

ENERO 2021

# Balance Legislativo 2020



# Resumen

El 2020 estuvo marcado por dos procesos que afectaron la labor legislativa. El principal suceso fue el COVID-19 y la crisis sanitaria, que hizo mella en la actividad legislativa principalmente entre marzo y mayo. Una vez acordado el funcionamiento virtual entre bloques, el Congreso retomó sus tareas con una 'nueva normalidad'.

Contra todo pronóstico, el período legislativo correspondiente a 2020 (del 1/3/2020 al 28/2/2021) se encamina a ser el año con más sesiones en la serie 2012-2020, con 42 en su haber. Solo superado en una sesión por 2014. Se espera que en el transcurso de enero y febrero el Congreso tenga al menos dos reuniones más y de esa forma el 2020 se posicione como el año de más sesiones de los últimos 9 años.

A partir de nuevos protocolos, sistemas de identificación virtual, sesiones remotas y presenciales los legisladores aprobaron 66 leyes (un 47% más que en 2018).

El otro proceso que impactó en la actividad legislativa fue el cambio de gobierno y la reconfiguración de oficialismo y oposición tras la asunción de Alberto Fernández como cabeza de la coalición del Frente de Todos.

Durante este año se aprobaron 22 leyes enviadas por el Ejecutivo, casi un 67% de los proyectos impulsados por Presidencia. Esto se reflejó en un Senado con mayoría oficialista propia, presidido por Cristina Fernández, y una Cámara de Diputados con cintura para negociar con bloques minoritarios, a cargo de Sergio Massa.

El apoyo con el que contó el Gobierno actual fue mayor al que obtuvo Cristina Fernández durante el primer año de su segundo mandato (con la aprobación de casi un 43% de los proyectos enviados por el Gobierno) y al que logró el expresidente Mauricio Macri tras asumir (logró el aval de un 50% de sus iniciativas durante el 2016).

El presente informe recoge la labor del Congreso en 2020 y compara su performance legislativa desde 2012.

ENERO 2021

# Primer año de gobierno



# Leyes impulsadas por el Ejecutivo

## Comparativo del primer año de Gobierno 2012, 2016 y 2020



**2012**

- 61 proyectos presentados
- 26 leyes sancionadas
- Celeridad: 112 días



**2016**

- 50 proyectos presentados
- 25 leyes sancionadas
- Celeridad: 112 días



**2020**

- 33 proyectos presentados
- 22 leyes sancionadas
- Celeridad: 63 días

\*El relevamiento compara al primer año de Gobierno desde el 10 de diciembre del año de asunción hasta el 31 de diciembre del año siguiente.

ENERO 2021



DIRECTORIO  
LEGISLATIVO

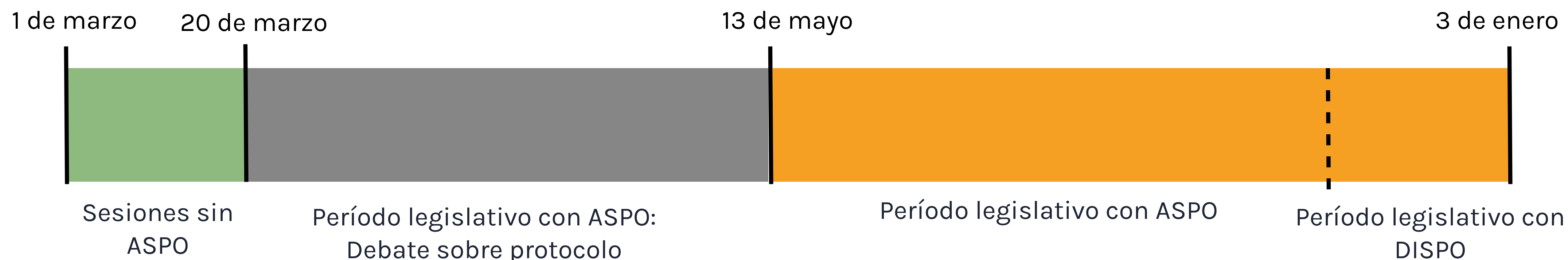
FORTALECEMOS  
LAS DEMOCRACIAS  
DE AMÉRICA LATINA

STRENGTHENING  
DEMOCRACIES  
IN LATIN AMERICA

# Panorama 2020



# Trabajo legislativo durante la pandemia



El 2020 solo tuvo 20 días (del 1/3 al 20/3) con total normalidad. Después de declarado el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) en todo el país, la actividad legislativa estuvo concentrada en cómo reinstalar el trabajo en el seno del Congreso.

Hasta el 13 de mayo, el Poder Legislativo mantuvo sus puertas cerradas mientras cada cámara debatía sus protocolos de funcionamiento. Tras aprobar las sesiones virtuales y crear un sistema de identificación confiable, Diputados y Senado volvieron a sesionar a la distancia. Si bien los protocolos fueron prorrogados en varias oportunidades, Diputados fue avalando la presencia física de cada vez más legisladores en el recinto a pedido de la oposición, creando un sistema mixto.

El traspaso del período de Aislamiento al de Distanciamiento Social (DISPO) permitió que los últimos meses, incluyendo el período que prorrogó las sesiones ordinarias hasta el 3 de enero, Diputados funcionara con sesiones presenciales pero permitiese la participación virtual a legisladores de riesgo. Por su parte, el Senado definió que hasta marzo de 2021, las sesiones podrán seguir siendo remotas.

# Síntesis



66

Leyes  
Aprobadas



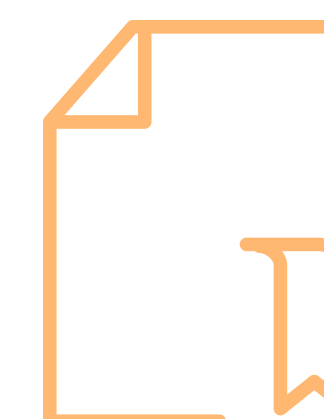
42

Sesiones



320

Reuniones  
de Comisión



174

Dictámenes

\*El relevamiento abarca al período legislativo ordinario del 1 de marzo 2020 al 3 de enero 2021.

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

# Sesiones



Desde mayo de 2020 el Congreso mantuvo un ritmo constante en los encuentros que llevó a cabo, y la labor del Senado sobresalió con 27 sesiones. Esto representó aproximadamente una sesión cada quince días, lo que mostró un rol activo de la Presidencia de este cuerpo, a cargo de Cristina Fernández.

