

El período 138 de sesiones del Congreso y la relación entre poderes Ejecutivo y Legislativo: un balance preliminar

Secretaría de Relaciones
Parlamentarias, Institucionales
y con la Sociedad Civil



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina

Introducción

Este 2020 será recordado como el año en el que el mundo entero se sacudió por la pandemia de COVID-19. La necesidad de adoptar medidas inéditas de aislamiento produjo consecuencias profundas en las relaciones sociales y en la totalidad de la vida de las personas.

En ese contexto de adversidad, las instituciones procuraron, al mismo tiempo, garantizar su propio funcionamiento y dar respuesta, en cada una de las áreas específicas, a las necesidades excepcionales de asistencia y acompañamiento de la población que impuso la pandemia.

Dada su naturaleza colectiva y deliberativa, el Congreso Nacional se vio particularmente impactado en sus procedimientos habituales. Ambas Cámaras enfrentaron el desafío de encontrar un modo de funcionamiento que permitiera desarrollar la actividad del Poder Legislativo, al mismo tiempo que resguardara la salud de sus miembros y de la población toda, teniendo en cuenta las formas de transmisibilidad de la COVID-19. Además, debieron hacerlo en un plazo que les impidió contar con márgenes de previsibilidad dada la aceleración del impacto del virus en nuestra región, que coincidió con los días posteriores a la apertura del período de sesiones legislativas.

Sin embargo, y en ausencia de antecedentes que posibilitaron acudir a una memoria institucional de situaciones afines, ambas Cámaras lograron diseñar, acordar, legitimar, validar y establecer protocolos de funcionamiento remoto basados en el uso de modernas tecnologías de la comunicación que permitieron sortear los enormes obstáculos impuestos por la pandemia y soportar un intenso trabajo legislativo que

no cesó aún en el marco de las inéditas condiciones históricas que caracterizaron, y todavía lo hacen, al año en curso.

El Congreso trabajó con esmero y dedicación, sobreponiéndose a las dificultades y logró dar un soporte inestimable a la actividad gubernamental, con el tratamiento y la aprobación de proyectos de gran relevancia enviados por el presidente Alberto Fernández, en un marco de pluralismo, respeto por la diversidad y responsabilidad institucional.

1. Un repaso de los números principales de la actividad del año

Los datos de la actividad legislativa evidencian un período en el que se distinguen dos fases de funcionamiento. **La primera**, concentrada en **asimilar el impacto** de las restricciones que impuso la pandemia y en dar solución de continuidad a la vida institucional del Congreso. La segunda, a partir de la institucionalización del funcionamiento remoto, en la cual **la actividad se acelera** y acaba con guarismos similares a los registros históricos de **alta productividad**. La primera etapa va desde mediados de marzo hasta mediados de año y la segunda, desde entonces hasta el 30 de noviembre de 2020, inclusive.

Sesiones

	DIPUTADOS	SENADO
Sesiones Ordinarias	15	24
Sesiones Extraordinarias	4	4
Sesión Extraordinaria Informativa Especial	1	-
Preparatoria	-	1
Asambleas	2	2

Diputados

Desde el 10 de diciembre de 2019 al 30 de noviembre de 2020, la **Cámara de Diputados se reunió 22 veces**. De este total, 15 fueron sesiones en el período ordinario, 4 en Sesión Extraordinaria, 1 en Sesión Extraordinaria Informativa Especial para que el Ministro de Economía, Martín Guzmán, explicara los lineamientos y avances de la negociación con los acreedores de la deuda pública (lo cual, fuera de período de sesiones ordinarias, constituye una singularidad) y 2 veces en Asamblea.

De ese total de reuniones, exceptuando las asambleas y las que tuvieron lugar durante el período de extraordinarias (entre el 10/12/2019 y el 29/2/2020), 4 se realizaron hasta el 30 de julio y 11 desde entonces hasta el 30 de noviembre, todas ellas en la modalidad remota. **Esto muestra una aceleración de la cantidad de sesiones, a partir de una cierta normalización del uso de la modalidad virtual, que más que duplica el ritmo inicial.**

Si se observa la cantidad de sesiones que tuvieron lugar durante las últimas dos décadas, tanto en ordinarias como en extraordinarias, se verá que en el período actual los números se ajustan al promedio. Y, **si se hace el ejercicio de proyectar el promedio de sesiones de la última parte del año a la totalidad del período, se verá que el número podría haber estado entre los más altos de la serie, junto las marcas globales más elevadas de los años 2006 y 2004.**

De igual modo, debe resaltarse que la Cámara sesionó en más ocasiones que en los últimos tres años y que lo hizo por sobre el promedio del período 2016-2019.

