CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA

Análisis institucional histórico del Poder Legislativo (1983-2025)

observatorio del control público

éforo fundación

Índice

1. Introducción
2. Ideas fuerza para leer en menos de un minuto
3. Marco institucional: arquitectura completa del sistema
4. Serie histórica exacta: leyes sancionadas por año (1983-2025)
5. Actividad legislativa
6. Los vetos presidenciales (1983-2025)
7. El Presupuesto Nacional: la ley de leyes y sus crisis
8. Fragmentación partidaria
9. Género en el Congreso: de la exclusión a la paridad (1983-2025)
10. Coparticipación federal: la ley que no existe
11. Democracia directa: los mecanismos que no funcionan
12. La representatividad parlamentaria en Diputados
13. Conclusiones generales

1. Introducción

A partir del retorno de la democracia en 1983, comenzó un proceso de reconstrucción de los mecanismos institucionales capaces de articular colectivamente las diferencias, los conflictos y los intereses propios de una sociedad plural. En ese sentido, la recuperación del debate legislativo vuelve a poner en escena al Congreso Nacional como uno de los principales espacios públicos destinados a transformar la diversidad social y política en marcos comunes de convivencia democrática.

El Congreso es la máxima institución representativa de la ciudadanía y ámbito en el que se encuentran distintas fuerzas políticas, y donde la pluralidad social se transforma en deliberación político. En ese sentido, la labor legislativa desempeña una función de primer orden al ofrecer y promover un mecanismo institucionalizado de diálogo democrático. Un proyecto de ley, una comisión, un debate parlamentario, una negociación entre bloques o una votación constituyen momentos diferentes de un mismo proceso: el intento de convertir posiciones e intereses diversos en reglas comunes para el conjunto de la sociedad.

En una democracia, alcanzar un acuerdo puede significar precisamente reconocer que existen posiciones distintas y encontrar canales institucionales que permitan convivir con ellas. Precisamente, el Congreso aparece como un espacio de representación, deliberación y visibilización de conflictos, que permite que demandas, intereses y perspectivas diferentes ingresen al proceso político, sean confrontados públicamente y puedan eventualmente convertirse en acuerdos colectivos.

El presente informe es un análisis institucional exhaustivo sobre el Congreso argentino en la era democrática (1983-2025) en base a información pública disponible. El informe cubre desde la serie anual exacta de leyes hasta los mecanismos más subutilizados del sistema (iniciativa popular, consulta popular, censura al Jefe de Gabinete), pasando por la fragmentación partidaria, los decretos delegados, la relación con la Corte Suprema y la coparticipación federal.

Este panorama institucional histórico ofrece una visión objetiva que permite comprender e identificar los cambios estructurales del sistema político y social en el Congreso Nacional a lo largo de más de 40 años. Analizar la dinámica legislativa desde el retorno democrático

supone, por lo tanto, analizar una parte sustancial de la propia experiencia democrática argentina. El período iniciado en 1983 ofrece la posibilidad de observar cómo una institución fundamental del sistema republicano fue reconstruyendo sus prácticas, sus relaciones políticas y sus mecanismos de deliberación en un contexto caracterizado por transformaciones económicas, sociales y culturales, cambios en el sistema de partidos, modificaciones en las relaciones entre los poderes del Estado y la aparición de nuevas demandas sociales.

Este informe se propone analizar al Congreso Nacional como una institución central mediante la cual la democracia argentina expresa, confronta y procesa la pluralidad de intereses y perspectivas existentes en la sociedad. En esa capacidad de convertir la diferencia en diálogo institucional y el conflicto en decisión colectiva reside una de las funciones esenciales del Parlamento y, en un sentido más amplio, una de las condiciones fundamentales de la vida democrática.

2. Ideas fuerza para leer en menos de un minuto

- La cantidad de leyes sancionadas por periodos depende directamente de la configuración política del cuerpo legislativo. Mientras que en 2014 se sancionaron 191 leyes (coalición oficialista con mayoría), en 2025 solo se aprobaron 11 leyes (coalición oficialista sin mayoría).
- Los mínimos históricos de leyes sancionadas corresponden a los años 2019 (41), 2022 (37), 2023 (34) y 2025 (11).
- En 41 años, se realizaron 160 sesiones extraordinarias. El promedio exacto es de 3,6 por período.
- El Congreso produce menos leyes pero más proyectos: en 2023, 2.083 proyectos al primer semestre de 2023 generaron solo 20 leyes (0,96% de conversión).
- El número de bloques legislativo creció de 2 (1983) a +40 (2017); el promedio de leyes por lustro cayó de 154 (1994-1998) a 59 (2019-2023)