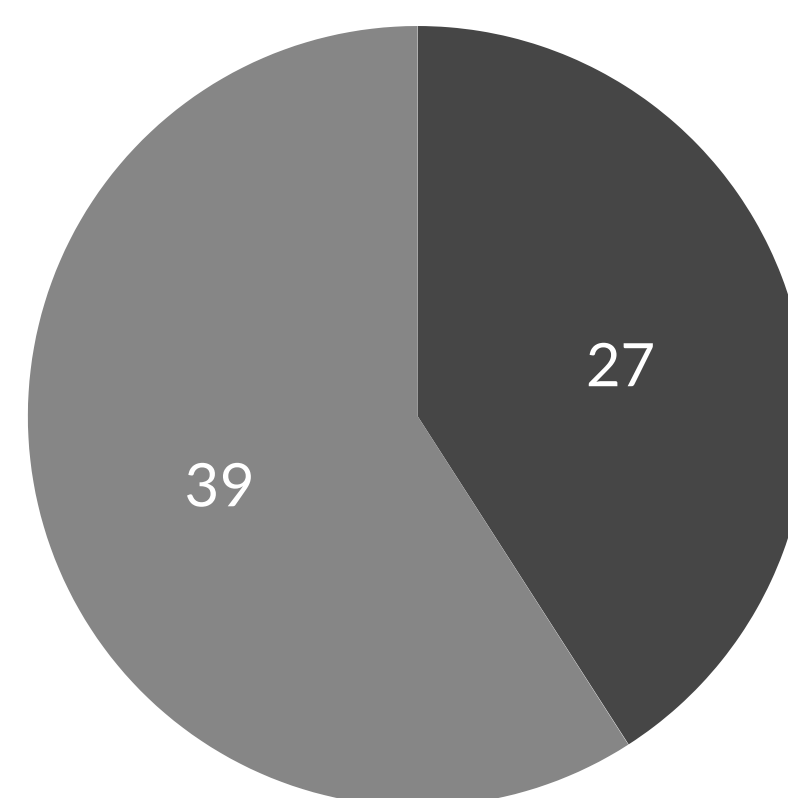
Si bien el trabajo llevado a cabo en Diputados también fue constante, la diferencia recae en las mayorías que posee cada cámara para poder convocar a sesiones. Mientras que en Diputados el oficialismo representa a la primera minoría y debe negociar con otros bloques opositores para lograr consensos, en el Senado el Frente de Todos posee la mayoría del cuerpo, por lo que no necesita de negociaciones para marcar una agenda propia.



# Leyes sancionadas

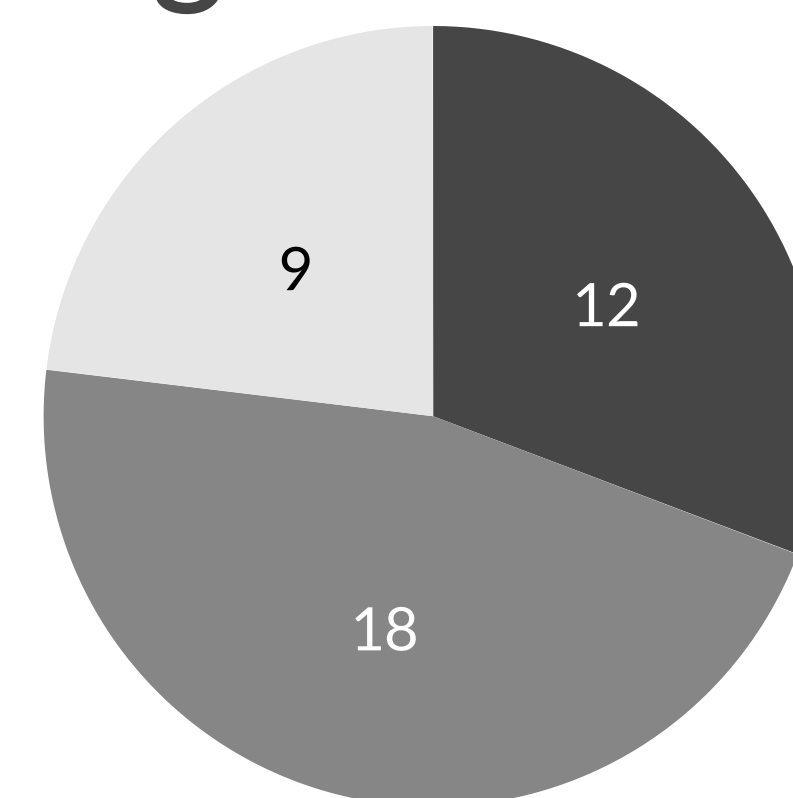
**TOTAL**  
**66**

Origen de las leyes según Poder



■ Poder Ejecutivo (40.91%)  
■ Poder Legislativo (59.09%)

Origen de las leyes impulsadas por el Legislativo



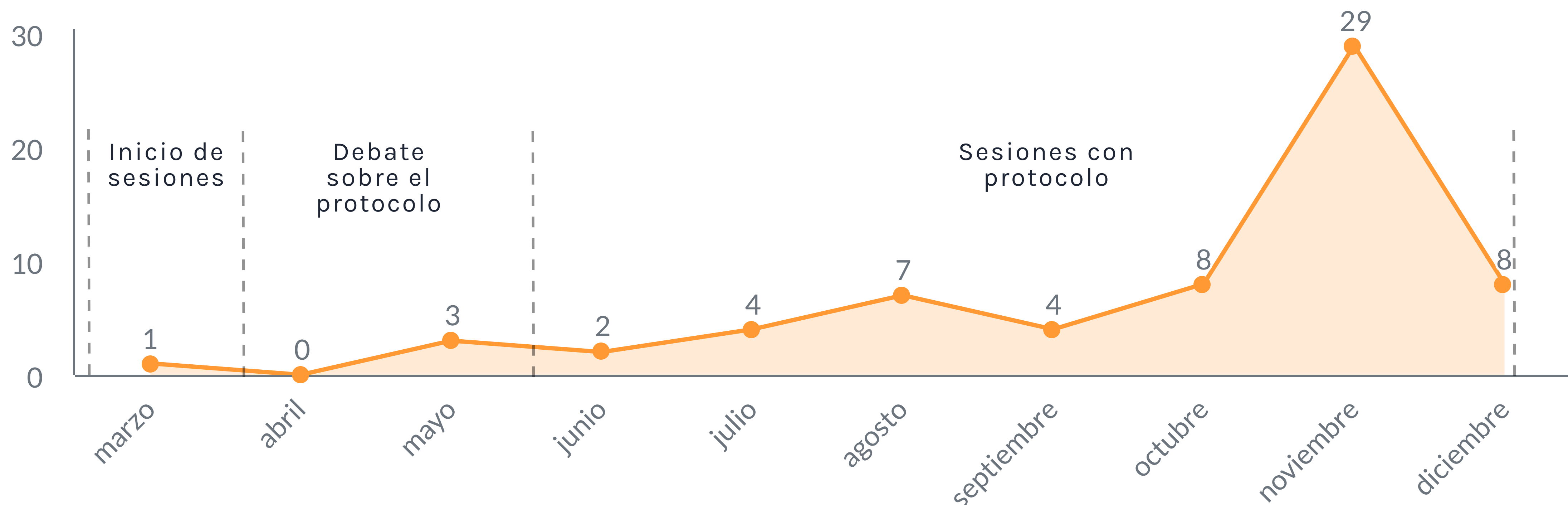
■ Oposición (30.77%) ■ Oficialismo (46.15%)  
■ Oposición y Oficialismo (23.08%)

De las 66 leyes aprobadas, casi un 60% fue presentado por el Poder Legislativo y un 40% por el Poder Ejecutivo. Dentro de las iniciativas impulsadas por los legisladores, el oficialismo fue el espacio que logró aprobar la mayor cantidad de iniciativas. Sin embargo, la oposición también pudo sancionar leyes de su interés y un porcentaje no menor (23%) surgió de proyectos redactados por legisladores del oficialismo y la oposición.

En términos generales, la labor de Diputados se llevó a cabo a partir de negociaciones políticas entre el oficialismo y el resto de los bloques, lo que propició intensos debates y un rol fundamental del presidente de la Cámara, Sergio Massa. Sin embargo, en el Senado el panorama se mostró más polarizado, con un oficialismo con mayorías propias y sin necesidad de apelar a acuerdos políticos con otros espacios.