Cuadro 1. Diputados. Comparativo histórico de sesiones desde el período 118 (año 2000)

PERÍODO / AÑO	1 DE MARZO AL 30 DE NOVIEMBRE	1 DE DICIEMBRE AL 28/29 DE FEBRERO SS.	TOTAL
118 - 2000	18	3	21
119 - 2001*	11	5	16
120 - 2002	17	2	19
121 - 2003*	10	1	11
122 - 2004	26	4	30
123 - 2005*	9	4	13
124 - 2006	31	5	36
125 - 2007*	17	4	21
126 - 2008	16	5	21
127 - 2009*	13	0	13
128 - 2010	18	0	18
129 - 2011*	7	1	8
130 - 2012	18	3	21
131 - 2013*	10	1	11
132 - 2014	18	4	22
133 - 2015*	9	1	10
134 - 2016	20	3	23
135 - 2017*	14	3	17
136 - 2018	11	3	14
137 - 2019	9	5**	14
138 - 2020	15	5**	20
Promedio 2000-2020	15	4	19

Fuente: Información Parlamentaria, Congreso de la Nación Argentina. Para los años 2019 y 2020, es elaboración propia en base a datos en las páginas web: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/sesiones/busquedaTac> y <https://datos.hcdn.gov.ar/dataset?groups=sesiones>

* Renovación HCDN

** Hasta 12/12/2018

***Corresponden a las Extraordinarias del período 137 celebradas entre el 10/12/2019 y el 29/2/2020

Senado

En el caso del **Senado**, desde el 10 de diciembre de 2019 al 30 de noviembre de 2020, la Cámara se reunió en **31 ocasiones**. De ese total, 24 veces durante el período ordinario, 4 en Sesión Extraordinaria, 1 Preparatoria y 2 en Asamblea.

Si se observa la distribución temporal de las reuniones de la Cámara durante el período ordinario (sin considerar la Asamblea del 1° de marzo) se verá que, hasta el 30 de julio se reunió en 8 ocasiones y desde entonces lo hizo en 16 oportunidades más. **Es decir, al igual que en Diputados, se vuelve a verificar en el Senado una aceleración de la actividad hacia la segunda mitad del período legislativo.**

Una comparación más amplia nos permite indicar que entre 2016 y 2019, el Senado se reunió (sin considerar asambleas y preparatorias) un promedio de 16 veces por año. Tomando sólo el período de sesiones ordinarias, lo hizo 14 veces por año. En 2020, en cambio, sólo durante el período ordinario se reunió en 24 ocasiones.

De igual manera, si sólo se analizan las sesiones de ambas cámaras durante el primer año del gobierno anterior y el actual, se verá una actividad intensa en ambos casos, con un total de 46 sesiones durante el período 134 y 48 durante el 138. Esa diferencia a favor del año 2020 cobra mayor relevancia teniendo en cuenta que el 2016 fue el mejor año legislativo de la gestión anterior y que, por otra parte, no existieron las dificultades propias de la pandemia.

Cuadro 2. Total de sesiones de diputados y senadores - períodos 134 y 138

PERÍODO / AÑO	DIPUTADOS	SENADO	TOTAL
134 - 2016	23	23*	46
138 - 2020	20*	28**	48

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las direcciones de Información Parlamentaria, de la HCDN y la HCSN.

* incluye las sesiones extraordinarias del período 133

**Incluye las sesiones de Extraordinarias del período 137

Proyectos

El tratamiento de proyectos legislativos y su sanción por parte de las Cámaras constituyen indicadores relevantes de la actividad del Congreso de la Nación. Sin embargo, el número de proyectos aprobados no debe tomarse como un indicador de la calidad del trabajo parlamentario. En sí mismo, un mayor o menor número de leyes aprobadas no significa un mejor o peor sistema legal o, menos aún, un mejor o peor Estado Democrático de Derecho.

En ese sentido, las restricciones que impuso la pandemia se observan de manera especial tanto en los guarismos y etapas de tramitación de proyectos como en la distribución de las fechas de sanciones durante las sesiones ordinarias. En efecto, por un lado, la cantidad de leyes sancionadas es menor en relación a otros años y, por el otro, hay una marcada concentración de proyectos aprobados en el último tramo del año legislativo, en comparación a la primera parte del período en que prácticamente no se sancionaron leyes.

Del total de **leyes aprobadas** durante este período, el **15% se sancionó entre el 1 de marzo y el 29 de julio y el 85% restante se sancionó desde entonces hasta el 30 de noviembre de 2020.**

En otras palabras, superados los primeros tiempos de implementación y normalización del uso del protocolo de funcionamiento remoto, **la sanción de proyectos se aceleró, tal como lo observamos en otras variables, y se puso en línea con otros años de alta productividad.**

Desde el 10 de diciembre de 2019 hasta el 30 de noviembre inclusive, **se aprobaron 65 proyectos de ley**, de los cuales 19 tienen su origen en el Poder Ejecutivo Nacional actual, 8 fueron iniciativas del PEN durante la presidencia de Mauricio Macri y 38

son iniciativas de legisladores. De estas últimas, 15 son proyectos de legisladores oficialistas, 11 de la oposición y 12 llevan la firma de legisladores/as oficialistas y opositores, conjuntamente. Estas cifras muestran que hay instancias en las cuales la cooperación entre fuerzas políticas distintas se impone al conflicto y el diálogo a la confrontación.

