes, se visualizó una mayor actividad, siendo junio y septiembre los meses con mayor cantidad de leyes sancionadas (8 en cada mes).

Finalmente, el Poder Ejecutivo extendió el período ordinario (que finaliza el 30 de noviembre) hasta el 30 de diciembre. Sin embargo, durante ese último mes no se sancionó ninguna ley. Esto se debe a que la discusión política entre oficialismo y oposición acerca de la composición del Consejo de la Magistratura provocó un alto nivel de tensión al interior del Congreso que se vio manifestado en la imposibilidad de construir consensos legislativos en las últimas semanas del año.

# Temática de las leyes sancionadas



Siguiendo la tendencia de 2021, en 2022 gran parte de las leyes sancionadas por el Congreso estuvieron relacionadas a temas económicos, destacando la Ley para refinanciar la deuda con el FMI, el Presupuesto de la Administración Nacional para el año 2023 y la aprobación el Consenso Fiscal suscripto en 2021 por el Poder Ejecutivo Nacional y las provincias. Asimismo, salud fue otra de las temáticas que predominó en la sanción de leyes durante 2022, con iniciativas como la de respuesta integral al VIH, hepatitis virales, tuberculosis e infecciones de transmisión sexual, y la creación del sistema de protección al enfermo oncológico infantil.

Finalmente, a diferencia del año que le precedió, en 2022 no se lograron sancionar iniciativas relacionadas a temáticas como medio ambiente. En este sentido, la agenda del Congreso en esta materia se vio concentrada en el tratamiento del proyecto de ley sobre presupuestos mínimos para la conservación de humedales, que no logró llegar al recinto.

\*El relevamiento abarca al período legislativo ordinario del 1 de marzo al 30 de diciembre de 2022.

\*\*"Otros" enmarca leyes que por sus características no pueden ser agrupados con el resto de las temáticas, como permisos al presidente para ausentarse del país.

# Comisiones con mayor actividad 2022

## Cámara de Diputados

304

TOTAL DE REUNIONES  
DE COMISIÓN



**PRESUPUESTO Y  
HACIENDA**

47 reuniones de comisión



**ASUNTOS  
CONSTITUCIONALES**

26 reuniones de  
comisión



**LEGISLACIÓN GENERAL**

21 reuniones de comisión



**AGRICULTURA,  
GANADERIA Y PESCA E  
INDUSTRIA Y COMERCIO**  
13 reuniones de comisión

# Comisiones con mayor actividad 2022

## Senado

186

TOTAL DE REUNIONES  
DE COMISIÓN



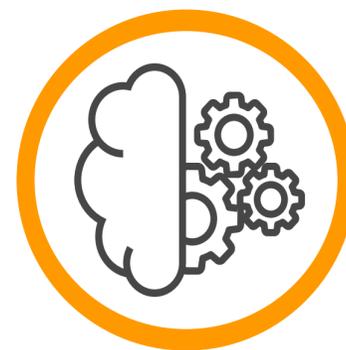
PRESUPUESTO Y  
HACIENDA

30 reuniones de comisión



EDUCACIÓN

16 reuniones de comisión



INDUSTRIA

13 reuniones de comisión



ASUNTOS  
CONSTITUCIONALES

12 reuniones de comisión

# Los temas que quedaron pendientes en el Congreso

Durante el año, se registró una mayor actividad en comisiones, donde se abordaron diferentes temáticas. Sin embargo, muchos de los temas discutidos en comisiones no llegaron al recinto.

Entre esos temas sobresalen, la modificación de la ley de alquileres, el proyecto de presupuesto mínimos para el uso racional de humedales, el proyecto de promoción de la agrobionindustria, el proyecto para implementar la boleta única, reforma de la justicia y la iniciativa de compra argentino, entre otros.

En general, la viabilización de estos proyectos en el recinto requerían de consensos que ni el oficialismo, ni la oposición lograron construir durante el año.

A modo de ejemplo, el proyecto sobre presupuesto mínimos para el uso racional de humedales obtuvo la aprobación de todas las comisiones (en Diputados) por las cuales debía ser estudiado, sin embargo, las diferencias no fueron saldadas por completo, y la discusión no logró llegar al recinto, donde el costo político para consensuar con otras fuerzas y espacios es mayor.

**Reforma  
de Consejo de la  
Magistratura**

**Reforma de la  
Corte Suprema**

**Boleta Única**

**Ley de  
Alquileres**

**Humedales**

**Fomento  
agroindustrial**

## Lo que sí pasó



- A diferencia de lo sucedido en 2021, en 2022 el Congreso aprobó, tras dos meses de estudio, el proyecto de ley de Presupuesto 2023 presentado por el Poder Ejecutivo. Esta sanción también destacó por el amplio aval que logró, tanto del oficialismo como de una fracción de la oposición, lo que lo llevó a convertirse en el presupuesto más votado en la última década, después del presupuesto 2020. Algo que destaca mucho más en un Congreso donde este año, este tipo de apoyos transversales escasearon.

## Presupuesto

- Con el inicio del periodo ordinario en marzo la Cámara de Diputados sancionó la Ley para refinanciar la deuda con el FMI, correspondiente al acuerdo stand by suscripto en 2018. Su tratamiento provocó divisiones al interior del Frente de Todos que culminó con la renuncia de Máximo Kirchner a la presidencia del bloque. La aprobación de esta iniciativa fue un parteaguas que se reflejó en la parálisis que experimentó el Congreso durante los primeros meses del periodo ordinario, causada por la imposibilidad de lograr consensos tanto con la oposición como al interior del bloque oficialista.