\*El relevamiento abarca al período legislativo ordinario del 1 de marzo 2020 al 3 de enero 2021.

# Leyes sancionadas por mes

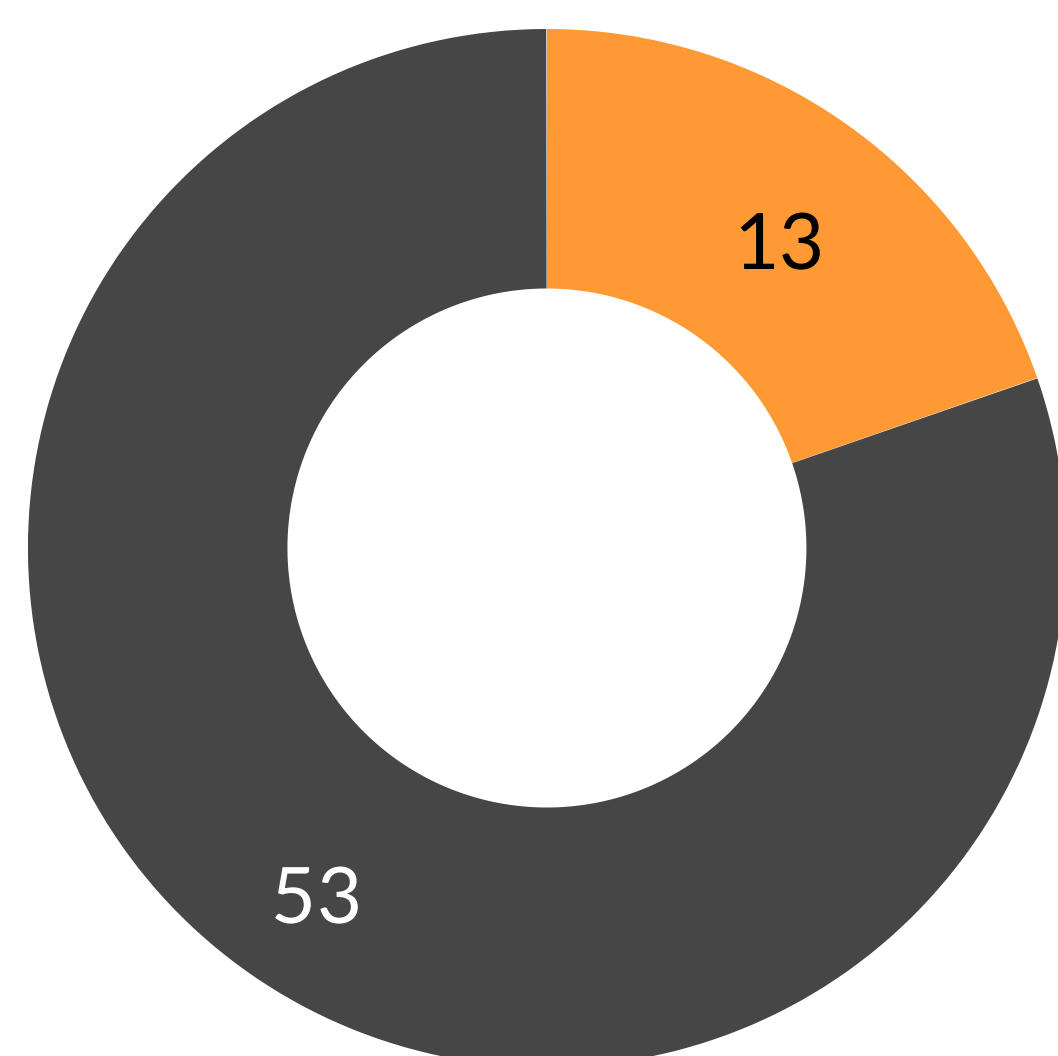


Tras un comienzo regular de la labor parlamentaria en 2020, que comenzó con la sanción del proyecto de jubilaciones de privilegio para jueces y diplomáticos, en abril el Congreso concentró su actividad en cómo llevar la función legislativa en modo remoto. Hasta tanto eso no estuvo resuelto, no se aprobaron leyes.

La crisis sanitaria puso de manifiesto la necesidad de avanzar con nuevos protocolos para sesionar y volver a poner en marcha al Congreso en tiempos de crisis. De este modo la actividad volvió a impulsarse a partir de mayo, logrando un funcionamiento pleno y virtual desde mitad de año.

El pico de mayor sanción de leyes se efectuó en noviembre, algo que es usual debido al cierre del año parlamentario el día 30/11. Sin embargo la actividad en 2020 continuó estable hasta diciembre gracias a la prórroga de sesiones ordinarias.

# Leyes vinculadas con la pandemia



- Leyes vinculadas a la emergencia sanitaria (19.7%)
- Otras leyes (80.3%)

Sin embargo, una vez sancionadas las principales leyes sobre el tema, el Congreso volvió a tratar asuntos de coyuntura y economía nacional. Entre estas iniciativas sobresalieron el Presupuesto 2021 y la renegociación de la Deuda Pública, y se avanzó con parte de la agenda del Poder Ejecutivo del 1 de marzo, como la sanción de la Interrupción Voluntaria del Embarazo.

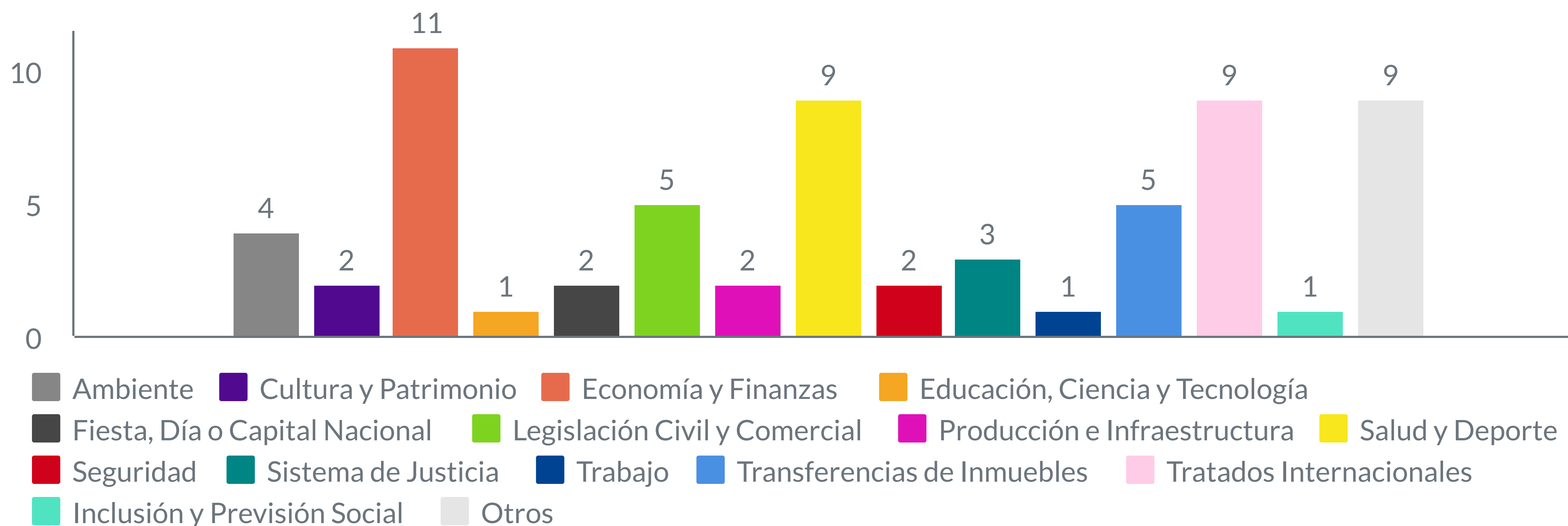
Con la pandemia del COVID-19 como principal punto de la agenda, el Poder Legislativo avanzó con la aprobación de 13 leyes relacionadas con la temática. Entre ellas se encuentran iniciativas directamente vinculadas con la salud y otras orientadas a mitigar el impacto económico derivado de las políticas de contención del virus.