- A mayor fragmentación política, mayor es la cantidad de proyectos presentados por los legisladores y menor es la tasa de conversión (que el proyecto se apruebe como ley).
- Un mandato constitucional de 1994 sigue sin ser debatido legislativamente 31 años después: la ley convenio de coparticipación.
- La dimensión de género es la transformación más profunda del período: de 4% a 42% de participación femenina en Diputados y de 4% a 47% en Senado, impulsada exclusivamente por legislación (Ley 24.012 de 1991 y Ley 27.412 de 2017).
- Desde su incorporación en 1994, nunca se sancionó una ley por iniciativa popular.
- Solo 2 proyectos impulsados por iniciativa popular llegaron al Congreso.
- Desde la vuelta de la democracia, se realizaron 4 censos nacionales de población: 1991, 2001, 2010 y 2022. Ninguno de ellos fue utilizado para actualizar la distribución de bancas de Diputados, pese al mandato del Art. 45 y 47 CN. La Cámara debería tener entre 359 y 363 diputados. Actualmente falta sumar 106 bancas.

3. Marco institucional: arquitectura completa del sistema

➔ El Congreso Nacional es bicameral.

➔ La Cámara de Diputados tiene 257 miembros, mandato de 4 años y renovación por mitades cada 2 años.

➔ El Senado tiene 72 senadores (3 por cada provincia y CABA: 2 para la mayoría del distrito, 1 para la primera minoría), mandato de 6 años y renovación por tercios cada 2 años.

➔ El vicepresidente preside el Senado con voto de desempate.

Cuadro 1. Composición, estructura y configuración de mayoría en el poder legislativo nacional

	Diputados	Senado	Quórum	Mayoría esp. (2/3)
Miembros totales	**257**	**72**	**—**	**—**
Quórum	**129**	**37**	**Mayoría absoluta de presentes**	**—**
Mayoría simple	**129**	**37**	**—**	**—**
Mayoría especial (2/3)	**172**	**48**	**—**	**Juicio político, reforma CN, insistencia en veto**
Renovación	**Mitad c/2 años**	**Tercio c/2 años**	**—**	**—**
Mandato	**4 años**	**6 años**	**—**	**—**

4. Serie histórica exacta: leyes sancionadas por año (1983-2025)[1]

La serie exacta revela una correlación inversa entre fragmentación parlamentaria y producción legislativa.

- ➔ Mientras el número de bloques creció de 2 (1983) a +40 (2017), el promedio de leyes por lustro cayó de 154 (1994-1998) a 59 (2019-2023).
- ➔ A mayor fragmentación política, menos leyes.
- ➔ La mayoría legislativa sigue siendo el factor dominante: en 2014, el oficialismo (que contaba con mayoría) produjo 191 leyes en un Congreso. Precisamente, el máximo histórico de leyes sancionadas corresponde al año 2014.
- ➔ Los mínimos históricos corresponden a los años 2019 (41), 2022 (37), 2023 (34) y 2025 (11).

[1] Datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados, publicación oficial Leyes por año calendario 1983–2025'. Cada ley tiene un número de promulgación asignado. El periodo analizado va desde el 10/12/1983 a 31/12/2025.

Cuadro 2. Cantidad de leyes sancionadas por año

Año	Leyes	Año	Leyes	Año	Leyes	Año	Leyes
1983	2	1995	177	2007	131	2019	41
1984	128	1996	143	2008	125	2020	70
1985	138	1997	170	2009	111	2021	56
1986	187	1998	143	2010	70	2022	37
1987	53	1999	158	2011	79	2023	34
1988	114	2000	163	2012	105	2024	44
1989	109	2001	154	2013	87	2025	11
1990	132	2002	168	2014	191 ★	TOTAL	4.634+
1991	168	2003	151	2015	127	Promedio	122/año
1992	121	2004	139	2016	101	(1984–2025)	
1993	119	2005	64	2017	87		
1994	139	2006	141	2018	66		

5. Actividad legislativa

- ➔ El Congreso recibe entre 2.000 y 4.000 proyectos por año.
- ➔ La tasa de conversión en ley es menor al 1%.
- ➔ La mayoría del trabajo legislativo visible no produce resultado normativo.
- ➔ La fragmentación política agrava la producción legislativa: más bloques = más proyectos presentados = menor probabilidad de que cada uno avance.
- ➔ En 2022, se presentaron 3000 proyectos de ley; sólo 37 fueron aprobados.
    - ◆ En 2023, se presentaron 2083 proyectos de ley al primer semestre de 2023 y sólo 20 fueron aprobados.
- ➔ La mayoría de los proyectos aprobados desde 1983 fueron propuestos por legisladores, no por el gobierno. Los datos confirman esto en los años recientes:

Cuadro 3. Cantidad de proyectos ley aprobados y presentados por el poder ejecutivo sobre el total por año

Año	Leyes de origen Ejecutivo	% del total	Nota
2016	27 de 101	26,7%	Piso histórico compartido con 2021
2021	14 de 56	25,0%	Piso histórico absoluto
2022	29 de 37	78,4%	Alta concentración en leyes del oficialismo ese año

Año	Leyes de origen Ejecutivo	% del total	Nota
2025 (per. ord.)	0 de 11	0%	Inédito: 0 leyes del oficialismo en todo el período

6. Los vetos presidenciales (1983-2025)

- ➔ Entre 1983-2025, hubo 417 vetos (totales + parciales).
  - ◆ 195 vetos (46%) corresponden al gobierno de Menem (1989-1999).
  - ◆ 201 son vetos totales y 216 vetos parciales.
- ➔ Los presidentes que más vetaron son exactamente los mismos que más DNU emitieron y más extraordinarias convocaron: Carlos Menem y Néstor Kirchner lideran las tres categorías.
  - ◆ Ricardo Alfonsín y Mauricio Macri, que priorizaron el camino parlamentario ordinario, tienen las tasas más bajas en las tres variables.
  - ◆ Cristina Fernández de Kirchner tiene la menor cantidad de vetos totales (3) en dos ciclos presidenciales consecutivos.
  - ◆ Alberto Fernández es el único presidente que no emitió un veto total durante su mandato.

Cuadro 4. Vetos presidenciales por gestión de gobierno

Presidente	Total	Totales	Parciales	Insistencias exitosas del Congreso
Alfonsín (83-89)	49	37	12	1
Menem (89-99)	195	95	100	30
De la Rúa (99-01)	46	26	20	5
Duhalde (02-03)	37	13	24	3
Kirchner (03-07)	39	13	26	0
CFK (07-15)	21	3	18	0
Macri (15-19)	8	5	3	0
A. Fernández (19-23)	13	0	13	0
Milei (23-sep.2025)	9	9	0	3

7. El Presupuesto Nacional: la ley de leyes y sus crisis

- ➔ Entre 1983-2025, solo 5 veces el Congreso no pudo sancionar la ley de presupuesto nacional.
- ➔ Por primera vez en la historia, en 2 años consecutivos (2024 y 2025) no se aprobó el presupuesto nacional. En ambos ejercicios, se prorrogó el presupuesto 2023.

Cuadro 5. Años en los que no se logró sancionar una ley de presupuesto de la administración pública nacional

Ejercicio	Presidencia	Causa	Consecuencia
2011	CFK	Oposición no trató el proyecto	Prórroga del Presupuesto 2010
2020	A. Fernández	Gobierno no presentó el de Macri	Prórroga del Presupuesto 2019
2022	A. Fernández	Diputados rechazó el proyecto (17/12/2021)	Prórroga del Presupuesto 2021
2024	Milei	Congreso no aprobó el proyecto	Prórroga del Presupuesto 2023 (Decreto 88/2023)
2025	Milei	Sesiones ordinarias cerraron sin acuerdo	Prórroga del Presupuesto 2023 por 2do año (Decreto 1131/2024) - Primera doble prórroga de la historia

8. Fragmentación partidaria

La fragmentación de la Cámara de Diputados es uno de los fenómenos más documentados del sistema.

- ➔ En 1983, la Cámara de Diputados funcionaba con dos grandes bloques. En 2017 había más de 40, varios con tres o menos integrantes.
- ➔ Esta fragmentación tiene consecuencias directas y medibles sobre la productividad legislativa.
- ➔ La caída de 154 leyes/año promedio (lustro 1994-1998) a 59 leyes/año (lustro 2019-2023) coincide con el período de mayor fragmentación de la historia.
- ➔ A mayor fragmentación política, mayor es la cantidad de bloques parlamentarios y mayor es la dificultad para construir mayorías.

9. Género en el Congreso: de la exclusión a la paridad (1983-2025)

- ➔ En 1983, sólo el 4% eran diputadas.
- ➔ En 2025, se pasó a 42% de representación femenina en la Cámara de Diputados y 47% en la Cámara de Senado.
- ➔ En 2022, el 67% de las leyes de origen legislativo (no ejecutivo) tuvieron a mujeres como autoras principales.