Si se separan los proyectos según el momento de su sanción, durante el período de sesiones extraordinarias (desde el 10 de diciembre de 2019 hasta el 29 de febrero de 2020), se sancionaron 6 leyes, 5 de las cuales tuvieron iniciativa en el PEN y 1 en Diputados; 4 de ellas, tuvieron Cámara de origen en Diputados y 2 en el Senado. **Las 59 leyes restantes se aprobaron durante el período ordinario de sesiones, pero sólo una se sancionó antes de la entrada en vigencia del ASPO. Todas las demás se concentraron en el período que tuvo lugar desde el 13 de mayo hasta el 30 de noviembre de 2020.**

Cuadro 3. Cantidad de leyes sancionadas por iniciativa y cámara de origen. Períodos 134 a 138

Período	Iniciativa	Total por iniciativa	Total período	Cámara Originaria Diputados	Cámara Originaria Senado
134 (2016)	PEN	27	101	18	9
	Diputados	56		56	
	Senadores	18			18
135 (2017)	PEN	28	86	9	19
	Diputados	28		28	
	Senadores	30			30
136 (2018)	PEN	19	66	7	12
	Diputados	34		34	
	Senadores	13			13
137 (2019)	PEN	9	39		9
	Diputados	14		14	
	Senadores	16			16
138 (2020)	PEN	19	65		
	Diputados	30		30	
	Senadores	8			8
	Otros*	8			

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las direcciones de Información Parlamentaria, de la HCDN y la HCSN

*Son 8 iniciativas del PEN de la gestión 2015-2019.

Desde el 10 de diciembre de 2019 al 30 de noviembre de 2020, el **PEN envió al Congreso 29 proyectos de ley** de los cuales, como se dijo, **se sancionaron 19**, lo cual marca una **tasa de efectividad del PEN del 65%**.

Comisiones y Dictámenes

Otro de los aspectos que permite constatar la actividad institucional es el que tiene que ver con el funcionamiento de las comisiones, que trabajaron fuertemente para hacer frente a los temas de agenda.

Durante el período 138, las diferentes **comisiones del Senado se reunieron 227 veces en total** y emitieron **145 dictámenes**.

Cuadro 4. Senado. Reuniones de comisión y dictámenes - Período 138

COMISIONES	REUNIONES	DICTÁMENES
Banca de la Mujer	8	6
Acuerdos	9	15
Ambiente y Desarrollo Sustentable	10	4
Asuntos Administrativos y Municipales	4	16
Asuntos Constitucionales	17	5
Ciencia y Tecnología	6	1
Coparticipación Federal de Impuestos	0	0
Defensa Nacional	10	0
Deporte	0	0
Derechos y Garantías	5	0
Economía Nacional e Inversión	11	0
Economías Regionales, Economía Social, Micro, Peq. y Med. Empresa	4	0
Educación y Cultura	9	2
Industria y Comercio	3	1
Infraestructura, Vivienda y Transporte	0	0
Justicia y Asuntos Penales	19	2
Legislación General	8	5
Minería, Energía y Combustibles	3	0

COMISIONES	REUNIONES	DICTÁMENES
Población y Desarrollo Humano	4	6
Presupuesto y Hacienda	27	23
Relaciones Exteriores y Culto	14	39
Salud	12	4
Seguridad Interior y Narcotráfico	8	1
Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión	8	0
De Trabajo y Previsión Social	26	5
Agricultura Ganadería y Pesca	0	0
Turismo	2	10
Total	227	145

Fuente: Elaboración propia en base a datos de <https://www.senado.gob.ar>

En Diputados se celebraron **253 reuniones de comisión** y se emitieron **72 dictámenes de proyectos** de ley, 68 dictámenes en el período de ordinarias y 4 en las extraordinarias del período 137, que tuvieron lugar entre el 11 de diciembre de 2019 y el 28 de febrero de 2020.

Cuadro 5. Diputados. Reuniones de comisión y dictámenes.

CANTIDAD DE COMISIONES	CANTIDAD DE REUNIONES	CANTIDAD DE DICTÁMENES	
		ORDINARIAS	EXTRAORDINARIAS
46	253	68	4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de www.diputados.gob.ar

Acuerdos y nombramientos

El PEN envió **117 mensajes** solicitando acuerdo al Senado para el nombramiento de funcionarios, traslados y promociones de grado, tal como lo disponen la Constitución Nacional y las leyes. De ese total, **89 fueron aprobados**.

Del total de mensajes enviados, 114 requerían acuerdos de mayoría simple y 3 acuerdos de mayoría calificada (dos tercios).