## Acuerdo con el FMI

ENERO 2023



DIRECTORIO  
LEGISLATIVO

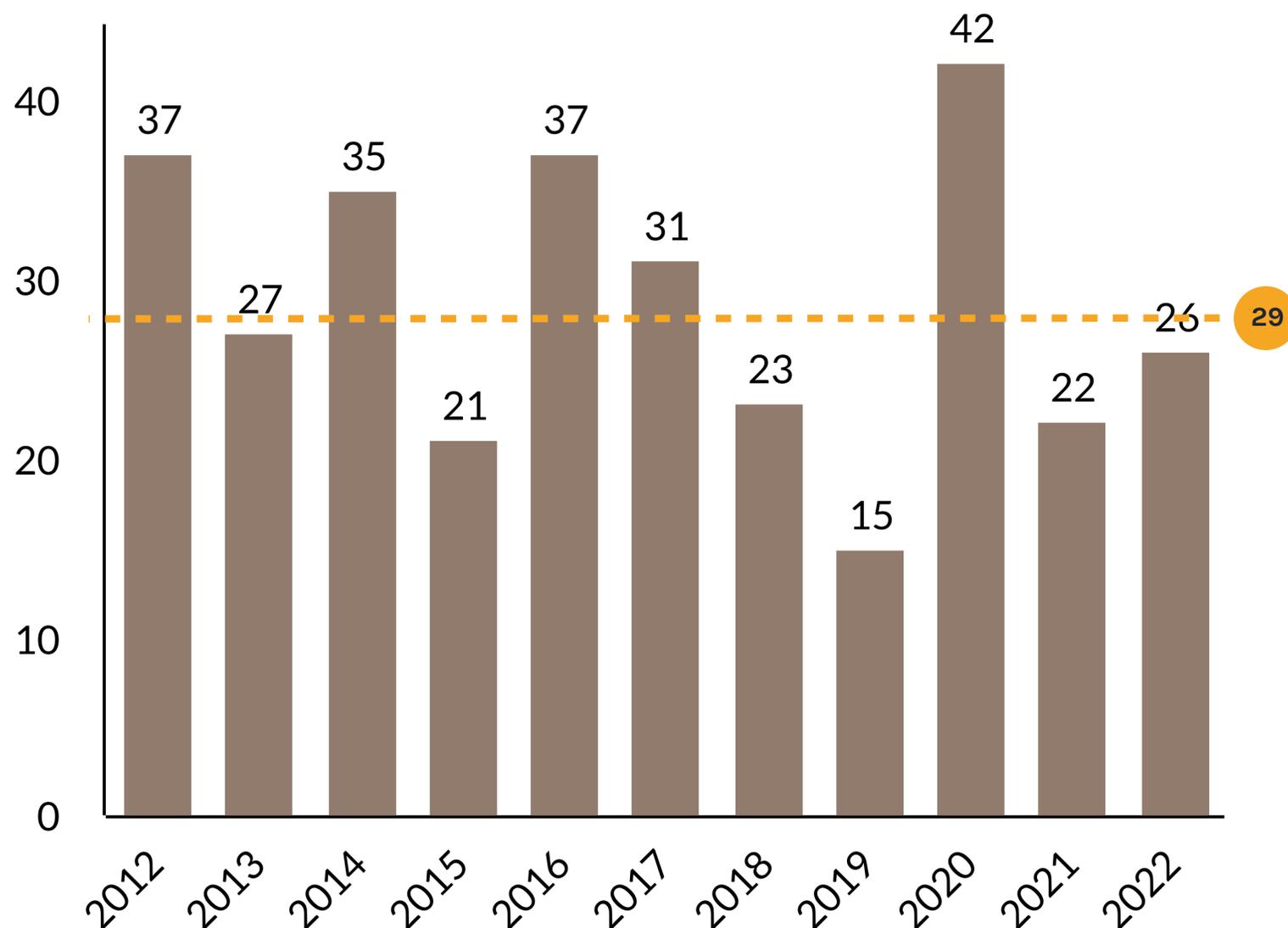
FORTALECEMOS  
LAS DEMOCRACIAS  
DE AMÉRICA LATINA

STRENGTHENING  
DEMOCRACIES  
IN LATIN AMERICA

# Balance Legislativo 2012-2022



## Sesiones por año (períodos ordinarios)



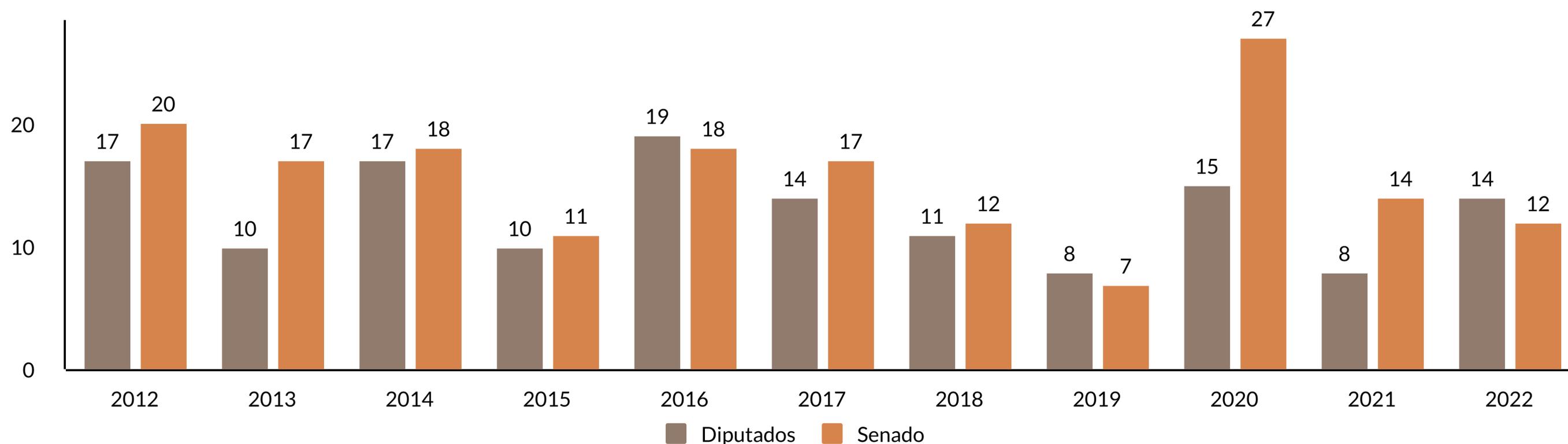
Durante la última década los años 2020 (con 42 sesiones), 2012 y 2016 (con 37 sesiones cada uno) son los que más sesiones registraron en los períodos ordinarios, superando ampliamente la media de 29 sesiones anuales.