10. Coparticipación federal: la ley que no existe

La Constitución de 1994 (Art. 75 inc. 2) ordenó que se sancionara una nueva ley convenio de coparticipación federal con cámara de origen obligatoriamente en el Senado.

- ➔ 31 años después, esa ley nunca fue sancionada.
- ➔ El sistema vigente es la Ley 23.548 de 1988 (Alfonsín), prorrogada indefinidamente.

Cuadro 6. Estado de situación sobre la ley de coparticipación federal entre 1988-2025

Año	Norma	Descripción
1988	Ley 23.548	Régimen 'transitorio' Alfonsín. Vigente 37 años después. Buenos Aires: 21,5%
1994	Reforma CN	Ordenó nueva ley convenio. Cámara de origen: Senado. Mayoría absoluta total. Aprobación de provincias
2016	Decreto 194	Macri sube CABA al 3,75% (traspaso Policía Federal)
2020	Decreto 735	A. Fernández baja CABA al 2,32%
2021	Fallo CSJN	Ordena pagar 2,95% a CABA. Suspende Ley 27.606
2025	Sin nueva ley	31 años esperando su propia ley convenio constitucional

11. Democracia directa: los mecanismos que no funcionan

La reforma constitucional de 1994 incorporó dos mecanismos de participación ciudadana: la iniciativa legislativa popular (Art. 39) y la consulta popular (Art. 40).

- ➔ Desde su incorporación en 1994, nunca se sancionó una ley por iniciativa popular.
- ➔ Solo 2 proyectos impulsados por iniciativa popular llegaron al Congreso.

- ➔ Las iniciativas populares requieren de 500.000 firmas por parte de la ciudadanía, que representa el 1,5% del padrón.
- ➔ En 1984, se realizó la última consulta popular nacional con el fin de obtener el parecer de la ciudadanía respecto a aceptar o rechazar el Tratado de Paz y Amistad firmado con Chile para resolver el Conflicto del Beagle. El 81,3% de los votos fueron a favor del tratado.

12. La representatividad parlamentaria en Diputados

A diferencia del Senado -donde cada provincia tiene el mismo número de bancas sin importar su tamaño-, en Diputados el peso de cada provincia debería variar según cuántos habitantes tiene. Sin embargo, la distribución vigente de las 257 bancas fue fijada en 1983 y nunca se actualizó, pese a que la Constitución ordena hacerlo después de cada censo.

La representatividad de la Cámara de Diputados se rige por la interrelación de tres niveles normativos: la Constitución Nacional, la ley reglamentaria vigente y el método de distribución de bancas dentro de cada distrito. El Art. 45 de la Constitución Nacional establece el principio de proporcionalidad poblacional:

- ➔ El texto constitucional fija una base de un diputado por cada 33.000 habitantes o fracción que no baje de 16.500.
- ➔ La Constitución agrega, de manera decisiva, que el Congreso puede ampliar esa base pero está obligado a actualizar la representación después de cada censo (Art. 45 in fine y Art. 47).
- ➔ La distribución actual de las 257 bancas se rige por la Ley 22.847, sancionada el 6 de julio de 1983 por el último gobierno de facto (presidente Reynaldo Bignone), razón por la cual se la conoce como “Ley Bignone”. Esta norma establece tres reglas de cálculo:
    - ◆ Un diputado por cada 161.000 habitantes o fracción no menor de 80.500.
    - ◆ Se agregan 3 diputados fijos por cada distrito.
    - ◆ Ningún distrito puede tener menos de 5 diputados, ni menos de los que tenía al 23 de marzo de 1976.

- ➔ Mientras, la base constitucional es de 1 diputado cada 33.000 habitantes, la Ley 22.847 la elevó a 1 cada 161.000 (casi 5 veces más).
- ➔ Si se aplicara literalmente la base constitucional de 33.000, la Cámara tendría más de 1.300 diputados.
- ➔ Desde la vuelta de la democracia, se realizaron cuatro censos nacionales de población: 1991, 2001, 2010 y 2022. Ninguno de ellos fue utilizado para actualizar la distribución de bancas de Diputados, pese al mandato del Art. 45 y 47 CN.
- ➔ La distribución vigente refleja la población relativa de las provincias según el censo de 1980.