## Las leyes más destacadas



\*El relevamiento abarca al período legislativo ordinario del 1 de marzo 2020 al 3 de enero 2021.

# Temática de las leyes sancionadas



Durante este año, 11 de las leyes sancionadas estuvieron relacionadas con la economía, siendo ejemplos de esto la ampliación de la moratoria y la modificación del Régimen de Economía del Conocimiento. Otro de los temas más legislados estuvo vinculado con la salud. En este punto sobresalen la campaña de donación de plasma y el Plan de los Mil Días.

En menor proporción, pero también significativa, sobresalen las leyes vinculadas a la legislación civil, donde se destaca la aprobación de la Ley de Alquileres.

\*El relevamiento abarca al período legislativo ordinario del 1 de marzo 2020 al 3 de enero 2021.

\*\*"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 2020

## Cámara de Diputados

172

TOTAL DE REUNIONES  
DE COMISIÓN



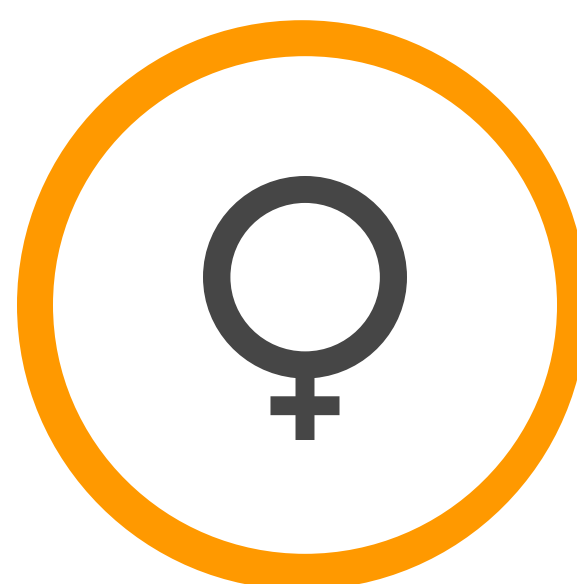
PRESUPUESTO Y  
HACIENDA

32 reuniones de comisión



ACCIÓN SOCIAL Y SALUD  
PÚBLICA

26 reuniones de comisión



MUJERES Y DIVERSIDAD  
19 reuniones de comisión



LEGISLACIÓN PENAL  
16 reuniones de comisión



LEGISLACIÓN GENERAL  
14 reuniones de comisión

# Comisiones con mayor actividad 2020

## Senado

148

TOTAL DE REUNIONES  
DE COMISIÓN



PRESUPUESTO Y  
HACIENDA

29 reuniones de comisión



TRABAJO Y PREVISIÓN  
SOCIAL

26 reuniones de comisión



JUSTICIA Y ASUNTOS  
PENALES

23 reuniones de comisión



ASUNTOS  
CONSTITUCIONALES

18 reuniones de comisión



SALUD

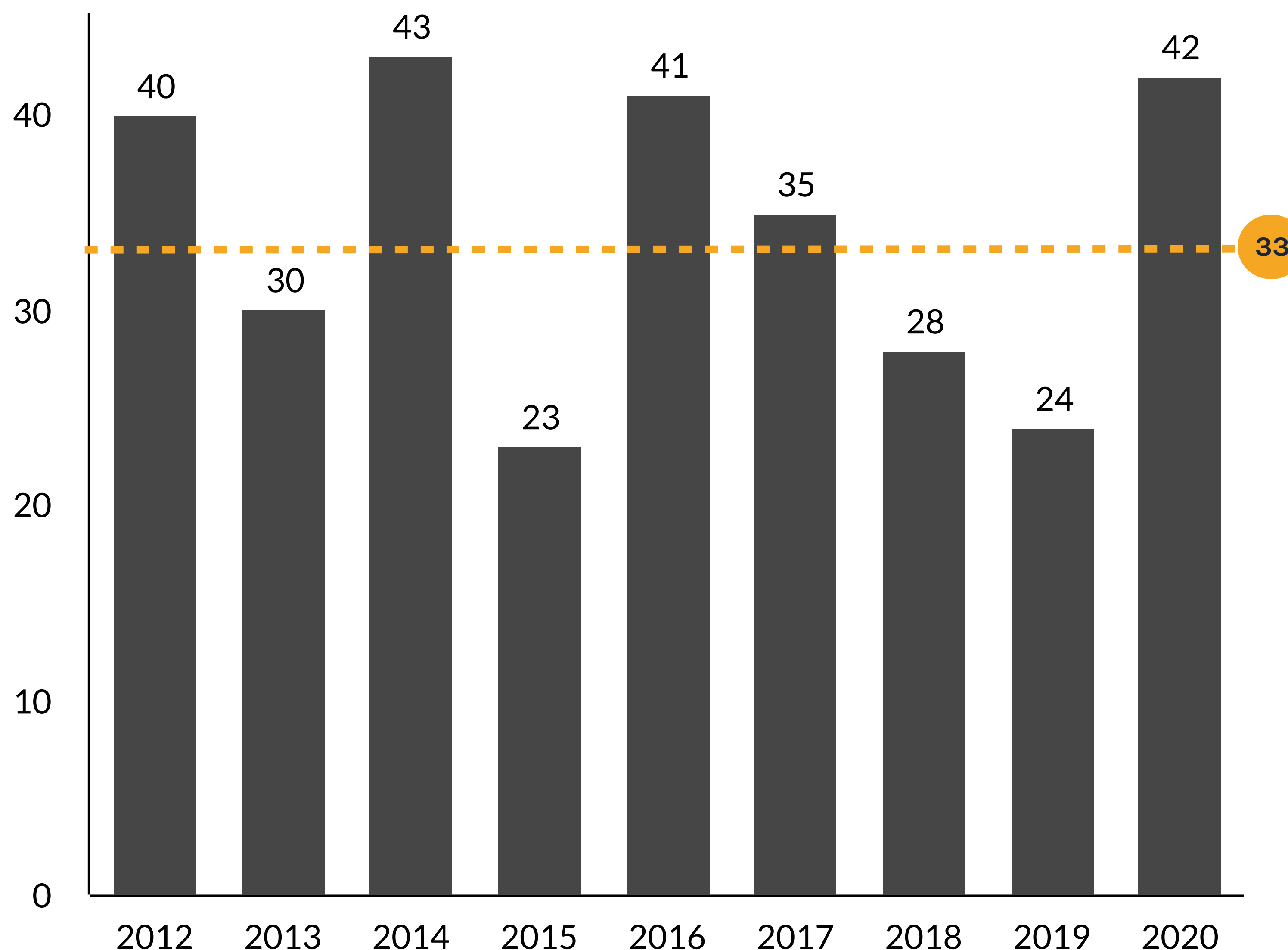
16 reuniones de comisión

ENERO 2021