El 2022, al igual que lo sucedido en el 2021, el número de sesiones se encontró por debajo del promedio de la década, con un total de 26. Esta merma en la cantidad de reuniones se traduce en un 2022 con un comportamiento similar al de un año electoral. Es importante señalar que la media de sesiones de años no electorales (2012, 2014, 2016, 2018 y 2020) es de 33 sesiones. Esta es otra prueba adicional de la dificultad que tuvieron los bloques este año para lograr la construcción de consensos.

Luego de las elecciones legislativas de 2021, el Frente de Todos y Juntos por el Cambio se consolidaron como las dos primeras minorías en ambas cámaras. Ninguno de los dos bloques obtuvo las bancas necesarias para obtener el quorum que les permita imponer su agenda legislativa. Esto, sumado a la dificultad de encontrar espacios de diálogo, produjo que continúe la merma en la cantidad de reuniones de los plenos.

\*El relevamiento compara períodos legislativos ordinarios que van del 1 de marzo al 30 de noviembre de cada año, con excepción de los años (como 2022) en donde fue prorrogado el período ordinario

# Sesiones por cámara

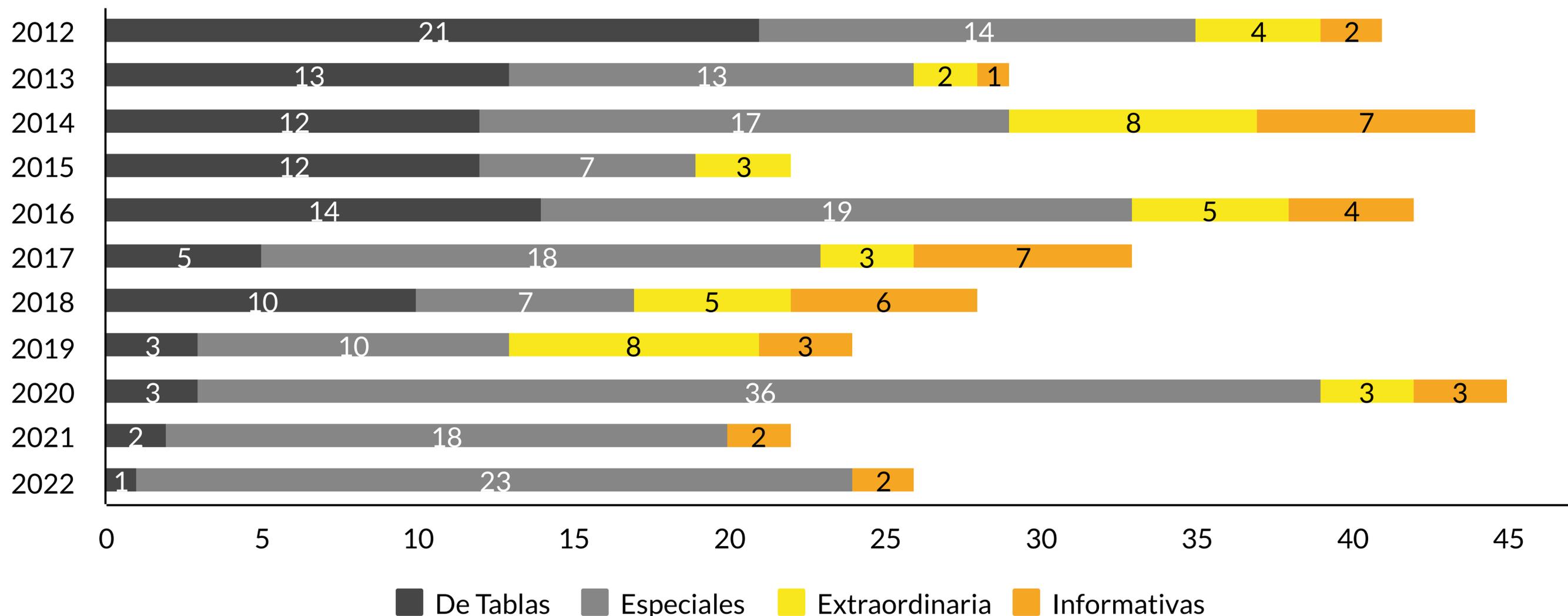


En la última década, Diputados y Senado desarrollaron una actividad relativamente similar entre sí en lo que respecta a la cantidad de sesiones (con una diferencia menor a 4 sesiones en 8 de los 10 años). En los años en donde esa diferencia creció, la cámara que más veces se reunió fue el Senado. La particularidad del 2022, se da en el hecho de que la Cámara de Diputados fue la que más veces se reunió, 14 veces contra 12 del Senado.

Este fenómeno puede explicarse en términos políticos. En el Senado (hasta las elecciones legislativas 2021), el peronismo (hoy Frente de Todos y antes Frente para la Victoria) contaba con mayoría y quorum propio, lo que le facilitaba la realización de sesiones y el control del temario. Sin embargo, tras las elecciones de 2021, el oficialismo perdió el quorum por primera vez desde la vuelta a la democracia, y por lo tanto, debió hacer frente a la necesidad de consensuar el temario con la oposición y otras fuerzas provinciales para llevar adelante las sesiones.