Es habitual que en los años legislativos que se corresponden con el primero de un nuevo gobierno, se envíe una cantidad relevante de mensajes con pedidos de acuerdo al Senado. En ese sentido, si se compara el actual período con el 134 (2016) se observa que la actividad fue igualmente intensa en ambos años, pero destaca el hecho de que **el Senado en 2016 le dio acuerdo a 3 de los 4 nombramientos propuestos por el PEN que requerían mayoría de dos tercios pese a que en aquel entonces la fuerza oficialista en el Senado era claramente minoritaria**. Durante este año, en cambio, no aprobó ninguno de los pliegos que propuso el PEN pese a que la fuerza oficialista es ampliamente mayoritaria, aunque requiere el aval de al menos una parte de la oposición para alcanzar esa mayoría.

Cuadro 6. Acuerdos. Total de mensajes: primer año de gestión presidencial - 2016 / 2020

TIPO DE MAYORÍA	PERIODO 134	PERIODO 138
Mayoría simple	73	114
Mayoría calificada	4	3
Total Presentados	77*	117

MENSAJES / ACUERDOS	PERIODO 134	PERIODO 138
Aprobados	3	0
En acuerdos	0	3
En Blanco	1	0
Total Mayoría calificada	4	3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del área y otros de la HCSN

*Además, en el período 134 se solicitó el retiro de 77 pedidos de acuerdo para nombramientos que había realizado el gobierno anterior. Durante el año 2020 se enviaron sólo 4 pedidos de retiro.

Presencia de funcionarios del PEN en el Congreso

La relación de los poderes Legislativo y Ejecutivo entre el 10 diciembre 2019 y 30 de noviembre 2020 fue intensa y fructífera, como queda evidenciado en los indicadores del funcionamiento parlamentario que hemos mencionado. Eso se refuerza cuando se observa el número de visitas al Congreso realizadas por funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional.

Visitas de funcionarios

En total, se concretaron **208 visitas de funcionarios del PEN al Congreso** desde la asunción del Presidente, Alberto Fernández, hasta el final del período ordinario de sesiones. Esto equivale a decir que **cada 29 horas hábiles un funcionario del PEN visitó el Congreso** durante el presente año.

Cuadro 7. Presencia de funcionarios en el Congreso por Cámara (10/12/2019 al 30/11/2020)

FUNCIONARIOS	CÁMARA		TOTAL
	DIPUTADOS	SENADORES	
Ministros	36	23	59*
Secretarios	23	24	47
Subsecretarios	12	15	27
Presidente BCRA	0	0	0
Directores	9	8	17
Otros funcionarios	31	27	58
Total	111	97	208

Fuente: SEPAC de la Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios de JGM

* En anexo se detallan la cantidad de visitas por cartera

Informes del JGM

A las visitas de funcionarios del PEN se suman los informes del Jefe de Gabinete de Ministros a las Cámaras, en cumplimiento del artículo 101 de la Constitución Nacional. Se efectivizaron en **4 oportunidades** (informes 125 al 128) en las que se contestaron **4934 preguntas de las y los legisladores**.

Cuadro 8. Preguntas respondidas por el JGM en cumplimiento del art. 101 de la CN. Comparativo 2016 / 2020

AÑO	DIPUTADOS	SENADORES
2016	2684	2816
2020	3550	1384

Fuente: Coordinación de Informe y Memoria, Dirección General de Relaciones Parlamentaria-JGM.

Presentismo / ausentismo

Uno de los efectos más evidentes de la forma virtual de funcionamiento, que las Cámaras se vieron obligadas a implementar como resultado de la pandemia, es la reducción del ausentismo en las sesiones.

En la Cámara de Diputados, si se toman en cuenta las votaciones celebradas este año de los proyectos de ley con origen en el PEN, se verá que el promedio de ausencias fue del 12,3%, lo cual implica 33 ausencias por votación. En 2016 el nivel de ausentismo en esas instancias fue casi el doble, 24,1% o 62 ausencias por votación.

Cuadro 9. Diputados. Ausentismo en votaciones de proyectos de Ley con origen en el PEN - por período

PERÍODO	AUSENTES	PORCENTAJE
134	62	24,1
138	33	12,3
Diferencia	-29	-11,8

Fuente: Elaboración propia en base a las actas de votación

Las bancadas opositoras históricamente registran mayor número de ausencias que los oficialismos en las votaciones de los proyectos que tienen origen en el PEN y este año no fue la excepción a esa regla.