# Comparativo 2012-2020



## Sesiones por año



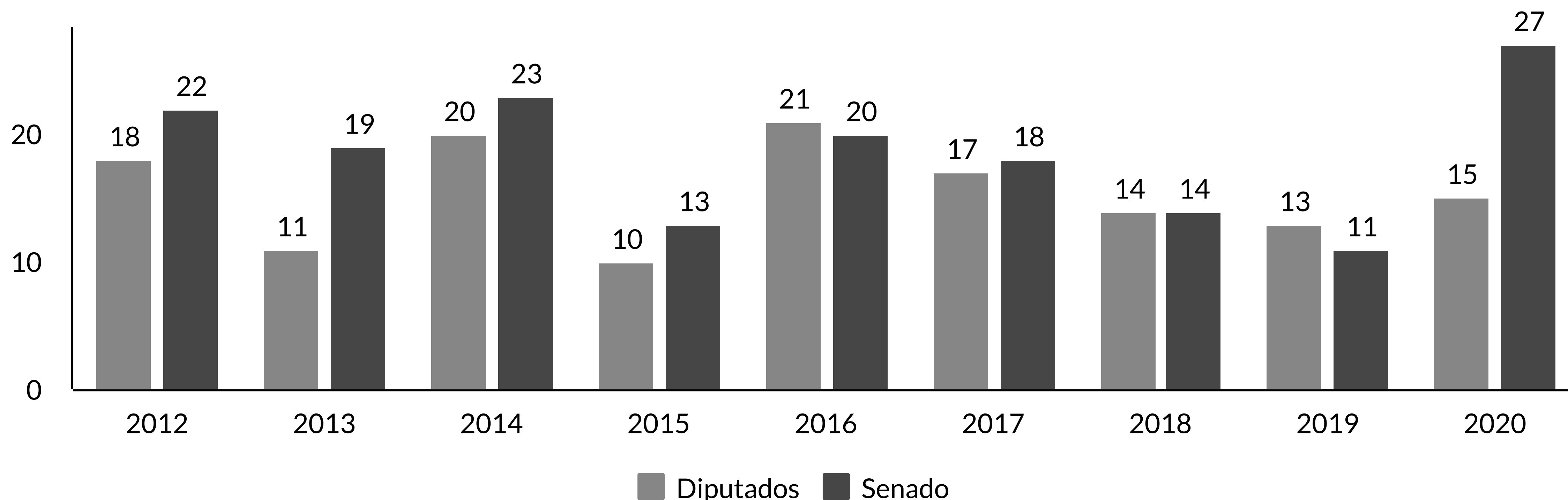
De los últimos nueve años, el 2020 y 2014 son los que más sesiones registraron, superando ampliamente la media de 33 sesiones anuales. De este modo, y teniendo en cuenta que el período legislativo 2020 terminará el 28 de febrero del 2021, este año se encamina a ser el de mayor sesiones anuales de los últimos tiempos.

Vale subrayar que la labor llevada a cabo de manera remota y la adopción de medidas y protocolos sanitarios permitieron que las cámaras mantuviesen sesiones de manera permanente.

En contraposición, el 2015 y el 2019, años de elecciones presidenciales, registran la menor actividad en cantidad de sesiones.



# Sesiones por cámara

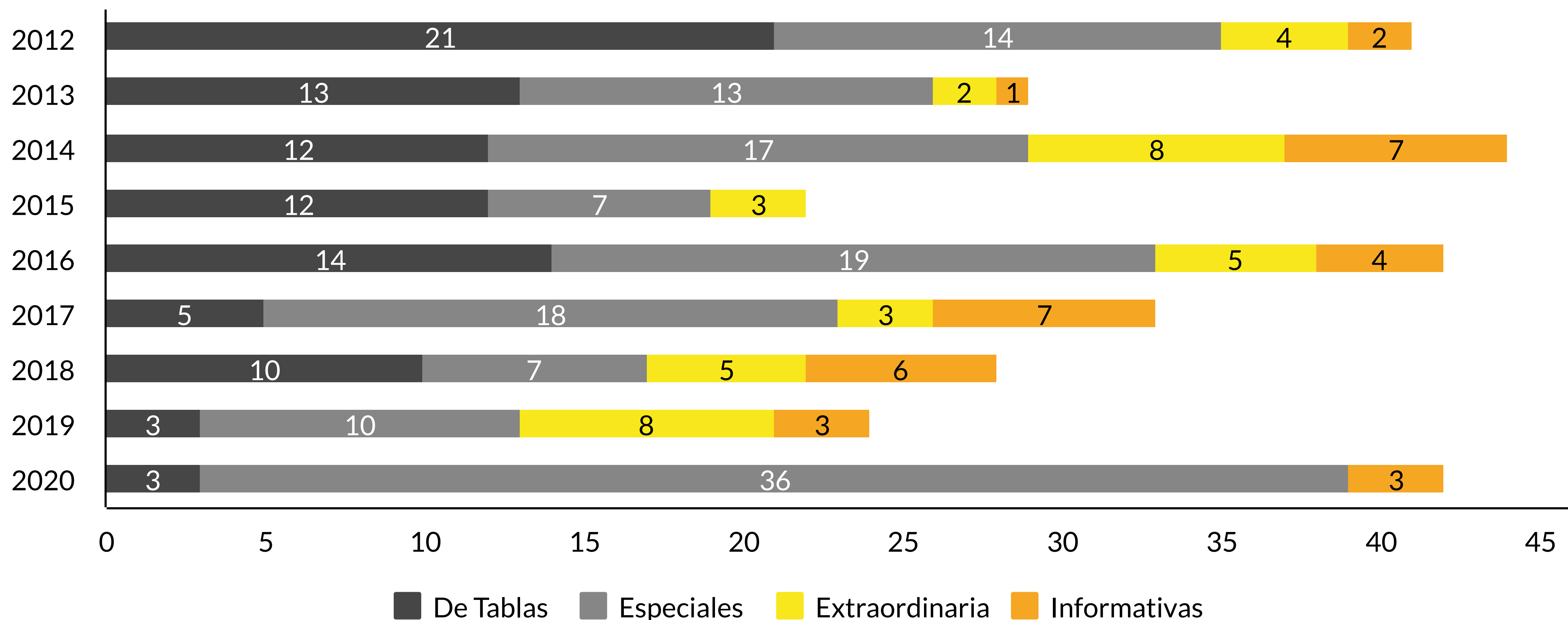


Teniendo en cuenta los últimos nueve años, la actividad del Senado en el 2020 alcanzó un récord con 27 sesiones, bajo la presidencia de Cristina Fernández. Si bien su promedio ronda las 19 sesiones anuales, este año la cifra sobrepasó ampliamente la media. Esto muestra un fuerte contrapunto con la actividad del Senado el año pasado, bajo la presidencia de Gabriela Michetti, que alcanzó el registro más bajo de la Cámara en los últimos años.

Mientras tanto, la actividad de Diputados mantuvo una cantidad de sesiones estable a través de los años, a excepción del 2015 que, bajo la presidencia de Julián Domingo, sumó 10 sesiones.

\*El relevamiento compara períodos legislativos que van del 1 de marzo al último día de febrero. del año siguiente. La fecha contemplada para el 2020 es hasta el 3 de enero del 2021, según prórroga del período ordinario.