Cuadro 7. Datos de población y actualización estimada de diputados según datos censales

Censo	Población total	¿Se actualizó la Cámara?	Diputados que deberían haberse recalculado
1980	27,9 millones	Sí (base de la Ley 22.847)	254 (base vigente hasta hoy)
1991	32,6 millones	No	295 estimados
2001	36,3 millones	No	320 estimados
2010	40,1 millones	No	324 (según DL 22.847)
2022	46,0 millones	No	363 (cálculo con fórmula vigente)

El congelamiento de la distribución produce dos distorsiones simétricas:

- ➔ El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 arrojó una población total de 46.044.703 habitantes. Aplicando la fórmula vigente de la Ley 22.847, la Cámara de Diputados debería recomponerse:
  - ◆ La Cámara debería tener entre 359-363 diputados.
  - ◆ Actualmente faltan sumar 106 bancas.
- ➔ Las provincias que crecieron mucho desde 1980 (Buenos Aires y las patagónicas) quedaron subrepresentadas: tienen menos bancas de las que les corresponderían por población.

- La provincia de Buenos Aires es la jurisdicción más subrepresentada: deberían sumarse 42 diputados.

➔ Las provincias que crecieron poco o cuya participación relativa cayó (CABA y varias del norte y Cuyo) quedaron sobrerrepresentadas.

Cuadro 8. Distribución completa proyectada y actualizada para las 24 jurisdicciones

Distrito	Población 2022	Actual	Proyec.	Diferencia
Buenos Aires	17.569.053	70	112	+42
Córdoba	3.978.984	18	28	+10
Santa Fe	3.556.522	19	25	+6
CABA	3.120.612	25	25	0
Mendoza	2.014.533	10	16	+6
Tucumán	1.703.186	9	14	+5
Salta	1.440.672	7	12	+5
Entre Ríos	1.426.426	9	12	+3
Misiones	1.280.960	7	11	+4
Corrientes	1.197.553	7	10	+3
Chaco	1.129.606	7	10	+3
Santiago del Estero	1.054.028	7	10	+3
San Juan	818.234	6	8	+2
Jujuy	797.955	6	8	+2
Río Negro	762.067	5	8	+3
Neuquén	726.590	5	8	+3

Formosa	606.041	5	7	+2
Chubut	603.120	5	7	+2
San Luis	540.905	5	6	+1
Catamarca	429.556	5	6	+1
La Rioja	384.607	5	5	0
La Pampa	366.022	5	5	0
Santa Cruz	333.473	5	5	0
Tierra del Fuego	190.641	5	5	0
TOTAL	46.031.346	257	363	+106

13. Conclusiones generales

El análisis institucional en base a datos públicos muestra que, luego de 42 años de democracia ininterrumpida, se produjeron 4.634 leyes verificadas, 160 sesiones extraordinarias, más de 417 vetos y más de 40 bloques en el pico de fragmentación. El récord de 191 leyes (2014) y el mínimo de 11 en período ordinario (2025) son dos expresiones del mismo sistema. Este retroceso en la cantidad de leyes aprobadas se vincula directamente con la fragmentación parlamentaria, que reconfigura la labor legislativa y acentúa una dinámica de más proyectos de ley presentados, menor tasa de conversión, y menos leyes. Por otro lado, la dimensión de género es la transformación más profunda y sostenida del período. Se pasó de 4% a 42% de participación femenina en Diputados y de 4% a 47% en Senado en 42 años, impulsada íntegramente por legislación (Ley 24.012 de 1991 y Ley 27.412 de 2017).

El funcionamiento del Congreso constituye un indicador potente de la calidad de la democracia y, por lo tanto, de las capacidades deliberativas que una sociedad pone en juego para establecer reglas de juego en común. Al observar cómo se relacionan los actores, cómo

se forman las mayorías, cómo participan las minorías, cómo se construyen los acuerdos y cómo se procesan los conflictos podemos conocer la capacidad del sistema democrático para transformar la diversidad social en representación política y la representación política en decisiones institucionales.

El análisis institucional desarrollado en este informe permite recuperar precisamente esa dimensión a partir de datos públicos objetivos. Más allá de las circunstancias particulares de cada período, el Congreso aparece como un espacio privilegiado de representación, escenario de deliberación, ámbito de negociación y mecanismo de decisión. Su existencia permite que el conflicto político no quede fuera de las instituciones, sino que pueda ser expresado, discutido y eventualmente transformado en acuerdos y normas comunes.

éforo
fundación

CONSTRUIMOS PARTICIPACIÓN CIUDADANA

eforo.org.ar
info@eforo.org.ar
Rodríguez Peña 243 (C1020ADE)
CABA - Argentina