Cuadro 10. Diputados. Ausentismo en votaciones de proyectos de Ley con origen en el PEN según oficialismo/oposición. Períodos 134/138 (en promedio)

PERÍODO	OFICIALISMO	OPOSICIÓN 1	OPOSICIÓN 2	TOTAL
134	6	32	24	62
138	3	27	3	32

Fuente: Elaboración propia en base a las actas de votación

Si se analiza el total de sesiones celebradas por la Cámara de Diputados, el nivel general de ausentismo disminuye. Los datos del total de sesiones celebradas vuelven a verificar que **el nivel de ausentismo ha sido el más bajo de los últimos 5 años.**

Cuadro 11. Diputados. Porcentaje de asistencia. Períodos 134 al 138

PERÍODO	PRESENTES	PORCENTAJE (%)	AUSENTES*	PORCENTAJE (%)
134	5881	91,6	542	8,44
135	3758	86,1	606	13,9
136	3787	92,5	307	7,5
137	2028	88,3	269	11,7
138**	2618	92,6	209***	7,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación de Labor Parlamentaria

*Incluye Licencias y Misiones Oficiales

**Desde el 01/03/2020 hasta el 28/10/2020

***Incluye 90 diputados/as que estuvieron físicamente presentes, pero no se logearon en la VPN

Facultades legislativas presidenciales

Decretos de Necesidad y Urgencia - DNU

En el sistema político e institucional argentino le corresponde al Congreso de la Nación legislar y el Presidente expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación. Sólo bajo circunstancias excepcionales puede dictar Decretos de Necesidad y Urgencia (artículo 99, incisos 2 y 3, de la Constitución Nacional).

La sanción de DNU es una práctica incorporada a la Constitución en el marco de la reforma de 1994, con la intención de encuadrarla legalmente, limitar su uso a circunstancias muy singulares y precisas y evitar abusos por parte del PEN. Antes de la reforma de 1994 se utilizaron de manera informal a lo largo de la historia, pero en número muy escaso excepto en los primeros años de la década del noventa en que su utilización fue intensa.

Además de las estrictas condiciones y las limitaciones materiales que la Constitución establece, el trámite institucional para el dictado de DNU y los alcances de la intervención del Congreso para su consideración, están establecidos por la ley 26.122, que también regula las otras facultades presidenciales de orden legislativo como los Decretos de Facultades Delegadas y las promulgaciones parciales de leyes (Decretos de Promulgación Parcial).

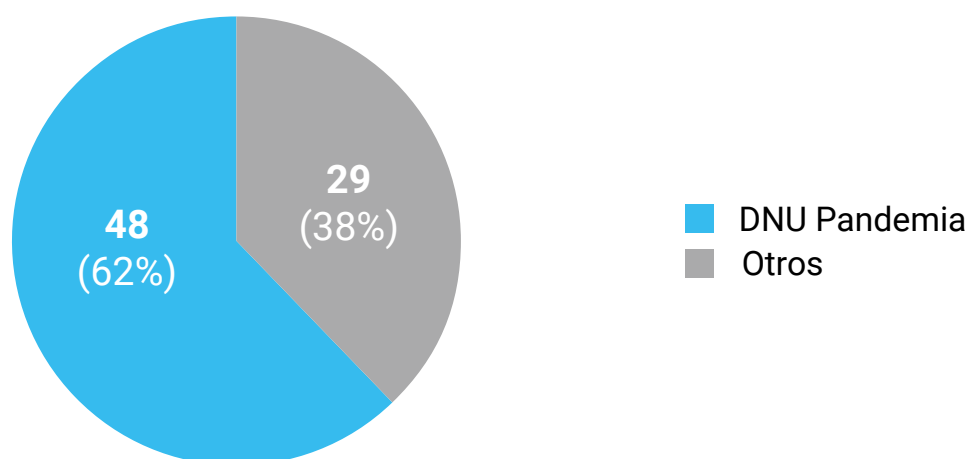
Durante 2020, la producción de este tipo de reglamentos estuvo muy influida por el entorno absolutamente excepcional provocado por la pandemia de COVID-19, que aún perdura, con las dificultades iniciales que impuso al funcionamiento del Congreso, como ya hemos destacado, y por la situación, de distinta naturaleza pero también excepcional, que implicó la crisis en la que se encontraba el país en diciembre del

año anterior que ameritó el dictado de la Ley 27.541 y de manera muy particular el default de la deuda pública y la inexorable necesidad de reestructurarla, garantizar su sostenibilidad y normalizar las cuentas públicas.

Estas situaciones combinadas constituyen una singularidad histórica con escasos o nulos precedentes y es en este contexto que corresponde revisar los datos en materia de facultades legislativas presidenciales durante 2020.

Del 10 de diciembre de 2019 al 30 de noviembre de 2020 se dictaron **77 Decretos de Necesidad y Urgencia**. De los 77 DNU dictados, **48 están motivados en forma directa por la pandemia de COVID-19** y 5 son prórrogas de emergencias sectoriales y moratorias impositivas vinculadas directa o indirectamente con la pandemia.