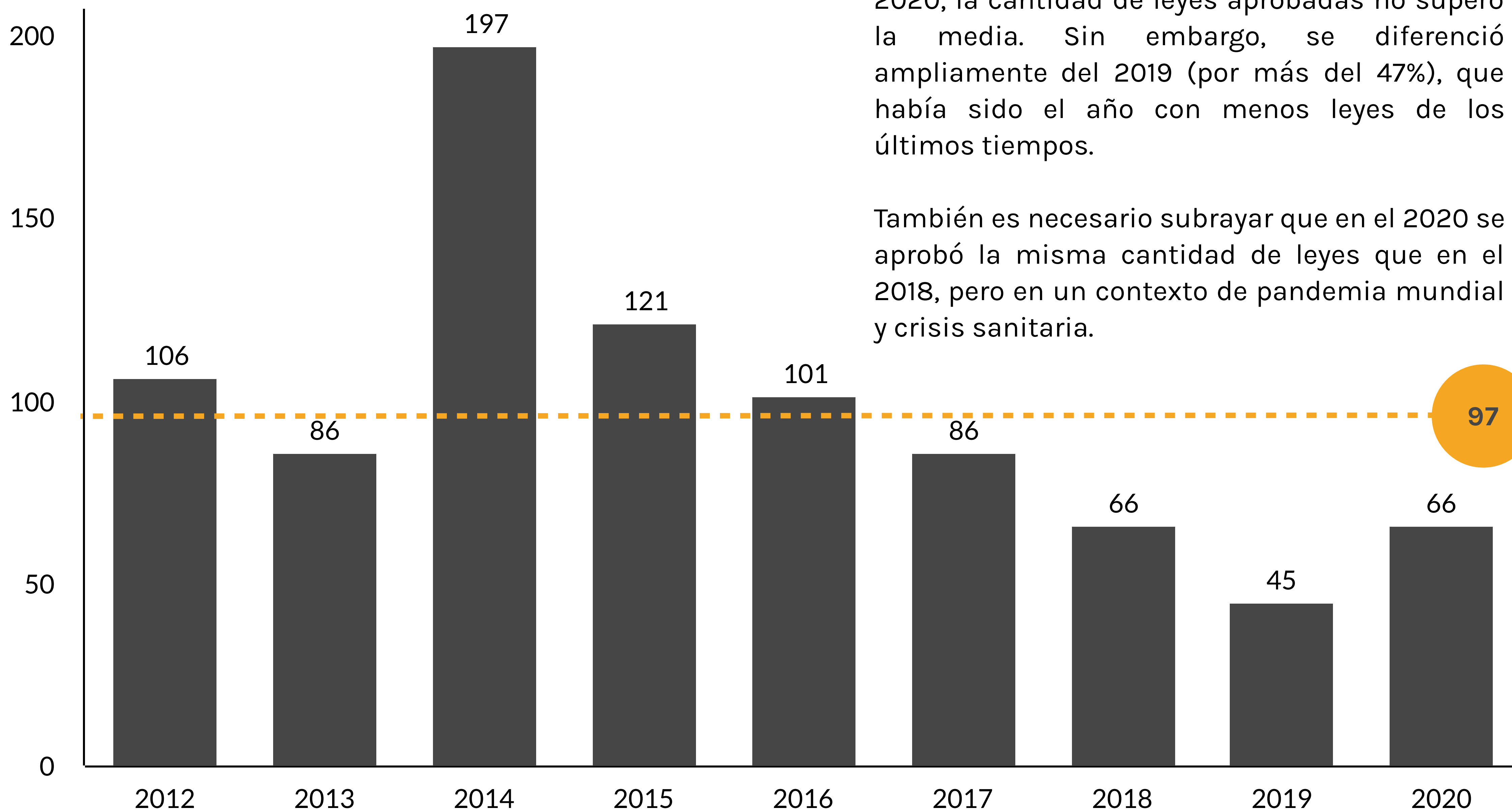
# Tipo de sesiones



Durante el 2020 se llevó a cabo la mayor cantidad de sesiones especiales de los últimos nueve años, en un contexto de pandemia que cambió el normal funcionamiento del Congreso. Cabe destacar que este tipo de sesiones se lleva adelante con temario cerrado y estipulado previamente, y que no tiene necesidad de ser acordado con otros bloques.

\*El relevamiento compara períodos legislativos que van del 1 de marzo al último día de febrero. del año siguiente. La fecha contemplada para el 2020 es hasta el 3 de enero del 2021, según prórroga del período ordinario.

# Leyes sancionadas



A pesar del número de sesiones registradas en 2020, la cantidad de leyes aprobadas no superó la media. Sin embargo, se diferenció ampliamente del 2019 (por más del 47%), que había sido el año con menos leyes de los últimos tiempos.

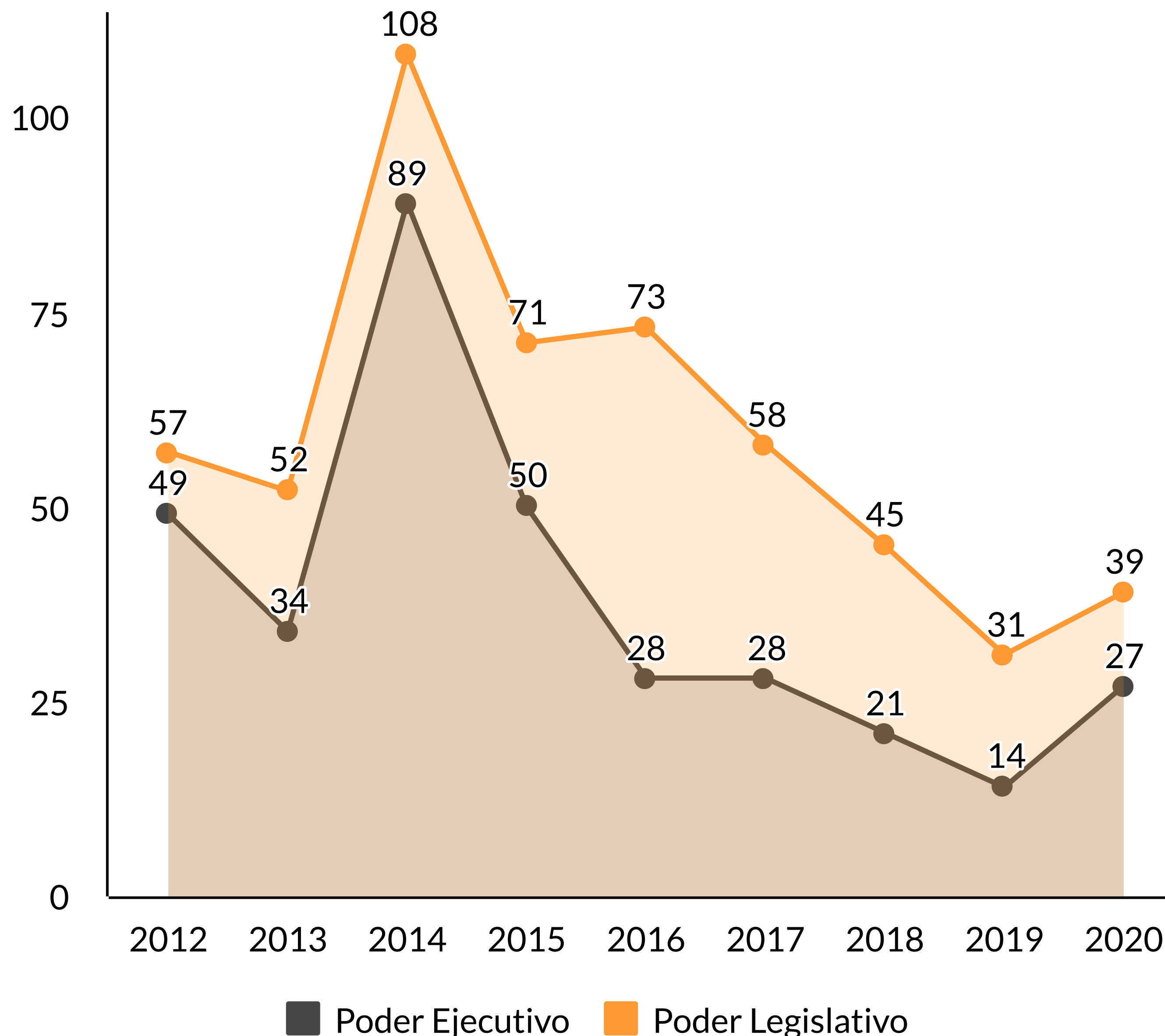
También es necesario subrayar que en el 2020 se aprobó la misma cantidad de leyes que en el 2018, pero en un contexto de pandemia mundial y crisis sanitaria.