\*El relevamiento compara períodos legislativos ordinarios que van del 1 de marzo al 30 de noviembre de cada año, con excepción de los años (como 2022) en donde fue prorrogado el período ordinario

# Tipo de sesiones

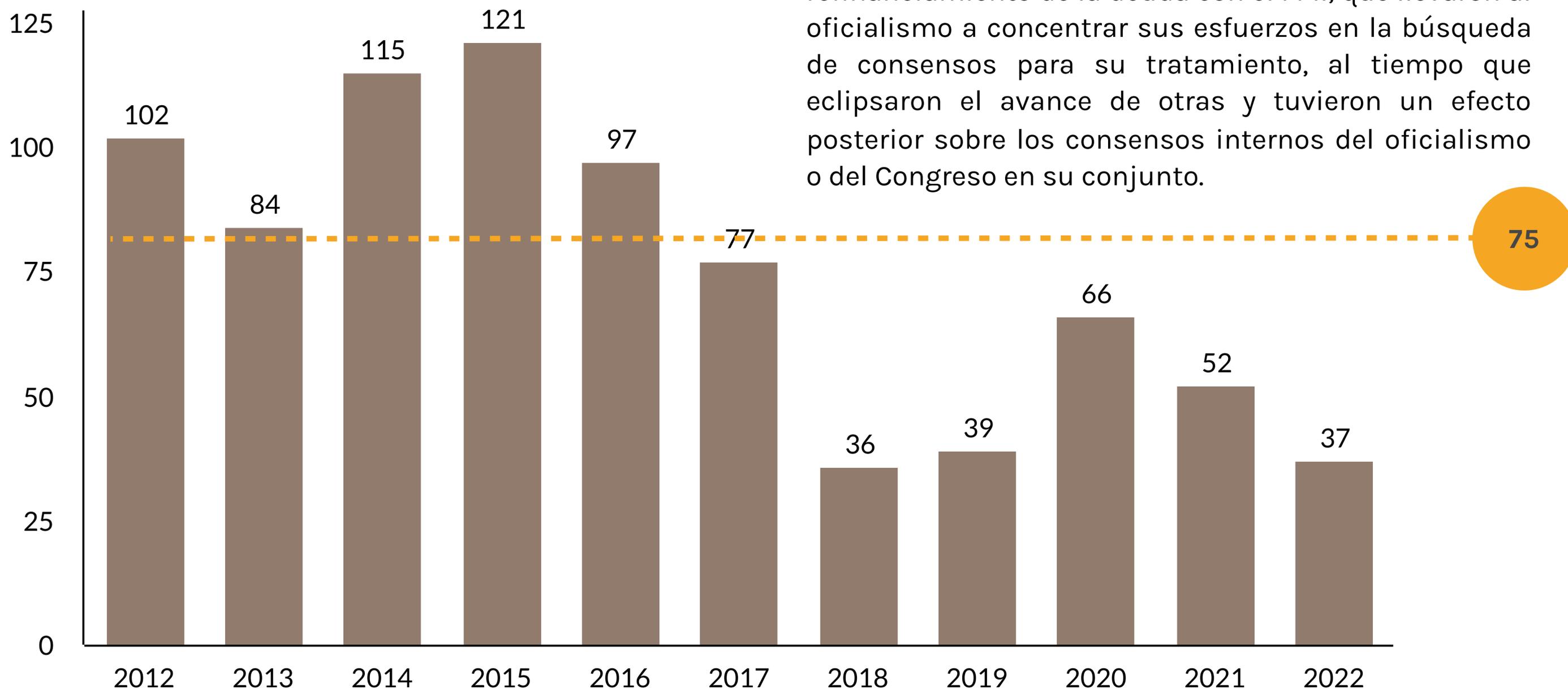


En seis de los últimos 11 años predominaron las reuniones especiales por sobre las reuniones de tablas (u ordinarias). A su vez, en todos los años el Congreso funcionó en forma extraordinaria, es decir que fue ampliado su cronograma de trabajo legislativo para sesionar en diciembre, enero y/o febrero. En 2022, el Ejecutivo extendió el calendario de labor ordinario del Congreso hasta el 30 de diciembre y existe la posibilidad de que se convoquen a extraordinarias.

\*El relevamiento compara períodos legislativos ordinarios que van del 1 de marzo al 30 de noviembre de cada año, con excepción de los años (como 2022) en donde fue prorrogado el período ordinario

# Leyes sancionadas

En la última década, el promedio de leyes sancionadas en los períodos ordinarios es de 75 proyectos al año. En este sentido, el 2022 se encuentra entre los años con menor cantidad de leyes sancionadas. Sin embargo, en dicho año el Congreso logró aprobar una serie de iniciativas de alta conflictividad política, como el refinanciamiento de la deuda con el FMI, que llevaron al oficialismo a concentrar sus esfuerzos en la búsqueda de consensos para su tratamiento, al tiempo que eclipsaron el avance de otras y tuvieron un efecto posterior sobre los consensos internos del oficialismo o del Congreso en su conjunto.