Gráfico 1. DNU promulgados del 10/12/2019 al 30/11/2020



Fuente: Elaboración propia con datos SEPAC de la Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios

Decretos de Facultades Delegadas - DFD

Desde el 10 de diciembre de 2019 hasta el 30 de noviembre 2020 hubo un total de **29 Decretos de Facultades Delegadas**. De los 29 DFD, **10 están directa o indirectamente motivados por los efectos de la pandemia** y los demás se encuadran en la Ley 27.541, del 23 de diciembre de 2019, por la cual se dispone la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social.

Decretos de Promulgación Parcial - DPP

Desde el 10 de diciembre de 2019 hasta el 30 de noviembre de 2020 se dictaron **5 promulgaciones parciales**.

Cuadro 12. DNU, DFD y DPP (2020)

REGLAMENTO	2020	PANDEMIA
DNU	77	48
DFD	29	10
DPP	5	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Relaciones Parlamentarias de JGM

Es de destacar el trabajo de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, que durante el año se abocó a dar tratamiento en tiempo y forma a estas medidas, tal como lo dispone la Ley 26.122, realizando un gran esfuerzo y emitiendo **dictámenes de mayoría y minoría en 34 ocasiones**. El Senado durante el año se pronunció **aprobando DNU en 37 oportunidades**.

2. Composición y funcionamiento

El período legislativo coincidió con la renovación parcial de las Cámaras y con el cambio de gobierno nacional y del signo político del mismo. Esos hechos tuvieron su efecto en la composición y el funcionamiento del Congreso y en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Si se compara la actual composición de las Cámaras con la que existía en 2016, primer año del anterior gobierno, los principales rasgos a destacar son los siguientes:

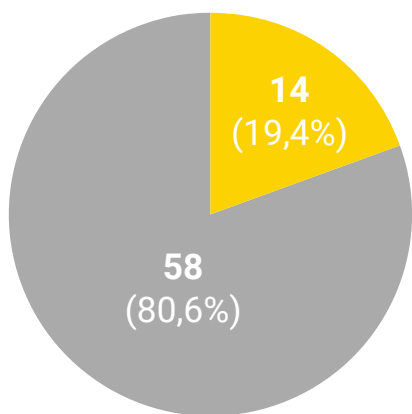
- a. **En Diputados el oficialismo tiene una mayoría más amplia** que la que tenía durante el anterior gobierno. Si bien es insuficiente para alcanzar el quórum propio, está a sólo 10 escaños del número requerido para obtenerlo, mientras que, en 2016 el oficialismo requería del apoyo de 48 diputados/as para llegar al quórum.
- b. En la actual constitución de la Cámara de Diputados, **la oposición está más unificada** que en 2016. Tomando todo el interbloque, Juntos por el Cambio representa al 81,8% del total de bancas no-oficialistas mientras que, en 2016, la primera fuerza opositora en Diputados representaba al 46,2% de las bancas no-oficialistas.
- c. En 2016, en la Cámara de Diputados había 10 bloques de más de 1 escaño y 16 bloques unipersonales mientras que en la actual composición hay 8 bloques multiescaños (3 de los cuales integran el interbloque de Juntos por el Cambio) y 10 bloques unipersonales, evidenciando una **clara disminución de la fragmentación opositora**.
- d. **En el Senado**, el oficialismo de 2016 era marcadamente minoritario en clara contraposición al oficialismo actual: mientras en 2016 el interbloque oficialista (Cambios) contaba con sólo 14 bancas propias y debía obtener un extendido apoyo de la oposición para poder sesionar y aprobar proyectos, en la actualidad el ofi-

cialismo (Frente de Todos) tiene 41 bancas propias. **El oficialismo tiene mayoría absoluta** del total de miembros de la Cámara.

- e. **En 2016, la oposición en el Senado estaba más dividida que en la actualidad:** mientras en 2016 la principal fuerza de oposición representaba al 60,6% del total de la oposición, hoy el interbloque de Juntos por el Cambio representa al 90,3% del total de bancas opositoras.
- f. En el mismo sentido del punto anterior, en 2016 había 5 bancadas opositoras con más de 1 escaño y 10 bloques unipersonales mientras que en la actualidad **el conjunto de las fuerzas no-oficialistas está integrado por 1 sólo bloque multiescaño** y sólo 3 unipersonales.

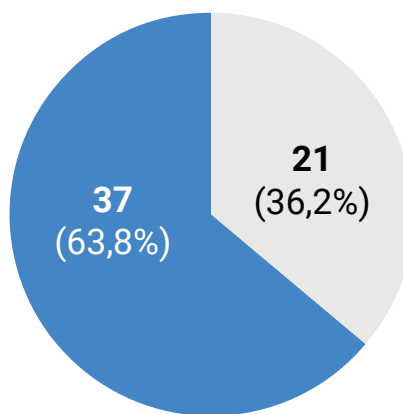
Senado 2016

Oficialismo / Oposición
(cantidad y porcentaje)