\*El relevamiento compara períodos legislativos que van del 1 de marzo al último día de febrero. del año siguiente. La fecha contemplada para el 2020 es hasta el 3 de enero del 2021, según prórroga del período ordinario.

# Origen de las leyes por Poder

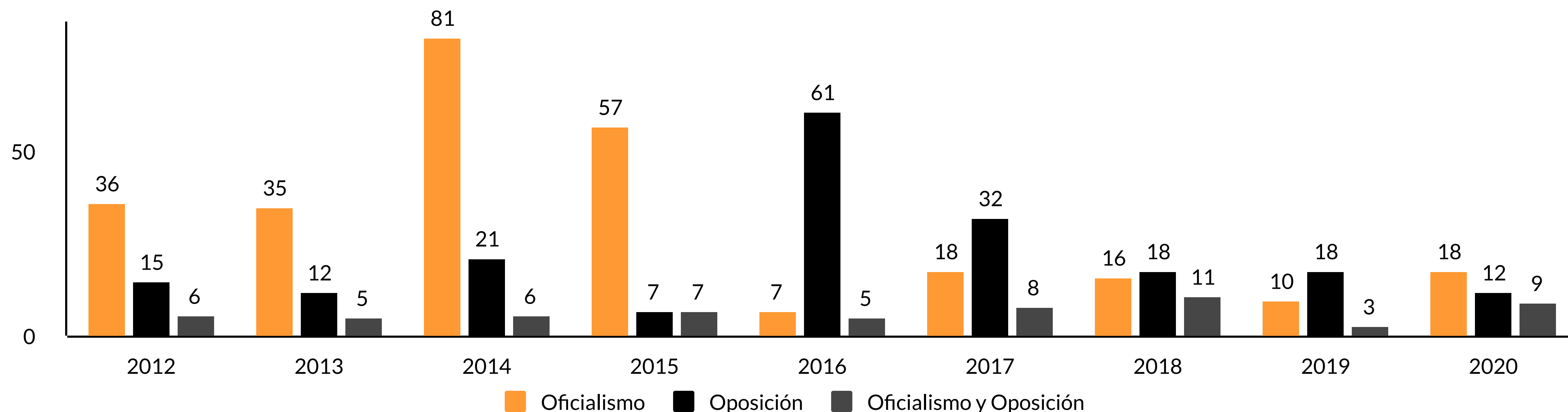
En los últimos nueve años la mayor cantidad de leyes sancionadas provino del Poder Legislativo. Sin embargo, entre el 2016 y el 2019 la diferencia del origen se acentuó notablemente, siendo el 2016 el año con mayor distancia entre ambas variables.

Ahora bien, esta brecha se redujo notablemente en el 2020. Esto podría indicar un nuevo equilibrio en la sanción de leyes presentados por Legislativo y Ejecutivo en los próximos años, al igual que se vio entre el 2012 y el 2015.



\*El relevamiento compara períodos legislativos que van del 1 de marzo al último día de febrero. del año siguiente. La fecha contemplada para el 2020 es hasta el 3 de enero del 2021, según prórroga del período ordinario.

# Origen de las leyes impulsadas por el Legislativo



Entre el 2012 y el 2015 la mayor cantidad de leyes impulsadas por el Legislativo provino del oficialismo. Esto responde a que el oficialismo de ese entonces tenía mayoría en ambas cámaras y una amplia facilidad para aprobar leyes de su interés.

En contraposición, entre el 2016 y el 2019 la mayor cantidad de leyes aprobadas surgió de la oposición, período en el cual el oficialismo no tenía mayoría en ninguna cámara. Esa situación se tradujo en la necesidad de construir acuerdos con la oposición para poder avanzar con sus iniciativas.

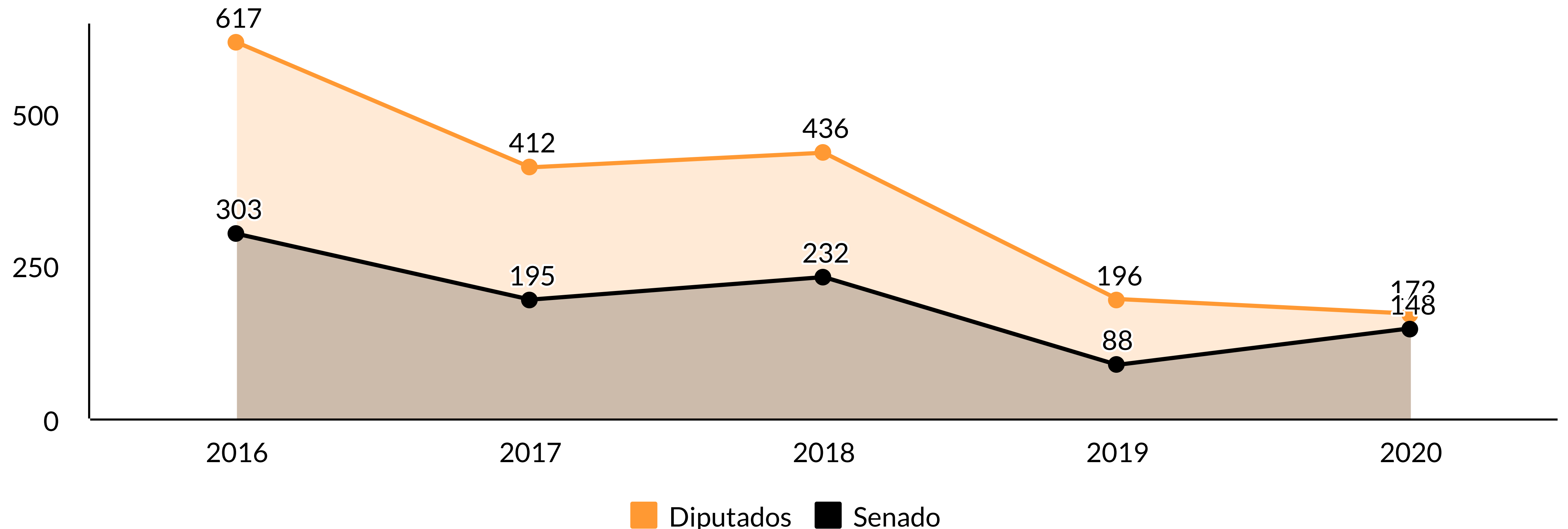
Con este antecedente, el 2020 parece estar revirtiendo esta tendencia ya que 18 de las leyes aprobadas tuvieron origen en proyectos de ley redactados por legisladores oficialistas.

# Principales temas sancionados



Más allá de los proyectos sancionados en 2020, los temas que habitualmente aprueba el Congreso se mantuvieron estables en los últimos nueve años. En la serie 2012-2020, las temáticas más legisladas fueron aquellas vinculadas con la aprobación de tratados internacionales y de cultura nacional. También se sancionaron, aunque en menor medida, leyes vinculadas con la producción, la legislación civil y penal, la salud, la justicia y el trabajo.

# Actividad en comisiones: reuniones 2016-2020

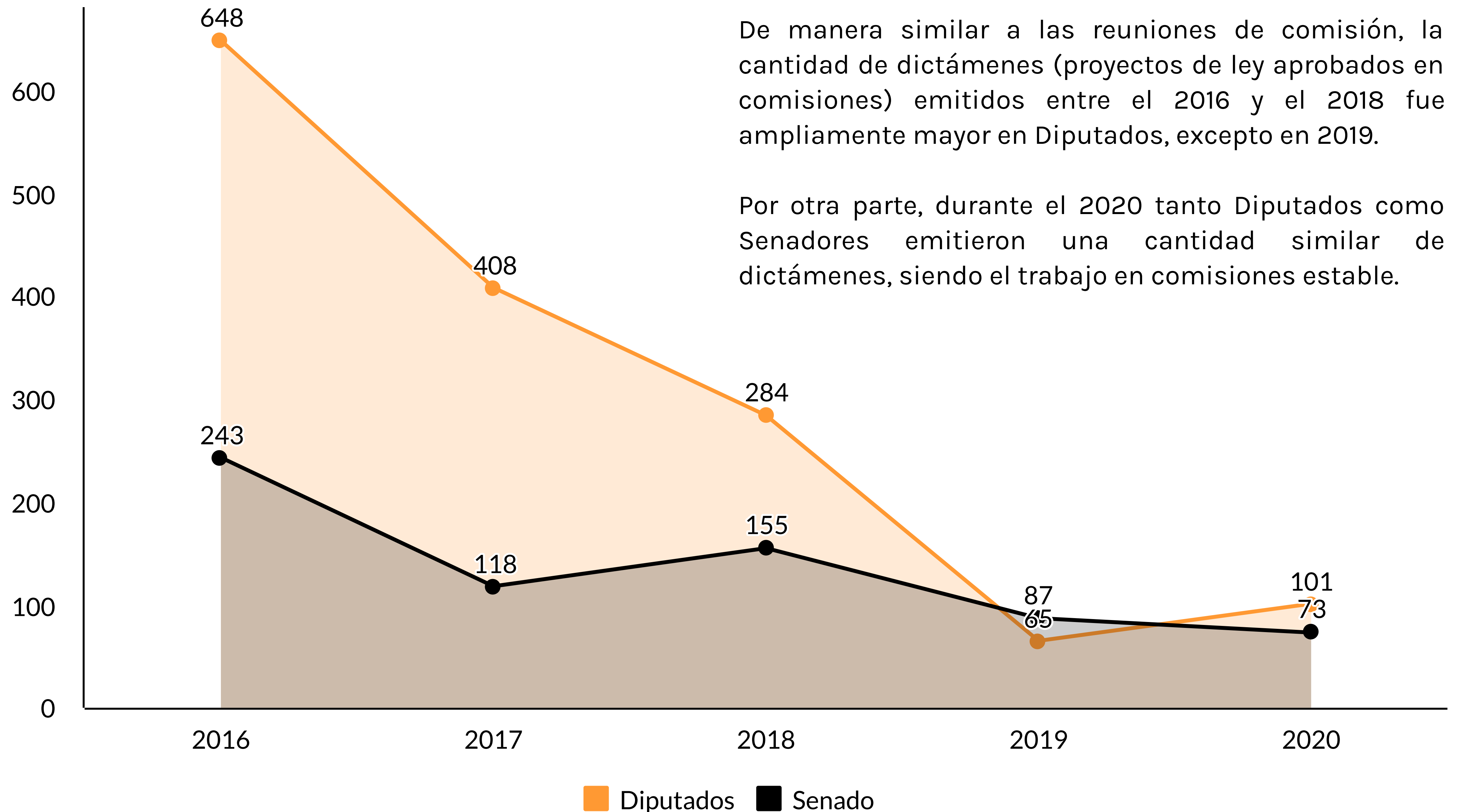


Entre el 2016 y el 2019 hubo una importante diferencia en la actividad de comisión llevada a cabo en el Congreso. La Cámara de Diputados, presidida por Emilio Monzó, mantuvo más reuniones de comisión que el Senado, a cargo de Gabriela Michetti.

Sin embargo, este año la actividad de Diputados y Senado, a cargo de Sergio Massa y Cristina Fernández respectivamente, mantuvo una cantidad de reuniones de comisión similar, achicando la brecha de los últimos cuatro años.

\*El relevamiento compara períodos legislativos que van del 1 de marzo al último día de febrero. del año siguiente. La fecha contemplada para el 2020 es hasta el 3 de enero del 2021, según prórroga del período ordinario.






# Actividad en comisiones: dictámenes 2016-2020



\*El relevamiento compara períodos legislativos que van del 1 de marzo al último día de febrero. del año siguiente. La fecha contemplada para el 2020 es hasta el 3 de enero del 2021, según prórroga del 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>2012-2013</b>	<b>2013-2015</b>	<b>2015</b>	<b>2016-2019</b>	<b>2020</b>
<b>3</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>20</b>	<b>3</b>
Asistencia 16%	Asistencia 77%	Asistencia 0%	Asistencia 55%	Asistencia 30%

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.

En los últimos nueve 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, Santiago Cafiero tuvo un 30% de asistencia durante su primer año en el cargo.

\*El relevamiento compara períodos legislativos que van del 1 de marzo al último día de febrero. del año siguiente. La fecha contemplada para el 2020 es hasta el 3 de enero del 2021, según prórroga del período ordinario.

---

# Notas metodológicas

El Balance recoge información oficial sobre la actividad del Congreso en los períodos o años legislativos 130 a 138. Los períodos legislativos van del 1 de marzo de cada año al último día de febrero del año siguiente.

El año legislativo 138 (1 de marzo de 2020 a 28 de febrero de 2021) es analizado hasta el 3 de enero del 2021, 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 comparativo de primer año de gestión de las presidencias de Cristina Fernández, Mauricio Macri y Alberto Fernández abarca del 10 de diciembre del año de asunción de su mandato al 31 de diciembre del año siguiente.

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. Las leyes clasificadas como originadas en "la oposición y el oficialismo" son las surgidas de la unificación de proyectos presentados por legisladores de distintos espacios políticos.

El relevamiento de actividad de comisiones solo incluye comisiones permanentes unicamerales, con excepción de las comisiones de Deportes, Economías Regionales, Educación y Justicia del Senado para el período 2016-2019, cuyos datos no han sido proporcionados al cierre del presente informe.

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

# ¡Gracias!



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 500  
Washington DC 20005, USA  
+ 1 (786) 828-0675