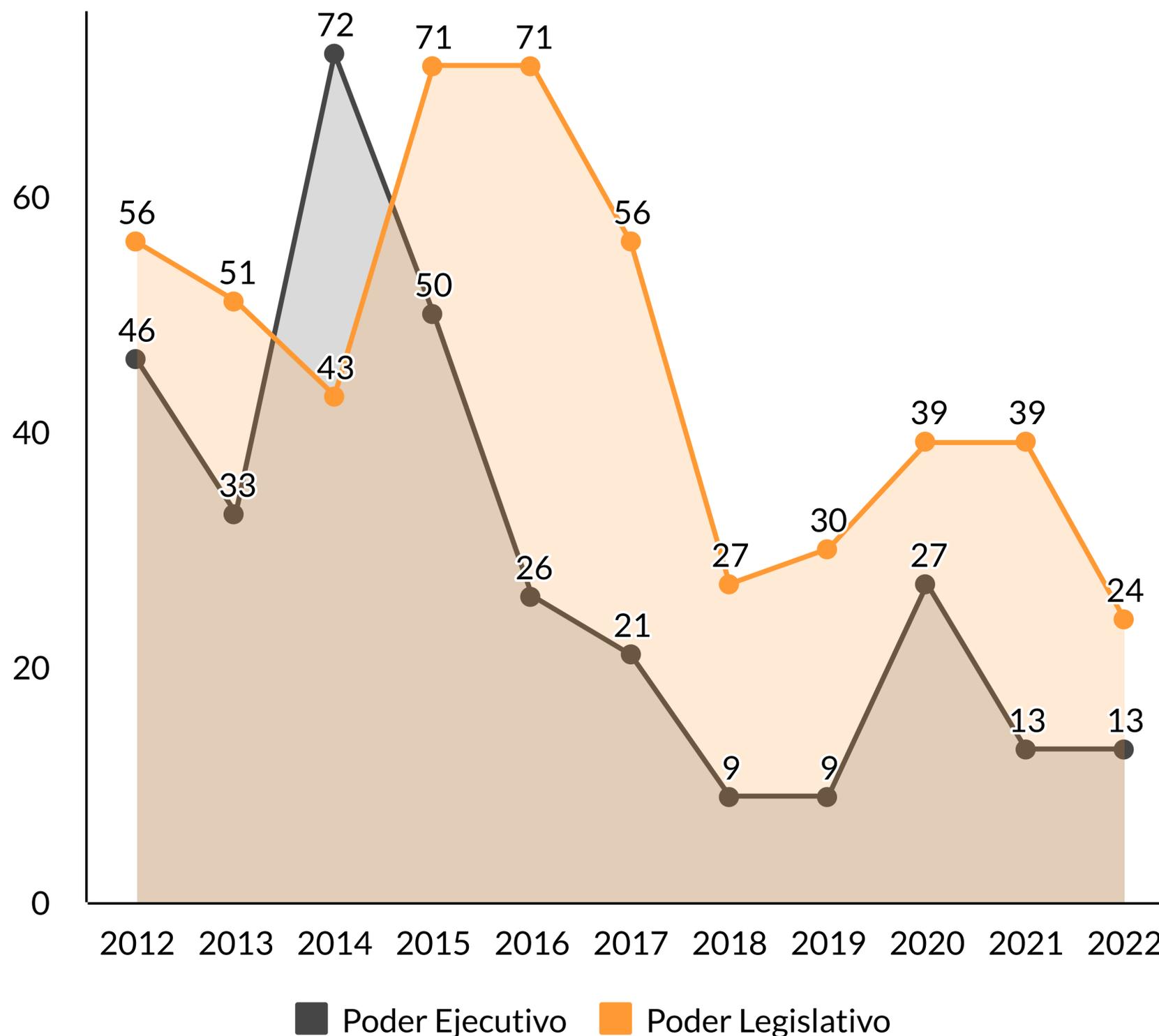


\*El relevamiento compara períodos legislativos ordinarios que van del 1 de marzo al 30 de noviembre de cada año, con excepción de los años (como 2022) en donde fue prorrogado el período ordinario

# Origen de las leyes por Poder

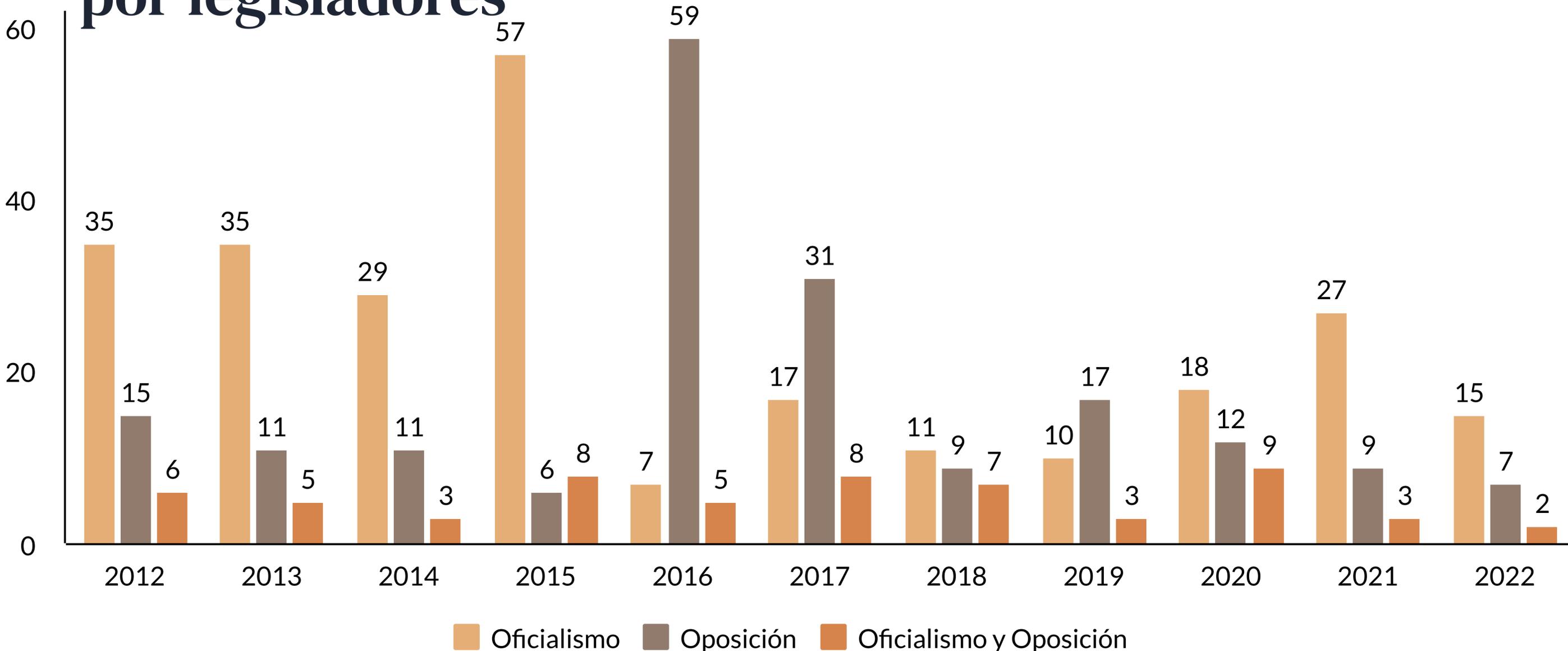
Excepto en 2014, en todos los períodos ordinarios de la década, la mayor cantidad de leyes sancionadas provino del Poder Legislativo. Sin embargo, entre el 2016 y el 2021 la diferencia del origen se acentuó notablemente, siendo el 2016 el año con mayor distancia entre ambas variables. El 2020 presenta una particularidad, ya que la brecha entre las iniciativas legislativas y las del Poder Ejecutivo disminuye.

Esa disminución vuelve aparecer en 2022, donde la brecha entre los proyectos originados en el Poder Ejecutivo (13) y las iniciadas en el legislativo (24), fue la menor de la década. Esta diferencia se explica principalmente por una disminución de iniciativas aprobadas de origen legislativo, ya que el Poder Ejecutivo mantuvo la misma cantidad de iniciativas aprobadas respecto al año anterior.



\*El relevamiento compara períodos legislativos ordinarios que van del 1 de marzo al 30 de noviembre de cada año, con excepción de los años (como 2022) en donde fue prorrogado el período ordinario

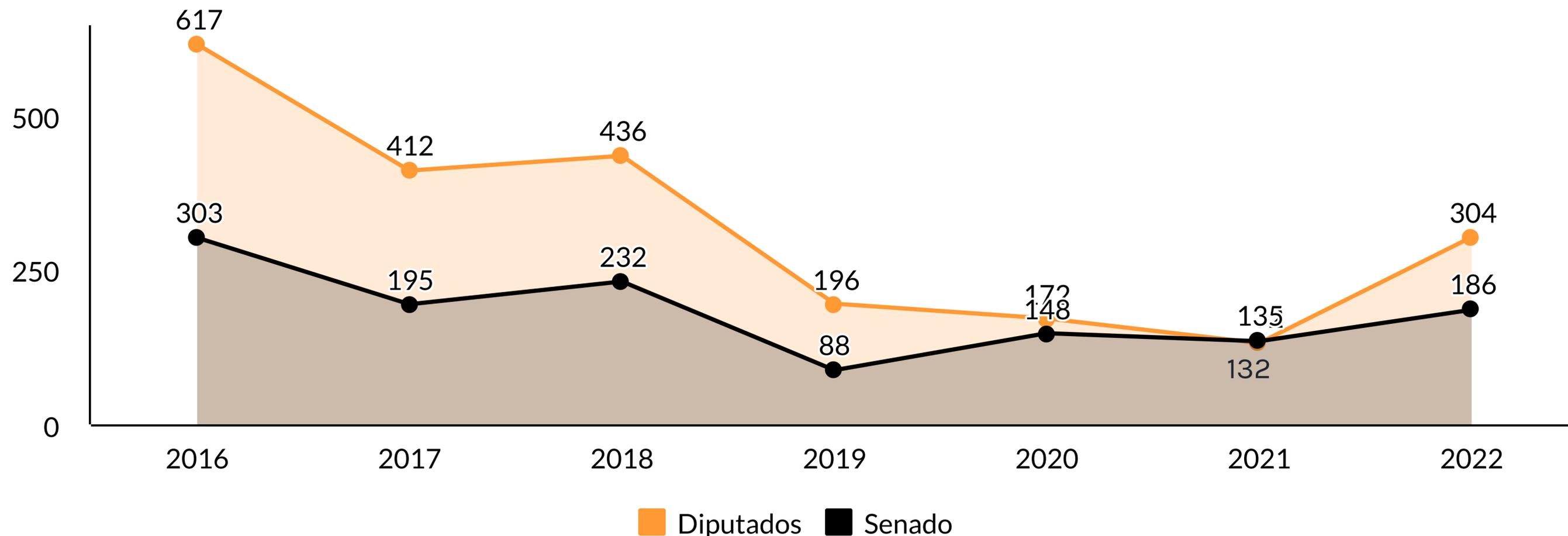
# Leyes con origen en proyectos presentados por legisladores



Entre el 2012 y el 2015 la mayor cantidad de leyes presentadas por el Poder Legislativo provino del oficialismo. En 2016 y 2017 esta tendencia se vio invertida, mientras que a partir de 2018 se evidencia una mayor paridad entre las tres fuentes de proyectos sancionados. Esta paridad responde a la negociación que desde el oficialismo y el Poder Ejecutivo deben llevar a cabo para poder impulsar su agenda legislativa.

\*El relevamiento compara períodos legislativos ordinarios que van del 1 de marzo al 30 de noviembre de cada año, con excepción de los años (como 2022) en donde fue prorrogado el período ordinario

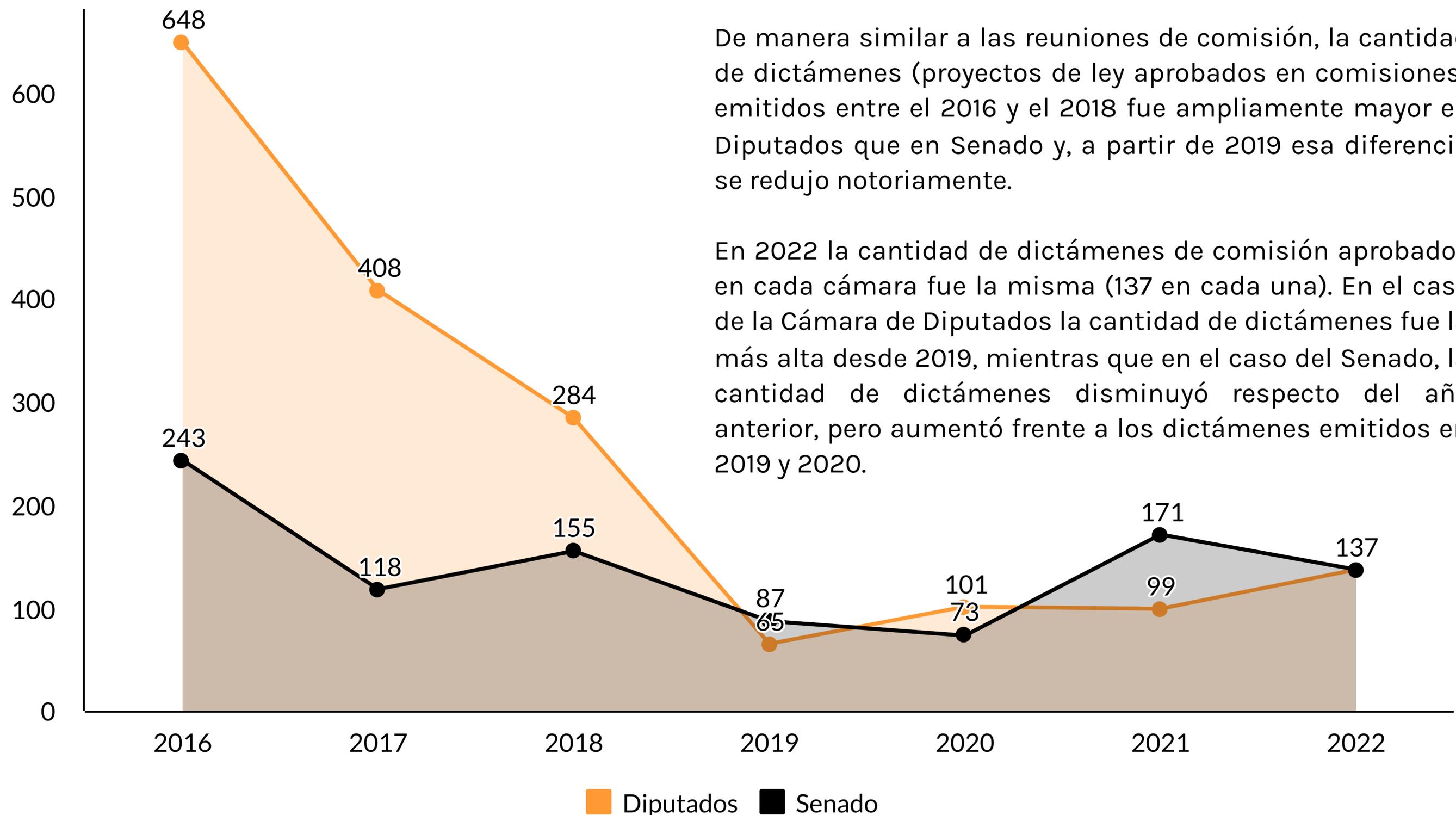
# Actividad en comisiones: reuniones 2016-2022



Desde 2016 se evidencia una diferencia en la actividad de comisión llevada a cabo en cada cámara, donde durante casi todo el periodo analizado la Cámara de Diputados mantuvo una mayor cantidad de reuniones de comisión que el Senado, a excepción del año 2021 en donde esta tendencia se vio invertida. En 2022 la Cámara de Diputados (con 304 reuniones) llevó a cabo nuevamente una mayor cantidad de reuniones que el Senado (186). Asimismo, en 2022 ambas cámaras tuvieron la mayor cantidad de reuniones desde 2019.

\*El relevamiento compara períodos legislativos ordinarios que van del 1 de marzo al 30 de noviembre de cada año, con excepción de los años (como 2022) en donde fue prorrogado el período ordinario

# Actividad en comisiones: dictámenes 2016-2022



De manera similar a las reuniones de comisión, la cantidad de dictámenes (proyectos de ley aprobados en comisiones) emitidos entre el 2016 y el 2018 fue ampliamente mayor en Diputados que en Senado y, a partir de 2019 esa diferencia se redujo notoriamente.

En 2022 la cantidad de dictámenes de comisión aprobados en cada cámara fue la misma (137 en cada una). En el caso de la Cámara de Diputados la cantidad de dictámenes fue la más alta desde 2019, mientras que en el caso del Senado, la cantidad de dictámenes disminuyó respecto del año anterior, pero aumentó frente a los dictámenes emitidos en 2019 y 2020.

\*El relevamiento compara períodos legislativos ordinarios que van del 1 de marzo al 30 de noviembre de cada año, con excepción de los años (como 2022) en donde fue prorrogado el período ordinario

# Sesiones informativas

					
<b>J. M. ABAL MEDINA</b>	<b>JORGE CAPITANICH</b>	<b>ANIBAL FERNÁNDEZ</b>	<b>MARCOS PEÑA</b>	<b>SANTIAGO CAFIERO</b>	<b>JUAN MANZUR</b>
<b>2012-2013</b>	<b>2013-2015</b>	<b>2015</b>	<b>2016-2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021 - 2022</b>
<b>3</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>2</b>
Asistencia 16%	Asistencia 77%	Asistencia 0%	Asistencia 55%	Asistencia 36%	Asistencia 14%

El artículo 101 de la Constitución Nacional establece que el jefe del Gabinete de Ministros (JGM) debe asistir una vez por mes al Congreso a brindar un informe de gestión. El objetivo de la presencia del JGM es fomentar el diálogo institucional entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, para que los diputados y senadores puedan interiorizarse sobre el rumbo de la gestión, las políticas a impulsar por el Gobierno y cuál podría ser el aporte de los legisladores en ese sentido.

En los últimos 11 años el jefe de gabinete que más asistió a Diputados y al Senado fue Marcos Peña, bajo el mandato de Mauricio Macri. Sin embargo, el JGM con mayor porcentaje de asistencia durante su gestión fue Jorge Capitanich. Por su parte, el actual jefe de Gabinete asistió 2 veces al Congreso a brindar su informe de gestión, ambas en 2022.

\*El relevamiento compara períodos legislativos ordinarios que van del 1 de marzo al 30 de noviembre de cada año, con excepción de los años (como 2022) en donde fue prorrogado el período ordinario

# Conclusión

El año legislativo se caracterizó por un bajo nivel de productividad, siendo después del 2018, el período con menor producción de leyes en los últimos 11 años. Esto se explica por diversos factores: una relación de fuerzas de mayor paridad entre el oficialismo y la oposición luego de las elecciones de 2021 donde ningún espacio logró una mayoría en ninguna de las dos cámaras; la dificultad de construir consensos al interior del oficialismo en la primera parte del año como consecuencia de las tensiones internas producidas por el mencionado resultado electoral y la aprobación del acuerdo con el FMI; y por diversas coyunturas y enfrentamientos políticos que, en conjunto, conspiraron contra la construcción de consensos.

Profundizando sobre este tercer factor, la escena política, a lo largo del año, se vio afectada por las discusiones dadas en temáticas de alta tensión política: la composición del Consejo de la Magistratura o la agenda de reforma de la justicia, por ejemplo. La escalada de este tipo de discusión hizo que las vías de diálogo existentes entre el oficialismo y la oposición, se debilitasen impidiendo su sanción y obligando al Legislativo a avanzar casi exclusivamente sobre temas de consenso. Un ejemplo de ello fue el casi completo cese de actividades en el Congreso durante el mes de diciembre.

De cara a 2023, esta tendencia podría mantenerse y probablemente acentuarse. En el corto plazo, las diferentes posturas políticas en torno a la justicia, reflejadas en el pedido de juicio político a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), serán clave para el comienzo del año legislativo. A partir de allí, y conforme se acerquen las elecciones generales, es posible que el escenario legislativo de baja productividad se acentúe. En ese marco, el oficialismo, especial interesado en lograr construir leyes que viabilicen su gestión gubernamental, deberá apuntalar fuertemente su capacidad de articular diálogos y consensos, para lograr destrabar la actividad legislativa.

---

# Notas metodológicas

El Balance recoge información oficial sobre la actividad del Congreso en los períodos o años legislativos 130 a 140. Solo contempla períodos ordinarios, es decir del 1 de marzo al 30 de noviembre en cada año. En los años en los que el período ordinario fue prorrogado (como 2022) se contempló hasta el último día ordinario.

El año legislativo 140 (1 de marzo de 2022 a 28 de febrero de 2023) es analizado hasta el 31 de diciembre del 2022, fecha de finalización del período de sesiones ordinarias, tras la prórroga autorizada por el Poder Ejecutivo.

El relevamiento de sesiones no abarca las expresiones en minoría ni las asambleas legislativas.

El relevamiento de leyes por origen de las iniciativas impulsadas por el poder legislativo (oficialismo / oposición / oficialismo y oposición) considera el posicionamiento político del autor/a del proyecto que figura como primer firmante de la iniciativa. Las leyes clasificadas como originadas en "la oposición y el oficialismo" son las que surgen de la unificación de proyectos presentados por legisladores de ambos espacios políticos.

El relevamiento de actividad de comisiones solo incluye comisiones permanentes unicamerales y es confeccionado a partir de la información oficial difundida por las comisiones.

El relevamiento de dictámenes de comisión solo incluye proyectos de ley.

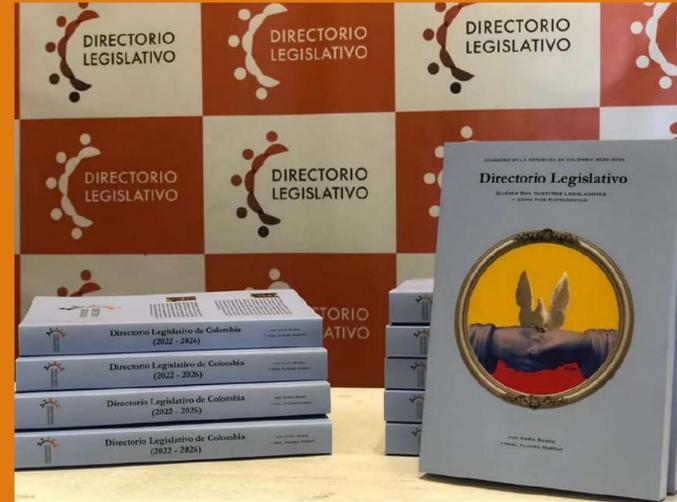
Para relevar el porcentaje de asistencia de los jefes de Gabinete en las sesiones informativas solo se contemplan los meses en los que el Congreso estaba habilitado a funcionar en forma ordinaria.

# Otros informes de Directorio Legislativo



Imagen del Poder  
Septiembre - Octubre  
2022

[LEER EL INFORME](#)



Directorio de Legisladores  
de Colombia  
2022-2023

[IR AL DIRECTORIO](#)



**DIRECTORIO  
LEGISLATIVO**

FORTALECEMOS  
LAS DEMOCRACIAS  
DE AMÉRICA LATINA

STRENGTHENING  
DEMOCRACIES  
IN LATIN AMERICA

Directorio Legislativo es una organización apartidaria e independiente que hace 10 años promueve el fortalecimiento de los poderes legislativos y la consolidación de los sistemas democráticos de América Latina a través de la transparencia, el acceso a la información pública y el diálogo con actores del sector público, privado, académico y de la sociedad civil.

[info@directoriolegislativo.org](mailto:info@directoriolegislativo.org)



## **BUENOS AIRES**

Av. Entre Ríos 258 3o E  
(1079) CABA, Argentina  
+ (5411) 5218-4647



## **WASHINGTON D.C.**

1110 Vermont Ave, NW, Suite 800  
Washington DC 20005, USA  
+ 1 (786) 828-0675