■ Oficialismo ■ Oposición

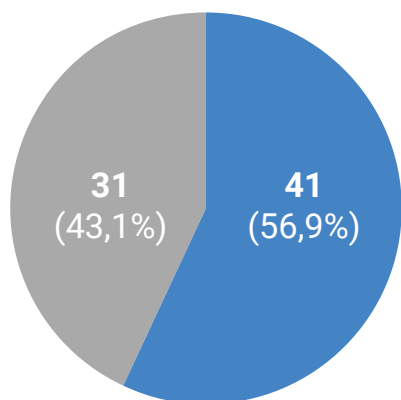
Composición de la oposición
(cantidad y porcentaje)



■ FPV ■ Otros

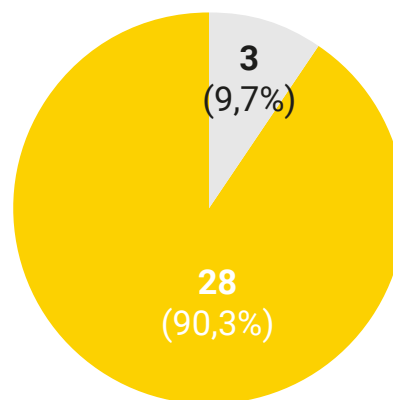
Senado 2020

Oficialismo / Oposición
(cantidad y porcentaje)



■ Oficialismo ■ Oposición

Composición de la oposición
(cantidad y porcentaje)



■ JxC ■ Otros

Género

Por Cámara

En cuanto a la composición por géneros, la integración de las Cámaras en el período 138 se mantuvo estable en relación a los recientes años anteriores con muy leves modificaciones en las proporciones.

En las últimas 2 décadas **la Cámara de Diputados mostró una evolución lenta pero bastante consistente hacia la paridad de representación de género**. Desde un escaso 30% a principio del milenio se fue aproximando a la equidad cuantitativa, aunque aún resta un tramo considerable.

En el **Senado, la trayectoria fue diferente**: a principio del milenio las mujeres eran apenas el 2%. En 2004 el número se incrementó considerablemente **hasta alcanzar el 45%** y desde entonces ha oscilado con leve tendencia a la baja.

En 2020, la cantidad de **mujeres** es de **28 sobre 72** del total del cuerpo, lo que representa un **38,8%**.

En la **Cámara de Diputados**, la cantidad de mujeres asciende a **110 sobre 257** miembros totales, lo que equivale a un **42,8%**.

Cuadro 13. Mujeres en el Congreso: Totales por Cámara – Histórico 2002-2020 (en porcentaje)

AÑO	CÁMARA	
	SENADO	DIPUTADOS
2002	2	30
2004	45	34
2006	42	35
2008	39	40
2010	36	39
2012	39	37
2014	40	36
2016	42	39
2018	42	39
2020	39	43

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las direcciones de Información Parlamentarias de ambas Cámaras del HCDN

Por Bloques

En cuanto a los bloques, en el Senado, el Frente de Todos está integrado por un 41,4% de mujeres (17 sobre 41 miembros totales). La primera fuerza opositora, el interbloque de Juntos por el Cambio, tiene un 36,3% de mujeres (8 sobre 22) y el resto de la oposición, un 33,3% (3 sobre 9).

En **Diputados**, este año se alcanzó una marca histórica: por primera vez el bloque con mayor cantidad de legisladores de la Cámara está integrado en su mayoría por mujeres. En efecto, luego de la renuncia del diputado por Salta, Juan Emilio Ameri y la asunción de su reemplazante, Alcira Elsa Figueroa, el 7 de octubre pasado, el bloque del **Frente de Todos** alcanzó el número de **60 mujeres sobre 119 miembros totales**, lo que equivale al **50,4%**.

Por su parte, la principal fuerza de oposición, el interbloque de **Juntos por el Cambio**, está compuesto por un **38,1% de mujeres y el resto de la oposición por el 28%** (43 sobre 113 y 7 sobre 25, respectivamente)

En el **Senado** hay otra marca histórica: en 2020 la mayoría de las presidencias de comisiones permanentes están en manos de mujeres. En efecto, de las 25 conformadas, 14 son presididas por mujeres y 11 por varones.

En cuanto a las autoridades totales de Comisión en el Senado, 39 son varones y 35 son mujeres.

En Diputados, de las **46 comisiones permanentes**, **19 son presididas por mujeres y 27 por varones**. De las 238 autoridades totales de Comisión, 102 son mujeres.

En las **comisiones bicamerales**, de las 7 conformadas, 2 presidencias son ejercidas por mujeres y 5 por varones. De las 14 autoridades totales de esas comisiones, sólo 3 son mujeres y 11 son varones. De los 103 miembros totales que las integran, 33 son mujeres. Una particularidad se registra en la Comisión Bicameral Permanente Defensor de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26.061) en donde sus autoridades y la totalidad de las integrantes son mujeres.

Cuadro 14. Mujeres en el Congreso: totales por bloques 2016 -2020

Diputados

AÑO	BLOQUES					
	OFICIALISMO	% DEL BLOQUE	OPOSICIÓN 1	% DEL BLOQUE	OTROS OPOS.	%
2016	31	36,9	33	40,7	36	39,1
2020	60	50,4	43	38,1	7	28,0

Senado

AÑO	BLOQUES					
	OFICIALISMO	% DEL BLOQUE	OPOSICIÓN 1	% DEL BLOQUE	OTROS OPOS.	%
2016	5	35,7	18	48,6	7	33,3
2020	17	41,4	8	36,3	3	33,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales de la HCDN

Cuadro 15. Género. Autoridades por Cámara - 2016 / 2020

	DIPUTADOS		SENADO	
	2016	2020	2016	2020
Mujeres	4	1	1	4
Varones	7	9	9	6
Total autoridades	11	10	10	10

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales de la HCDN

Cuadro 16. Género. Autoridades de comisiones bicamerales - 2016 / 2020

GÉNERO	PRESIDENCIAS	OTROS
Mujeres	2	3
Varones	5	11
Total	7	14

Cuadro 17. Género. Senado. Comisiones permanentes*

GÉNERO	PRESIDENCIAS	VICEPRESIDENCIAS	SECRETARÍAS
Mujeres	14	9	12
Varones	11	16	12
Total	25	25	24**

*Género. Senado. Comisiones permanentes.

**En la Comisión de Justicia y Asuntos Penales está vacante la Secretaría.

Cuadro 18. Género. Diputados. Comisiones permanentes

GÉNERO	PRESIDENCIAS	OTROS
Mujeres	19	102
Varones	27	136
Total	46	238

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales de la HCDN

3. Notas finales

Es habitual que existan ciertos prejuicios en las ciudadanía de los países democráticos acerca del funcionamiento de los congresos y su papel en relación a los gobiernos. Es común escuchar frases como que “el Congreso no trabaja”, “son escribanías del Poder Ejecutivo”, “sólo se aprueba lo que quiere el Presidente” o “la oposición no tiene ningún peso real”, entre otras. A fuerza de repetición, muchas de estas frases sedimentan en la opinión pública y crean sentidos y claves de interpretación sobre el funcionamiento de las instituciones que no se corresponden con lo que efectivamente sucede.

Como hemos podido observar, en un año de dificultades enormes e inéditas, el Congreso supo organizarse a contrarreloj y desplegar una intensa actividad que permitió elaborar proyectos y dictámenes, sesionar, sancionar leyes fundamentales para la Nación y para el adecuado desarrollo del actual programa de gobierno, validar el ejercicio de las facultades legislativas presidenciales, designar funcionarios clave para las distintas áreas de las instituciones de la República y dar debates imprescindibles de nuestro tiempo, en un marco de pluralismo y respeto a la diversidad de ideas.

Contrariamente a aquellas creencias difundidas y mitos sobre la actividad parlamentaria, se han aprobado proyectos de legisladores oficialistas, de opositores y otros que llevan firmas conjuntas de oficialistas y opositores. Asimismo, se han aprobado seis de cada diez de los proyectos del Poder Ejecutivo Nacional y también se han aprobado proyectos del PEN que habían sido ingresados durante el anterior gobierno y se han introducido modificaciones en los proyectos del PEN que dan cuenta de grados importantes de autonomía de los legisladores, **de la fuerza de los acuerdos y de una interre-**

lación intensa y fructífera entre poderes constitucionales.

El tratamiento dado a proyectos de ley clave enviados por el Poder Ejecutivo, así como el trabajo de control y validación de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados en el marco de la situación inédita de la pandemia; al igual que las instancias informativas del Jefe de Gabinete, así como de otros funcionarios en comisiones y en el plenario del cuerpo revelan también un intenso trabajo conjunto entre los poderes del Estado.

La segunda mitad del período legislativo, como vimos, tuvo una intensidad mayor a la primera y equiparable a años anteriores de total normalidad y altos indicadores de actividad. La entrada en régimen de funcionamiento remoto habilitó ese proceso y deja hacia adelante un inestimable aprendizaje institucional que combinado con la presencialidad puede aportar mejoras sustanciales en la operatoria del Congreso y en la interacción entre poderes.

Del lado de los desafíos institucionales hay que anotar signos de intensificación de tensiones entre fuerzas parlamentarias que, con la composición actual de las Cámaras, podrían redundar en situaciones de polarización y bloqueo de iniciativas. Es el caso de los Acuerdos que requieren mayorías de dos tercios en Senado, que hasta la fecha no se han podido aprobar, pero podrían expresarse, además, en otros aspectos del funcionamiento o en los grados de consenso y legitimidad que soportan las decisiones.

Secretaría de Relaciones
Parlamentarias, Institucionales
y con la Sociedad Civil



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina