



Un gobierno minoritario frente al Congreso: producción y éxito legislativo durante los primeros dos años de Milei



Documento de trabajo N° 1 | Agosto 2026



Autores

Juan Pablo Guevara Lynch

Magíster en Economía Política con mención en Economía Argentina por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina) y Licenciado en Economía, Cum Laude, por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como Profesor Adjunto en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, donde realiza actividades de docencia, investigación y extensión universitaria. Asimismo, participa en proyectos de consultoría vinculados al análisis de la coyuntura política y económica.

Folco Delfino

Doctorando en Ciencias Sociales y Magíster en Ciencia Política y Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Licenciado y Profesor en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA, Diploma de Honor). Se desempeña como becario interno doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina (IICSAL, FLACSO-CONICET), y como docente en la UBA. Ha trabajado en el ámbito de la consultoría en temas vinculados a la administración pública y participa activamente en proyectos de investigación, jornadas académicas, redes temáticas y espacios de formación colectiva.

Hernán Beorlegui

Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires y maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina), bajo la dirección de la Dra. Paula Canelo. Integra la Carrera del Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo del CONICET, con sede en el Instituto



de Investigaciones Sociales de América Latina (IICSAL, FLACSO-CONICET). Asimismo, es miembro del Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (CEHEAL), perteneciente al Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP, CONICET-UBA). Se desempeña como ayudante de primera en la asignatura Historia Económica y Social Argentina, cátedra Marcelo Rougier, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

¿Cómo citar este documento?

Guevara Lynch, J. P., Delfino, F. y Beorlegui, H. (2026). *Un gobierno minoritario frente al Congreso: producción y éxito legislativo durante los primeros dos años de Milei* (Documento de trabajo N°1). Centro de Análisis Legislativo Argentino (CALA-FLACSO), Área de Estudios Políticos y Sociales, FLACSO Argentina.

Contacto:

posg.informes@flacso.org.ar

Las opiniones, errores y/u omisiones que pueda contener este documento son de exclusiva responsabilidad de los/as autores/as.



Resumen

El presente informe analiza el desempeño legislativo del gobierno de Javier Milei durante sus dos primeros años de gestión (2024-2025), con el propósito de examinar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso en un contexto de gobierno minoritario. A partir de la literatura sobre presidencialismo, éxito legislativo y relaciones Ejecutivo-Legislativo, el trabajo reconstruye la actividad parlamentaria mediante una matriz de datos elaborada a partir de información oficial de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y el Honorable Senado de la Nación y complementada con procedimientos de *web scraping* sobre el Trámite Parlamentario, el Boletín de Asuntos Entrados y las Órdenes del Día. Sobre esa base se construyen indicadores relativos a la producción legislativa, el origen de las iniciativas, las tasas de aprobación, los tiempos de tratamiento y la conformación de mayorías parlamentarias.

Los resultados muestran que el gobierno de Javier Milei registró el menor nivel de iniciativa y éxito legislativo entre las administraciones comparadas durante sus dos primeros años de gestión. La cantidad de proyectos enviados por el Poder Ejecutivo, el número de iniciativas convertidas en ley y la proporción de proyectos aprobados se ubicaron por debajo de los valores observados en los gobiernos precedentes (2011-2023). Al mismo tiempo, el análisis evidencia que una parte importante de las leyes sancionadas durante el período correspondió a proyectos iniciados por administraciones anteriores. Sin embargo, el informe también muestra que el oficialismo logró construir acuerdos legislativos para aprobar algunas de sus principales reformas y reunir los apoyos necesarios para sostener vetos presidenciales, lo que matiza una interpretación basada exclusivamente en las tasas de aprobación.

Palabras clave: Congreso de la Nación; Poder Ejecutivo; éxito legislativo; relaciones Ejecutivo-Legislativo; Javier Milei; Cámara de Diputados; producción legislativa; coaliciones parlamentarias.



Introducción

La relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso ocupa un lugar recurrente en los estudios sobre política argentina. Una parte importante de esta literatura se ha concentrado en analizar las condiciones bajo las cuales los gobiernos logran impulsar su agenda legislativa, construir acuerdos parlamentarios y obtener la aprobación de sus iniciativas (Calvo, 2013; Calvo y Clerici, 2019; Clerici, 2023). En este marco, estas investigaciones han cuestionado la idea de que el Congreso argentino funcione como una simple instancia de ratificación de las decisiones presidenciales. Por el contrario, han mostrado que la producción legislativa se desarrolla a través de procesos de negociación entre oficialismos y oposiciones, donde los bloques parlamentarios conservan capacidad para modificar, retrasar o impulsar iniciativas en distintas etapas del trámite legislativo.

La asunción de Javier Milei en diciembre de 2023 abrió un escenario diferente al de buena parte de los gobiernos recientes. Tras prestar juramento como presidente, Milei descendió las escalinatas del Palacio Legislativo y pronunció su primer discurso de espaldas al Congreso de la Nación, en un gesto de fuerte carga simbólica que sembró dudas acerca del tono que adoptaría su participación legislativa. En ese contexto, la Libertad Avanza llegaba al Poder Ejecutivo con una estructura partidaria de alcance nacional todavía en formación, sin gobernadores propios y con una representación reducida en ambas cámaras del Congreso. En la Cámara de Diputados, el oficialismo inició su mandato con el 15% de las bancas (38 sobre un total de 257). Unión por la Patria concentraba el 39% de los escaños (99 diputados), mientras que el PRO (14%) y la Unión Cívica Radical (13%) constituían las siguientes bancadas en tamaño. El resto de las bancas se distribuía entre bloques de menor dimensión y fuerzas provinciales. En este escenario, el Poder Ejecutivo carecía de una mayoría propia y dependía de acuerdos con otros espacios para avanzar en el tratamiento de sus iniciativas. Desde el inicio de la gestión, cualquier



iniciativa impulsada por el Ejecutivo requería acuerdos con otras fuerzas políticas para avanzar en su tratamiento parlamentario.

Pese a su debilidad parlamentaria, durante sus dos primeros años de gobierno el Poder Ejecutivo logró convertir en ley alguna de las principales iniciativas de su agenda legislativa. Entre ellas se destacan la Ley 27.742/24 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (en adelante “Ley Bases”), la 27.743/24 de Medidas Fiscales Paliativas y Relevantes (también conocido como “paquete fiscal”), la suspensión de las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias, PASO, de 2025 (Ley 27.783/25) y reformas en materia penal como la incorporación del “juicio en ausencia” al derecho procesal penal argentino (Ley 27.784/25). Estos avances resultan relevantes si se considera que el oficialismo no contaba con mayoría propia en ninguna de las dos cámaras del Congreso.

Tabla 1. Producción legislativa originada en iniciativas del Poder Ejecutivo durante el período parlamentario 2024-2025

NºLey	Fecha sanción	Título
27.742	28-jun-2024	Ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos.
27.743	28-jun-2024	Medidas fiscales paliativas y relevantes.
27.759	26-sep-2024	Modificación de la Ley 26.879 que crea el Registro Nacional de Datos Genéticos vinculados a delitos contra la integridad sexual.
27.786	20-feb-2025	Abordaje Integral del Crimen Organizado
27.784	20-feb-2025	Modificación del Código Procesal Penal de La Nación establecido por la Ley Nº23.984 y sus modificatorias, y el Código Procesal Penal Federal con el fin de regular la realización del juicio penal en ausencia del imputado.
27.785	20-feb-2025	Previsiones del Código Procesal Penal Federal y del Código Procesal Penal establecido por la Ley 23.984, en materia de reincidencia, reiterancia, concurso de delitos y unificación de condenas.
27.783	20-feb-2025	Reforma para el Fortalecimiento Electoral.

Fuente: CALA-FLACSO. Elaboración propia con datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

En este marco, la sanción de la "Ley Bases" y de otras reformas impulsadas por el oficialismo fue resultado de procesos de negociación que involucraron a distintos bloques parlamentarios y dieron lugar a



modificaciones de los proyectos originalmente enviados por el Ejecutivo. Paralelamente, la oposición conservó capacidad para impulsar iniciativas propias (como la Ley 27.795/25 de de Financiamiento Universitario y la 27.793/25 de Emergencia en Discapacidad) y condicionar o dilatar el tratamiento legislativo (como ocurrió con el Régimen Penal Juvenil y la denominada “Ley Hojarasca” que fueron debatidos mucho después de su presentación). En este contexto, resulta pertinente examinar las características que asumió la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso durante el período 2024-2025, así como las modalidades mediante las cuales se construyeron los acuerdos necesarios para la producción legislativa.

A partir de estas consideraciones, el presente informe analiza la dinámica legislativa durante los dos primeros años del gobierno de Javier Milei (2023-2025). El objetivo es examinar las condiciones bajo las cuales el Poder Ejecutivo logró impulsar parte de su agenda en un Congreso caracterizado por la ausencia de mayorías propias y por una elevada fragmentación política. En este marco, el trabajo se pregunta cómo evaluar el desempeño legislativo de un gobierno que inició su mandato con una representación parlamentaria reducida, sin control de las principales cámaras y dependiendo de acuerdos con otras fuerzas para avanzar en el tratamiento de sus iniciativas.

Para abordar este problema, se analizan distintas dimensiones de la actividad legislativa, entre ellas la producción de leyes, el origen de las iniciativas sancionadas, la capacidad de aprobación de los proyectos impulsados por el Poder Ejecutivo, los tiempos de tratamiento parlamentario y la conformación de apoyos legislativos. Asimismo, el desempeño del gobierno de Milei durante su primer bienio se examina en perspectiva comparada con períodos equivalentes del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner y de los gobiernos de Mauricio Macri y Alberto Fernández, con el propósito de identificar continuidades,



diferencias y tendencias en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.

Se utilizan datos oficiales de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN) y el Honorable Senado de la Nación (HSN) sobre los cuales se elaboró una matriz de datos. El análisis combina una mirada de largo plazo sobre la dinámica legislativa argentina con un examen específico de los primeros dos años del actual gobierno. En las páginas que siguen se presentan los principales conceptos utilizados para estudiar el éxito legislativo y las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, se describen las características de la información empleada y se reconstruyen las tendencias observadas durante los gobiernos recientes. Sobre esa base, se analiza la actividad legislativa desarrollada entre diciembre de 2023 y 2025 y que acompañaron el tratamiento de las iniciativas impulsadas durante el período.

Éxito legislativo, negociación y producción parlamentaria: herramientas conceptuales y metodológicas

¿Qué se entiende por éxito legislativo?

La literatura sobre relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo ha dedicado una atención considerable al estudio de las condiciones que permiten a los distintos actores políticos transformar sus iniciativas en leyes. En este marco, el concepto de éxito legislativo, basado en el trabajo de Alcántara et al. (2005), suele utilizarse para referirse a la capacidad de un actor de obtener la aprobación de los proyectos que impulsa y lograr que estos completen exitosamente las distintas etapas del proceso parlamentario (Alemán y Calvo, 2008; Sanchez, 2014). Se trata de una noción utilizada para analizar el funcionamiento de los sistemas políticos democráticos, las relaciones entre los poderes del Estado y las



capacidades efectivas de los gobiernos para avanzar sobre sus prioridades programáticas.

Sin embargo, la medición del éxito legislativo presenta diversas dificultades conceptuales y metodológicas. Como señalan Alemán y Calvo (2008), la aprobación de proyectos constituye apenas una de las dimensiones posibles para evaluar el desempeño de los actores legislativos. Un gobierno puede obtener la sanción de una proporción elevada de las iniciativas que presenta y, al mismo tiempo, tener una participación reducida en el conjunto de la producción legislativa. De manera similar, puede aprobar pocas leyes en términos absolutos pero concentradas en asuntos considerados prioritarios dentro de su agenda de gobierno. Por este motivo, distintos autores han advertido que el éxito legislativo no debe confundirse con la productividad legislativa, entendida como la cantidad total de leyes sancionadas durante un período determinado (Alcántara et al. 2005, Alemán y Calvo, 2008; Huertas-Hernández, 2025). Mientras que la productividad remite al volumen de legislación aprobada, el éxito se refiere a la capacidad de convertir iniciativas en resultados legislativos concretos.

Uno de los indicadores más utilizados para aproximarse a esta cuestión es la tasa de aprobación de proyectos. Este criterio se basa en la relación entre las iniciativas presentadas por un actor y aquellas que finalmente obtienen sanción definitiva (Sanchez, 2014). Desde esta perspectiva, un gobierno exitoso sería aquel que logra transformar en ley una proporción importante de los proyectos que impulsa. La literatura ha mostrado que los poderes ejecutivos suelen exhibir tasas de aprobación superiores a las de los legisladores individuales, quienes presentan un número considerablemente mayor de iniciativas pero enfrentan mayores dificultades para reunir apoyos suficientes a lo largo del proceso legislativo (Alemán y Calvo, 2008; Sanchez, 2014). No obstante, este indicador presenta algunas limitaciones. La aprobación de un proyecto no implica necesariamente que el contenido sancionado coincida con la

propuesta original del Ejecutivo, ya que las negociaciones desarrolladas en comisión y en el recinto pueden introducir modificaciones sustantivas durante su tratamiento (Bonvecchi y Zelaznik, 2011; Moscoso, 2015). En este sentido, la tasa de aprobación permite conocer cuántas iniciativas logran convertirse en ley, pero ofrece escasa información sobre el grado de influencia que el Congreso ejerce sobre su contenido. A partir de esta inquietud, Bonvecchi y Zelaznik (2011) analizaron las leyes impulsadas por el Poder Ejecutivo entre 1999 y 2007 y desarrollaron indicadores destinados a medir las modificaciones introducidas por el Congreso durante el proceso legislativo. Sus resultados muestran que, aun cuando los proyectos son objeto de negociación y cambios, los presidentes argentinos han logrado preservar en gran medida los contenidos centrales de las iniciativas que impulsan.

La discusión sobre el éxito legislativo también involucra la capacidad de los gobiernos para impulsar determinados temas dentro de la agenda parlamentaria. Los estudios sobre presidencialismo han señalado que los poderes ejecutivos suelen contar con ventajas institucionales para promover iniciativas y orientar la discusión legislativa, mediante facultades constitucionales específicas o a través de recursos políticos derivados de su posición institucional (Alemán y Calvo, 2008; Calvo, 2014). Sin embargo, la posibilidad de instalar temas en la agenda no depende exclusivamente de las prerrogativas presidenciales. La organización interna de las cámaras, la estructura del sistema de comisiones¹, la distribución de bancas entre los distintos bloques y la existencia de actores con capacidad para controlar el acceso de las iniciativas a las etapas decisorias influyen sobre las posibilidades de tratamiento de los proyectos. En este contexto, la construcción de acuerdos suele adquirir una importancia particular, ya que la aprobación de las iniciativas

¹ Según Bonvecchy, Cherny y Cella (2018) obtener los principales cargos (como presidencias, vicepresidencias) en las comisiones más importantes por donde ingresan la mayor parte de las leyes (como Presupuesto, Asuntos Constitucionales y Legislación General) otorgan un alto poder de agenda.

requiere negociaciones capaces de reunir apoyos más allá de los límites del oficialismo (Calvo, 2014; Clerici, 2018). Incluso, la presencia de numerosos bloques de alcance provincial amplía la cantidad de actores involucrados en la negociación y dificulta la conformación de mayorías estables sobre ciertos temas. En 2025, 11 de los 24 bloques que integraban la Cámara de Diputados tenían representación circunscrita a una sola provincia, lo que equivalía al 46 % del total.

Otra dimensión frecuente en la literatura refiere a la posición que ocupa el Poder Ejecutivo dentro del conjunto de la producción legislativa. Desde esta perspectiva, el interés se desplaza desde el destino de los proyectos presidenciales hacia la participación relativa del Ejecutivo en el total de leyes sancionadas. Sanchez (2014) denomina a esta dimensión tasa de participación y la utiliza para observar el peso específico de cada actor en la producción normativa. Diversos estudios sobre el Congreso argentino han mostrado que una parte importante de las leyes sancionadas tiene origen legislativo y no ejecutivo, lo que cuestiona las interpretaciones que describen al Parlamento como una instancia dedicada exclusivamente a ratificar decisiones presidenciales (Calvo, 2013; Moscoso, 2015). En consecuencia, un gobierno puede exhibir elevados niveles de éxito respecto de los proyectos que presenta y, simultáneamente, ocupar una posición relativamente acotada dentro de la producción legislativa total. La consideración conjunta de ambas dimensiones permite obtener una imagen más completa de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso.

Ahora bien, el análisis del tiempo que demandan las iniciativas para avanzar a través del proceso legislativo constituye otra forma de aproximarse al desempeño de los gobiernos. La velocidad de tratamiento ofrece información sobre los niveles de acuerdo existentes entre los distintos actores parlamentarios, las prioridades de la agenda política y las dificultades que enfrentan determinadas propuestas para reunir apoyos suficientes. Una proporción considerable de los proyectos presentados en el Congreso no supera la instancia de comisión y pierde estado

parlamentario sin alcanzar el recinto. También se ha observado que los tiempos de tratamiento pueden variar según el momento del ciclo político. Los primeros meses de una gestión suelen estar asociados a mayores niveles de cooperación legislativa y a una disposición más favorable hacia las iniciativas presidenciales, mientras que la proximidad de los procesos electorales o el agotamiento de los ciclos gubernamentales tienden a incrementar los costos de la cooperación política y dificultan la aprobación de nuevas iniciativas (Aleman y Calvo, 2008; Clerici, 2018; Huertas-Hernández, 2025).

El Congreso argentino y las relaciones Ejecutivo-Legislativo

Durante gran parte del período democrático, una parte de la literatura interpretó al presidencialismo argentino a partir de la fortaleza institucional del Ejecutivo y de su capacidad para impulsar la agenda pública. Sin embargo, investigaciones posteriores mostraron que la producción legislativa no puede comprenderse exclusivamente a partir de las preferencias presidenciales y destacaron la importancia del Congreso como ámbito de negociación política, construcción de acuerdos y elaboración de políticas públicas (Aleman y Calvo, 2008; Calvo, 2013, 2014; Moscoso, 2015).

Desde esta perspectiva, el Congreso argentino aparece como una institución con capacidad para influir sobre el contenido de la legislación y condicionar el avance de las iniciativas promovidas por el Poder Ejecutivo. Diversos estudios han mostrado que una proporción considerable de las leyes sancionadas desde la recuperación democrática tuvo origen parlamentario y que los proyectos impulsados por el Ejecutivo suelen atravesar procesos de negociación que modifican su contenido antes de alcanzar la sanción definitiva (Bonvecchi y Zelaznik, 2011; Calvo, 2013; 2014). Estas características cuestionan las interpretaciones que describen al Congreso como una instancia dedicada exclusivamente a ratificar decisiones presidenciales y permiten observar una dinámica más

compleja en la que intervienen múltiples actores con capacidad de incidencia sobre el resultado legislativo.

La literatura ha señalado que las comisiones (ver Tabla 3) constituyen uno de los principales espacios de deliberación y articulación de acuerdos dentro del proceso legislativo, ya que allí se define el tratamiento inicial de los proyectos, se introducen modificaciones y se negocian dictámenes capaces de reunir apoyos suficientes para avanzar hacia el recinto (Calvo, 2014). En la actualidad, la Cámara de Diputados cuenta con 46 comisiones permanentes, mientras que el Senado posee 27 comisiones permanentes, además de diversas comisiones bicamerales y especiales. Esta estructura organizativa supone que una parte importante de las iniciativas deba atravesar sucesivos ámbitos de discusión antes de llegar al recinto y que numerosos proyectos sean girados simultáneamente a más de una comisión, lo que incrementa la cantidad de actores con capacidad de intervenir sobre su contenido y sobre los tiempos de tramitación.

A su vez, Bonvecchi, Cherny y Cella (2018) señalan que la expansión del número y del tamaño de las comisiones permanentes en los últimos años ha llevado a que muchos legisladores participaran simultáneamente en varias de ellas, reduciendo el tiempo disponible para el trabajo en cada comisión y multiplicando las instancias en las que un proyecto podía ser demorado, modificado o bloqueado.² En este contexto, la obtención de un dictamen favorable requiere construir acuerdos entre un número creciente de actores con incentivos territoriales y partidarios diversos, lo que incrementa los costos de coordinación y vuelve más compleja la conformación de mayorías estables. En consecuencia, el estudio de la actividad parlamentaria requiere observar no solamente las votaciones finales, sino también las instancias previas en las que se construyen consensos, se expresan desacuerdos y se establecen los términos de la negociación política.

² Mientras que en 1983 existían 26 comisiones permanentes, según Bonvecchi, Cherny y Cella (2018), en 2016 esa cifra ascendió a 46, según los datos oficiales.

Las investigaciones sobre el Congreso argentino también han identificado una cierta división del trabajo entre el Poder Ejecutivo y los legisladores. Mientras que el Ejecutivo suele concentrar sus esfuerzos en iniciativas de alcance nacional vinculadas con cuestiones económicas, fiscales o institucionales, los legisladores impulsan con frecuencia proyectos orientados a problemáticas sectoriales, territoriales o específicas de sus distritos de representación (Moscoso, 2015; Ortiz de Rozas, 2023). Esta coexistencia de agendas contribuye a explicar por qué una parte de la legislación aprobada tiene origen parlamentario aun en contextos donde el Ejecutivo conserva una elevada capacidad de influencia sobre el proceso político.

En este marco, la oposición también dispone de recursos para intervenir sobre la producción legislativa. Esos recursos son principalmente dos: el primero es la capacidad de condicionar la conformación del quórum, sin el cual la Cámara no puede sesionar; y el segundo es el poder de dilación, que puede ejercerse mediante la presentación de dictámenes en minoría, disidencias u observaciones, obligando a que los proyectos requieran un mayor debate en el recinto (Bonvecchi, Cherny y Cella, 2018). Estos instrumentos fortalecen la capacidad de negociación de los bloques no oficialistas y les permiten impulsar proyectos propios, introducir modificaciones a las iniciativas del gobierno o retrasar su tratamiento (Calvo, 2014; Bonvecchi y Zelaznik, 2011).

Del mismo modo, distintos mecanismos institucionales permiten a las minorías ejercer funciones de control sobre el Poder Ejecutivo y participar activamente de las discusiones legislativas. Por esta razón, el análisis de las leyes sancionadas resulta insuficiente para comprender las relaciones entre oficialismo y oposición, ya que una parte de la influencia política se expresa a través de negociaciones, modificaciones y acuerdos que no siempre son visibles en el resultado final.

Por otro lado, diversos estudios han mostrado que los acuerdos legislativos no necesariamente reproducen las alianzas electorales que compiten en las elecciones, sino que responden a incentivos específicos asociados al funcionamiento cotidiano del Congreso (Clerici, 2018; 2023). En escenarios de fragmentación partidaria y ausencia de mayorías propias, la aprobación de iniciativas requiere la articulación de apoyos entre bloques con trayectorias, intereses y posicionamientos diversos. En estos procesos adquieren relevancia tanto las estrategias de negociación impulsadas por los liderazgos parlamentarios como las preferencias de actores territoriales, gobernadores y fuerzas provinciales que pueden resultar decisivos para la conformación de mayorías.

Estrategía metodológica

El análisis desarrollado en este informe se basa en la construcción y sistematización de una base de datos propia sobre actividad legislativa en el Congreso de la Nación. La información utilizada proviene de distintas fuentes oficiales de la HCDN y el HSN, y fue complementada mediante procedimientos de relevamiento, actualización y validación orientados a reconstruir con mayor precisión el recorrido parlamentario de las iniciativas analizadas.

La unidad de análisis de la base de datos la constituye el proyecto de ley. En este sentido, el universo comprende todos los proyectos ingresados por mesa de entradas de la HCDN y del HSN, lo que conformó una base de 32.732 iniciativas. La mayor parte corresponde a proyectos presentados entre el 10 de diciembre de 2011 y el 10 de diciembre de 2025 (período temporal delimitado para el análisis). No obstante, también se incorporaron iniciativas ingresadas con anterioridad que conservaron estado parlamentario en virtud de la Ley 13.640/49 (que establece normas de caducidad de proyectos) y fueron sancionadas durante el período analizado. Esta decisión permite captar adecuadamente el efecto de



arrastre entre períodos legislativos y reconstruir con mayor precisión el origen de las leyes sancionadas.

La identificación del universo de proyectos se realizó mediante la integración de dos fuentes oficiales: los conjuntos de datos abiertos de la HCDN y la base descargable de expedientes ingresados por Mesa de Entradas del HSN. En ambos casos, se conservaron exclusivamente los registros correspondientes a proyectos de ley. Posteriormente, la información fue contrastada con los informes de leyes sancionadas elaborados por la Dirección de Estadísticas Parlamentarias. Este proceso permitió validar los registros existentes e incorporar iniciativas o datos ausentes en las bases originales. Asimismo, el cruce hizo posible completar información sobre el resultado posterior de las leyes, particularmente la existencia de vetos presidenciales y, cuando correspondía, la insistencia del Congreso.

Estas fuentes permiten acceder a información básica sobre los proyectos, como su título, fecha de presentación, cámara de origen, autoría, giro a comisiones y eventual sanción. Sin embargo, no ofrecen de manera integrada todas las variables necesarias para el análisis comparado. Por este motivo, se construyeron variables propias referidas al gobierno y año de presentación y sanción, la cantidad y pertenencia partidaria de los firmantes, y los tiempos transcurridos entre las distintas etapas del trámite legislativo. En particular, la información sobre la cantidad de legisladores firmantes, pertenencia partidaria de cada legislador, así como la fecha del primer dictamen, fue obtenida mediante procedimientos de *web scraping*. En cambio, las variables relativas al gobierno y año de presentación o sanción, y los tiempos de tramitación fueron variables construidas a partir de la información integrada en la base.

A continuación, la Tabla 2 presenta la estructura de la base de datos, integrada por 28 variables organizadas en cinco grandes dimensiones: 1)

atributos generales, que reúne los datos necesarios para individualizar cada iniciativa; 2) temporalidad política-institucional, que permite ubicar temporalmente el ingreso y sanción del proyecto y asociarlo con el gobierno y el año de gestión correspondiente; 3) autoría y participación política, que caracteriza a los firmantes y el grado de intervención de distintos bloques en la presentación de la iniciativa; 4) tratamiento parlamentario, que reconstruye su paso por las comisiones, la obtención del primer dictamen y los tiempos asociados a esta etapa; y 5) resultado legislativo, que registra si el proyecto fue sancionado, la duración total de su tramitación y las instancias posteriores, como el veto presidencial o la insistencia del Congreso.

Tabla 2. Estructura de la base de datos

Dimensión	Variables
Atributos generales	• Cámara de inicio. • Expediente de la Cámara de Diputados. • Expediente del Senado. • Origen institucional. • Título o tema del proyecto. • Número de ley.
Temporalidad política-institucional	• Fecha de presentación. • Gobierno de presentación. • Año de gobierno de presentación. • Gobierno de sanción. • Año de gobierno de sanción.
Autoría y participación política	• Firmante principal. • Distrito del firmante principal. • Bloque del firmante principal.



	• Cantidad total de firmantes • Tipo de autoría (unipartidaria o pluripartidaria) • Cantidad de bloques firmantes. • Bloques firmantes.
Tratamiento parlamentario	• Comisión de cabecera. • Categoría temática de la comisión. • Cantidad de comisiones a las que fue girado el proyecto. • Fecha del primer dictamen. • Días transcurridos entre la presentación y el primer dictamen.
Resultado legislativo	• Resultado del proyecto (sancionado o no sancionado). • Fecha de sanción definitiva. • Días transcurridos entre la presentación y la sanción. • Veto presidencial. • Insistencia del Congreso.

Fuente: CALA-FLACSO. Elaboración propia con datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

En relación con ello, una de las variables construidas para el análisis fue la categoría temática de la comisión de cabecera. Para ello, durante el período analizado se identificaron 52 denominaciones correspondientes a comisiones permanentes y especiales que ocuparon el primer lugar en el giro de los proyectos (comisión de cabecera). Estas fueron agrupadas en seis grandes áreas temáticas, según su principal ámbito de intervención.

Tabla 3. Clasificación temática de las comisiones de cabecera

Área temática	Comisiones incluidas
Política social, educación y trabajo	Acción Social y Salud Pública; Asuntos Cooperativos, Mutuales y Organizaciones No Gubernamentales; Cultura; De las Personas Mayores; Deportes; Discapacidad; Educación; Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia; Familias, Niñez y Juventudes; Legislación del Trabajo; Mujeres y Diversidad; Población y Desarrollo Humano; Previsión y Seguridad Social; Tercera Edad.
Producción, infraestructura y ambiente	Agricultura y Ganadería; Ciencia y Tecnología; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Comunicaciones e Informática; Economías y Desarrollo Regional; Energía y Combustibles; Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios; Minería; Obras Públicas; Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano; Transportes; Turismo; Vivienda y Ordenamiento Urbano.
Instituciones y legislación general	Asuntos Constitucionales; Asuntos Municipales; Bicameral de Seguimiento y Coordinación para la Confección del Digesto Jurídico Argentino; Bicameral Permanente del Digesto Jurídico Argentino; Derechos Humanos y Garantías; Juicio Político; Justicia; Labor Parlamentaria; Legislación General; Libertad de Expresión; Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas; Peticiones, Poderes y



	Reglamento.
Economía y presupuesto	Comercio; Defensa del Consumidor, del Usuario y de la Competencia; Economía; Finanzas; Industria; Pequeñas y Medianas Empresas; Presupuesto y Hacienda.
Seguridad y defensa	Defensa Nacional; Legislación Penal; Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico; Seguridad Interior.
Relaciones exteriores e integración	Mercosur; Relaciones Exteriores y Culto.

Fuente: CALA-FLACSO. Elaboración propia con datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

El funcionamiento del Congreso argentino en perspectiva comparada: primeros bienios legislativos, 2011-2025

El desempeño legislativo de un gobierno adquiere mayor significado cuando se analiza en perspectiva comparada. La aprobación de proyectos, el origen de las leyes sancionadas y la capacidad de construir mayorías parlamentarias responden tanto a las características de cada administración como a transformaciones más amplias del sistema político y del funcionamiento del Congreso. En este sentido, el análisis de las tendencias de largo plazo permite contextualizar el desempeño legislativo de los distintos gobiernos y distinguir aquellos rasgos que responden a procesos estructurales de aquellos asociados a coyunturas políticas específicas.

Otros estudios han analizado la dinámica legislativa argentina desde una perspectiva comparada y para diferentes períodos. Calvo y Sagarzazu

(2011) examinaron el período comprendido entre 1984 y 2007, mientras que Moscoso (2011) extendió el análisis desde 1983 hasta 2010. Sin embargo, los primeros bienios de las administraciones más recientes aún no han sido abordados sistemáticamente por la literatura. Ahora bien, el período comprendido entre 2011 y 2025 resulta particularmente adecuado para este ejercicio. Durante esos años se sucedieron gobiernos con configuraciones legislativas diferentes, niveles variables de fragmentación partidaria, coaliciones oficialistas de distinta composición y relaciones cambiantes entre el poder ejecutivo y el congreso. Estas diferencias permiten comparar la evolución de la producción legislativa, el origen de las leyes sancionadas, el éxito alcanzado por los distintos gobiernos y la capacidad de incidencia de las oposiciones.

La literatura especializada ha mostrado que ninguno de estos fenómenos puede explicarse exclusivamente por la cantidad de bancas que controla el oficialismo. La conformación de coaliciones legislativas, la organización interna del Congreso, la fragmentación del sistema de partidos, la popularidad presidencial y las estrategias de negociación desarrolladas durante el tratamiento de los proyectos también condicionan las posibilidades de impulsar una agenda legislativa y obtener la aprobación de iniciativas (Alemán y Calvo, 2008; Calvo, 2014; Calvo y Clerici, 2019). Bajo esta perspectiva, los apartados siguientes presentan una serie de indicadores que permiten reconstruir las principales tendencias observadas en el Congreso argentino durante la última década y constituyen el punto de partida para analizar el desempeño legislativo del gobierno de Javier Milei.

Evolución de la producción legislativa

Una primera dimensión corresponde a la evolución de la producción legislativa. La cantidad de leyes sancionadas constituye uno de los indicadores más utilizados para describir el nivel de actividad parlamentaria, aunque la literatura ha señalado que este dato,

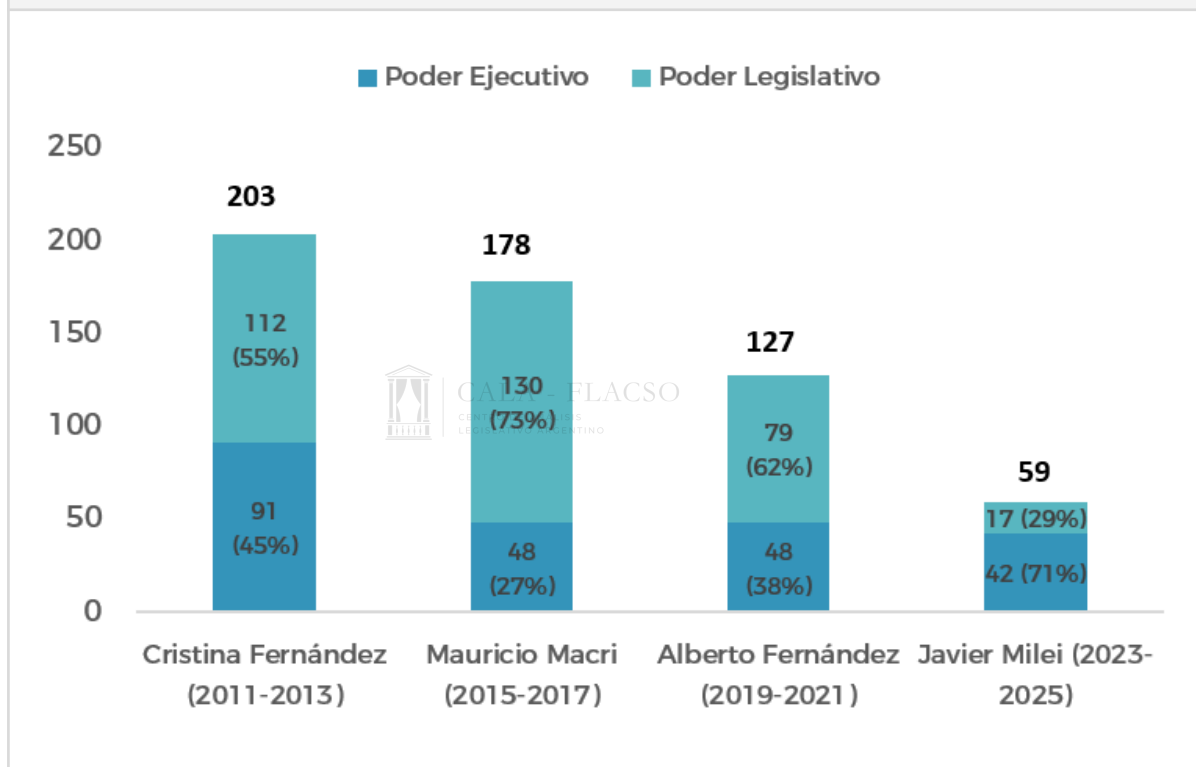


considerado de manera aislada, no resulta suficiente para evaluar el desempeño del Congreso o del Poder Ejecutivo (Alemán y Calvo, 2008; Huertas-Hernández, 2025). Su utilidad radica en que permite identificar variaciones en el volumen de legislación aprobada, reconocer cambios entre distintos períodos de gobierno y contextualizar la dinámica parlamentaria dentro de procesos políticos más amplios.

Las investigaciones sobre el Congreso argentino muestran que, desde la recuperación democrática, la actividad legislativa se mantuvo relativamente estable en términos de producción legislativa aun en contextos de gobiernos divididos o sin mayorías propias, lo que permite descartar interpretaciones que asocian automáticamente la fragmentación política con escenarios de parálisis institucional (Moscoso, 2015). Sin embargo, distintos estudios también señalan que durante los últimos años comenzaron a observarse modificaciones en el ritmo de producción normativa vinculadas con mayores dificultades para construir consensos parlamentarios y coordinar mayorías estables (Calvo, 2014; Calvo y Clerici, 2019).

Como muestra el Gráfico 1, la producción legislativa durante los dos primeros años de gestión descendió de 203 leyes bajo el segundo gobierno de Cristina Fernández a tan solo 59 durante el gobierno de Javier Milei.

Gráfico 1. Leyes sancionadas durante los dos primeros años de gestión, según origen institucional (2011-2025).

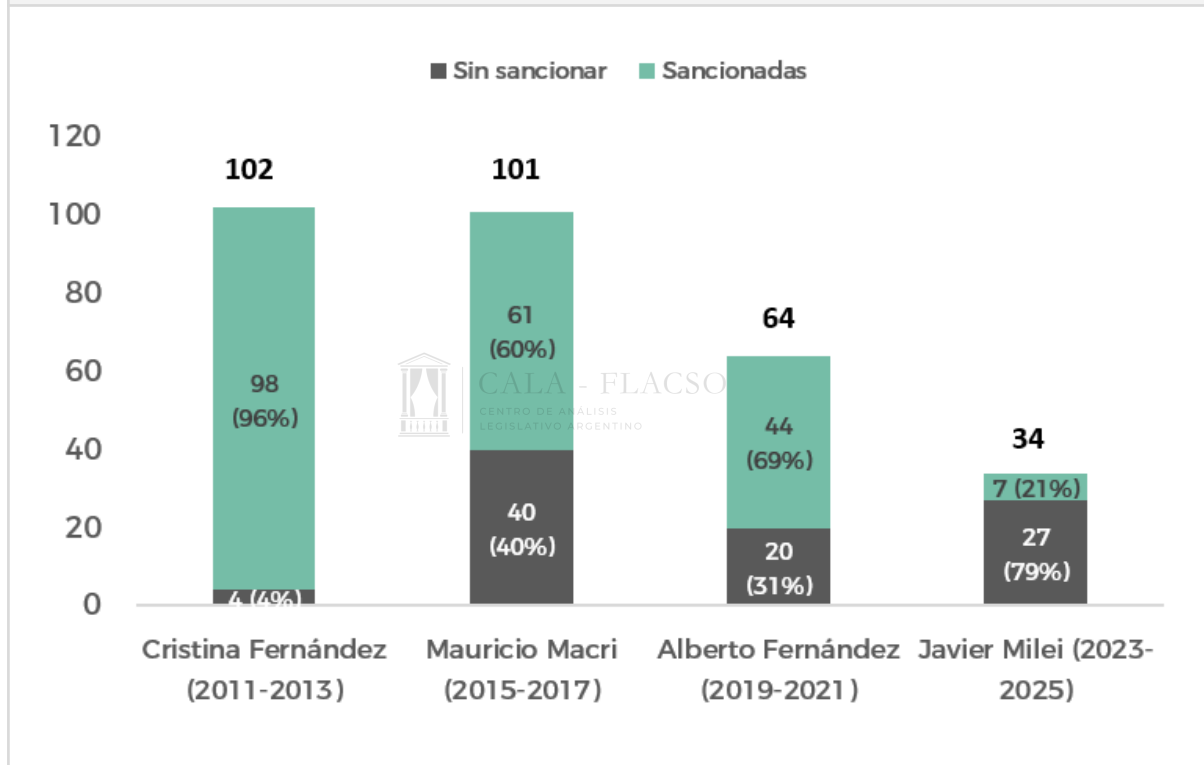


Fuente: CALA-FLACSO. Elaboración propia con datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

El predominio de las leyes de origen ejecutivo durante 2024-2025 requiere, sin embargo, una precisión. De las 42 leyes iniciadas por el Poder Ejecutivo que fueron sancionadas en esos dos años, sólo siete correspondían a proyectos presentados por el gobierno de Javier Milei. Las restantes habían sido impulsadas por administraciones anteriores y completaron su trámite parlamentario durante el período analizado. Esta distinción permite observar con mayor precisión la capacidad del gobierno para impulsar su propia agenda. Tal como muestra el Gráfico 2, durante sus primeros dos años, el Poder Ejecutivo presentó 34 proyectos de ley, de los cuales solo siete fueron sancionados, lo que representa una tasa de aprobación cercana al 21%. Se trata de la proporción más baja entre las administraciones analizadas y de la menor cantidad de

iniciativas propias convertidas en ley durante los primeros dos años de gestión.

Gráfico 2. Proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo durante los dos primeros años de gestión, según resultado legislativo (2011-2025).



Fuente: CALA-FLACSO. Elaboración propia con datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

De esta forma, los datos presentados muestran una reducción pronunciada de la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo durante los primeros dos años del gobierno de Javier Milei. En comparación con las administraciones analizadas desde 2011, se trata del gobierno que menor cantidad de proyectos de ley envió al Congreso y también del que menor cantidad de iniciativas propias logró convertir en ley. Básicamente, cuatro de cada cinco iniciativas impulsadas por el Ejecutivo no lograron convertirse en ley. O en otras palabras, el gobierno consiguió sancionar una de cada cinco iniciativas presentadas, registrando simultáneamente el mayor porcentaje de proyectos sin aprobación y el menor nivel de productividad legislativa del período analizado.

Si se toma como referencia el inicio de la serie en 2011, la disminución también resulta visible en términos absolutos. La iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo descendió un 66,7%, mientras que la cantidad de leyes sancionadas de este origen se redujo un 92,9%, ubicándose en el nivel más bajo de toda la serie. Estos datos constituyen un primer indicio de las dificultades que enfrentó el gobierno para impulsar su agenda mediante el procedimiento legislativo ordinario.

Sin embargo, la interpretación de estos resultados requiere considerar las condiciones políticas e institucionales en las que se desarrolló la gestión. Javier Milei asumió la presidencia al frente de una fuerza política de reciente creación, sin gobernadores propios y con una representación parlamentaria marcadamente minoritaria en ambas cámaras. En este contexto, el bajo nivel de iniciativa y sanción legislativa coexistió con una estrategia orientada a utilizar otros instrumentos institucionales para implementar parte de su programa de gobierno. Por un lado, el Poder Ejecutivo recurrió de manera frecuente a los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) para introducir modificaciones de amplio alcance en distintas áreas de política pública. El DNU 70/2023, por ejemplo, impulsó un extenso proceso de desregulación económica y modificó o derogó numerosas disposiciones laborales, comerciales, inmobiliarias y societarias. Posteriormente, distintos decretos introdujeron cambios en materia previsional, presupuestaria, administrativa, migratoria, energética y de organización ministerial, además de habilitar un nuevo acuerdo de financiamiento con el Fondo Monetario Internacional. Por otro lado, el Ejecutivo también utilizó el veto total como herramienta para bloquear iniciativas impulsadas por la oposición, entre ellas las leyes vinculadas con movilidad jubilatoria, financiamiento universitario, moratoria previsional, emergencia en discapacidad, emergencia sanitaria pediátrica, financiamiento del Hospital Garrahan y distribución de los Aportes del Tesoro Nacional.

En consecuencia, la baja tasa de aprobación de proyectos propios no implica necesariamente una ausencia de capacidad de incidencia sobre la agenda pública. Más bien, los datos sugieren un desplazamiento hacia modalidades alternativas de intervención institucional, donde la utilización de DNU y vetos adquirió una centralidad mayor que la observada en administraciones anteriores. Esta combinación de baja productividad legislativa, elevada proporción de proyectos sin sanción y utilización intensiva de herramientas unilaterales constituye uno de los rasgos distintivos de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso durante los primeros años del gobierno de Javier Milei.

¿Quién impulsa las leyes?

La cantidad de leyes sancionadas constituye únicamente una parte del análisis. También resulta necesario examinar el origen institucional de esas iniciativas para identificar qué actores impulsan efectivamente la producción legislativa. La evidencia disponible contradice la caracterización del Congreso argentino como una institución dedicada exclusivamente a ratificar las decisiones presidenciales. Entre 1983 y 2012, aproximadamente el 55% de las leyes sancionadas tuvo origen en proyectos presentados por diputados y senadores, mientras que el restante 45% correspondió a iniciativas promovidas por el Poder Ejecutivo (Moscoso, 2015). Estos resultados muestran que el Congreso ha mantenido una capacidad sostenida para impulsar legislación propia a lo largo de distintos gobiernos y configuraciones partidarias.

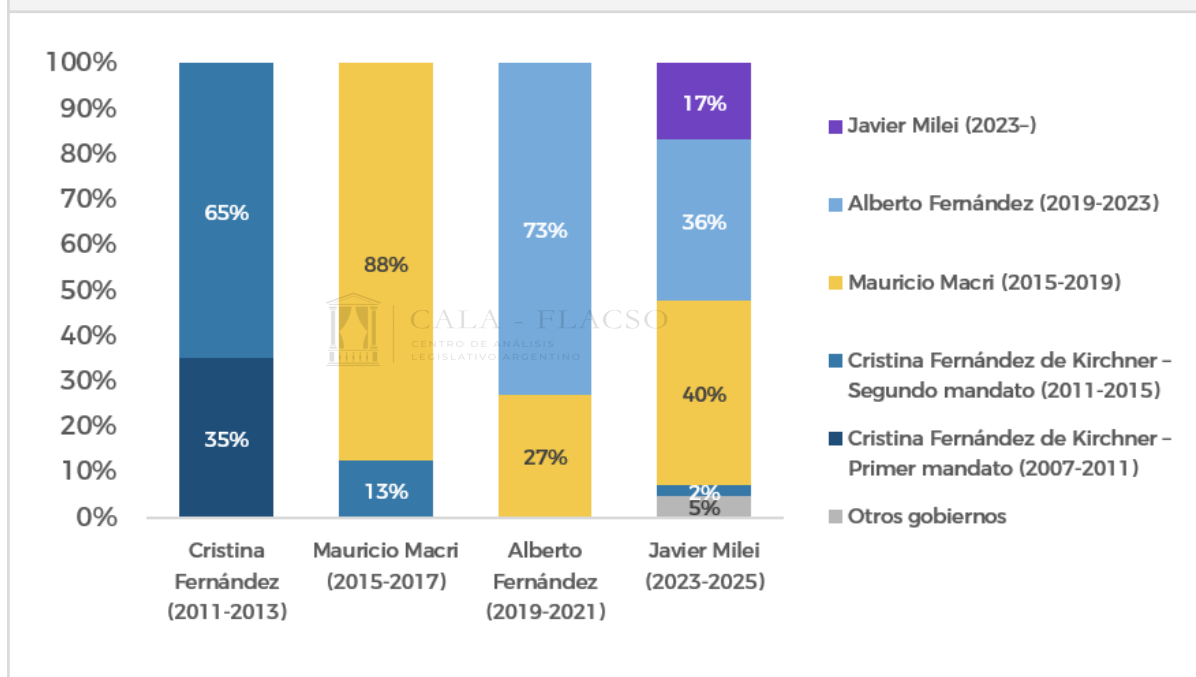
La literatura también identifica una diferenciación relativamente estable entre los tipos de iniciativas promovidas por cada actor. El Poder Ejecutivo concentra gran parte de su producción legislativa en políticas de alcance nacional, particularmente en materias económicas, fiscales e institucionales, mientras que diputados y senadores impulsan con mayor frecuencia proyectos asociados a demandas territoriales, intereses sectoriales o problemáticas específicas de sus distritos (Moscoso, 2015;



Ortiz de Rozas, 2023). Esta división del trabajo legislativo ha sido caracterizada como una "doble agenda", en la que el Ejecutivo orienta sus esfuerzos hacia reformas de alcance general y el Congreso conserva una producción normativa más diversificada. El análisis comparado de los gobiernos recientes permite observar hasta qué punto estos patrones se mantienen o experimentan modificaciones durante la última década.

Los datos correspondientes al gobierno de Milei introducen, sin embargo, algunos matices respecto de estas tendencias. Durante sus dos primeros años de gestión se sancionaron 59 leyes, de las cuales la mayor parte tuvo origen en iniciativas del Poder Ejecutivo. No obstante, una mirada más detallada muestra que este predominio responde, en gran medida, al tratamiento de proyectos enviados por administraciones anteriores. En efecto, sólo el 17% de las leyes de origen ejecutivo aprobadas durante este período correspondió a iniciativas presentadas por el propio gobierno de Milei, mientras que el restante 83% había sido impulsado durante presidencias previas y continuó su trámite parlamentario hasta obtener sanción definitiva. Se trata de la proporción más elevada de leyes heredadas entre los gobiernos analizados desde 2011. Estos resultados, plasmados en el siguiente Gráfico 3, muestran la importancia de distinguir entre el origen institucional de las leyes y el momento en que las iniciativas fueron presentadas, ya que ambas dimensiones ofrecen imágenes diferentes sobre la producción legislativa y permiten interpretar con mayor precisión el desempeño del Poder Ejecutivo.

Gráfico 3. Leyes iniciadas por Poder Ejecutivo y promulgadas durante los dos primeros años de cada gestión, según el gobierno que presentó el proyecto de ley (2011-2025)



Fuente: CALA-FLACSO. Elaboración propia con datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

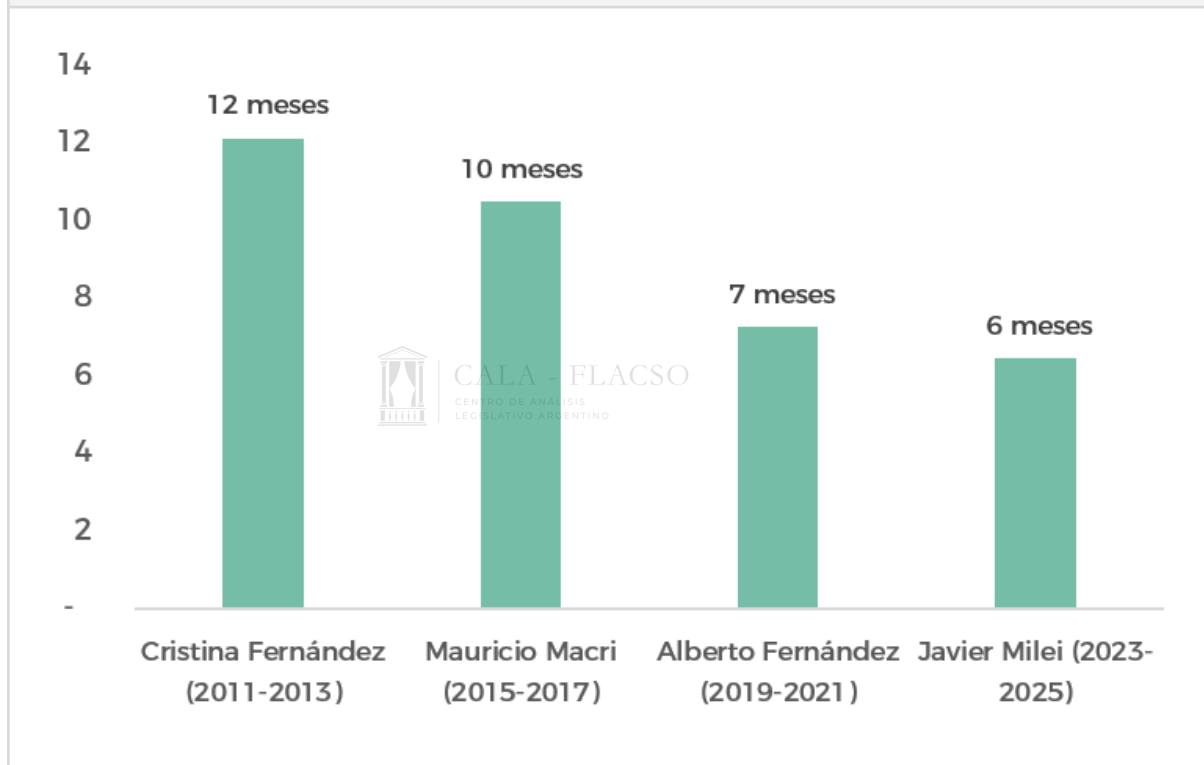
Estos resultados sugieren también que la centralidad del Poder Ejecutivo en la producción legislativa durante los primeros años de la gestión de Milei descansó, en buena medida, sobre la continuidad del tratamiento de iniciativas previamente incorporadas a la agenda parlamentaria y no sobre la aprobación de proyectos propios. Desde esta perspectiva, el predominio de “leyes de arrastre” constituye un indicador complementario para evaluar el desempeño legislativo del gobierno, ya que pone de relieve las dificultades para convertir en ley las iniciativas impulsadas por la nueva administración. Al mismo tiempo, invita a considerar el tipo de acuerdos políticos que hicieron posible la aprobación de esos proyectos heredados y a preguntarse en qué áreas de política pública se concentró esa continuidad legislativa, aspectos que permiten comprender con mayor precisión la dinámica de funcionamiento del Congreso durante el período analizado.



¿Con qué velocidad se producen las leyes?

La velocidad de tramitación constituye otra dimensión relevante del desempeño legislativo. En perspectiva comparada, los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo durante la gestión de Javier Milei que resultaron sancionados registraron el menor plazo promedio entre su presentación y su conversión en ley. En promedio, el trámite de estas iniciativas demandó seis meses, la mitad del tiempo observado durante el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, cuatro meses menos que los proyectos aprobados durante la gestión de Mauricio Macri e incluso un mes menos que durante el gobierno de Alberto Fernández, cuyo período estuvo atravesado por la pandemia y la necesidad de acelerar el tratamiento de numerosas iniciativas impulsadas por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, esta mayor velocidad de tramitación coexistió con un bajo nivel de producción legislativa. Durante sus dos primeros años de gestión, el gobierno de Milei consiguió la sanción de una ley propia aproximadamente cada tres meses, mientras que durante el segundo mandato de Cristina Fernández ese ritmo fue cercano a una ley cada siete días. Estos resultados muestran que la rapidez en el tratamiento de las iniciativas no necesariamente se traduce en una mayor capacidad para convertir proyectos en ley, especialmente en un contexto de gobierno minoritario y de elevada fragmentación parlamentaria.

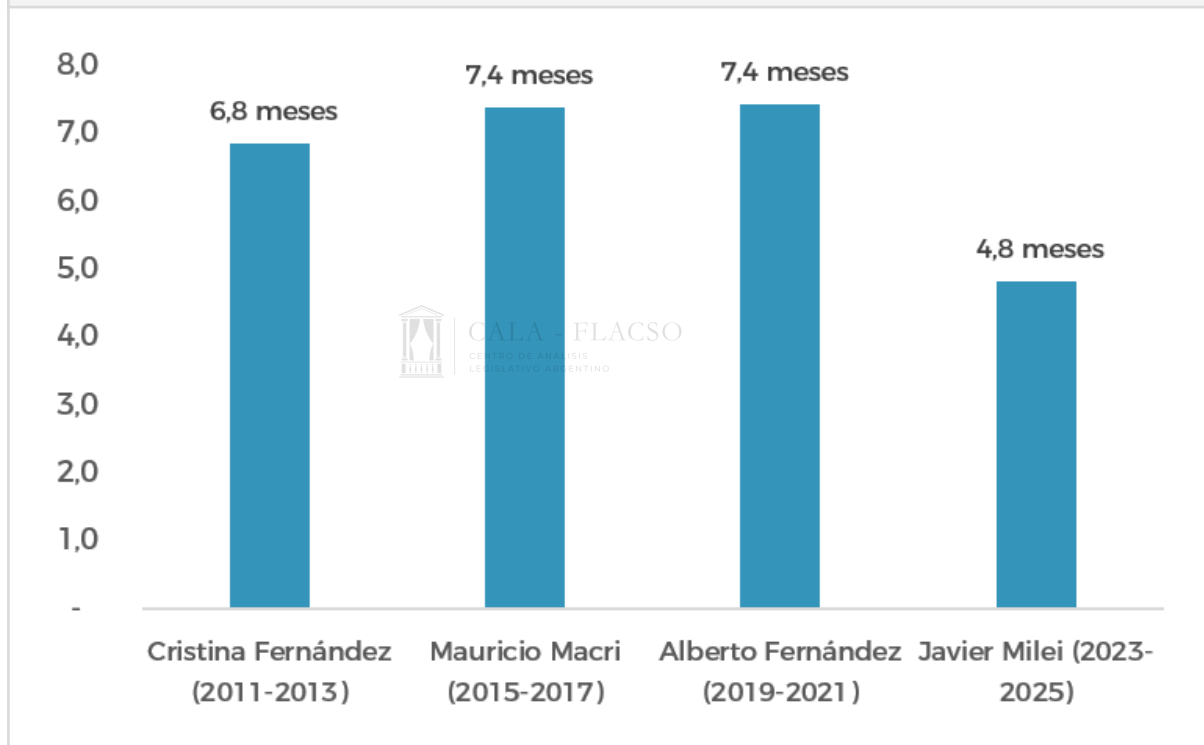
Gráfico 4. Tiempo promedio transcurrido entre la presentación y la sanción de los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo, según gestión (2011-2025)



Fuente: CALA-FLACSO. Elaboración propia con datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Por su parte, la rapidez del tratamiento legislativo no fue exclusiva de los proyectos que finalmente se convirtieron en ley. También entre las iniciativas que no alcanzaron la sanción, la gestión de Milei registró tiempos de tratamiento sensiblemente menores que los observados en gobiernos anteriores. El tiempo promedio entre la sanción y el primer dictamen fue de 4,8 meses, frente a los más de 6 meses que registraron las gestiones anteriores.

Gráfico 5. Tiempo promedio transcurrido entre la presentación y el primer dictamen de los proyectos de ley no sancionados, enviados por el Poder Ejecutivo (2011-2025)



Fuente: CALA-FLACSO. Elaboración propia con datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

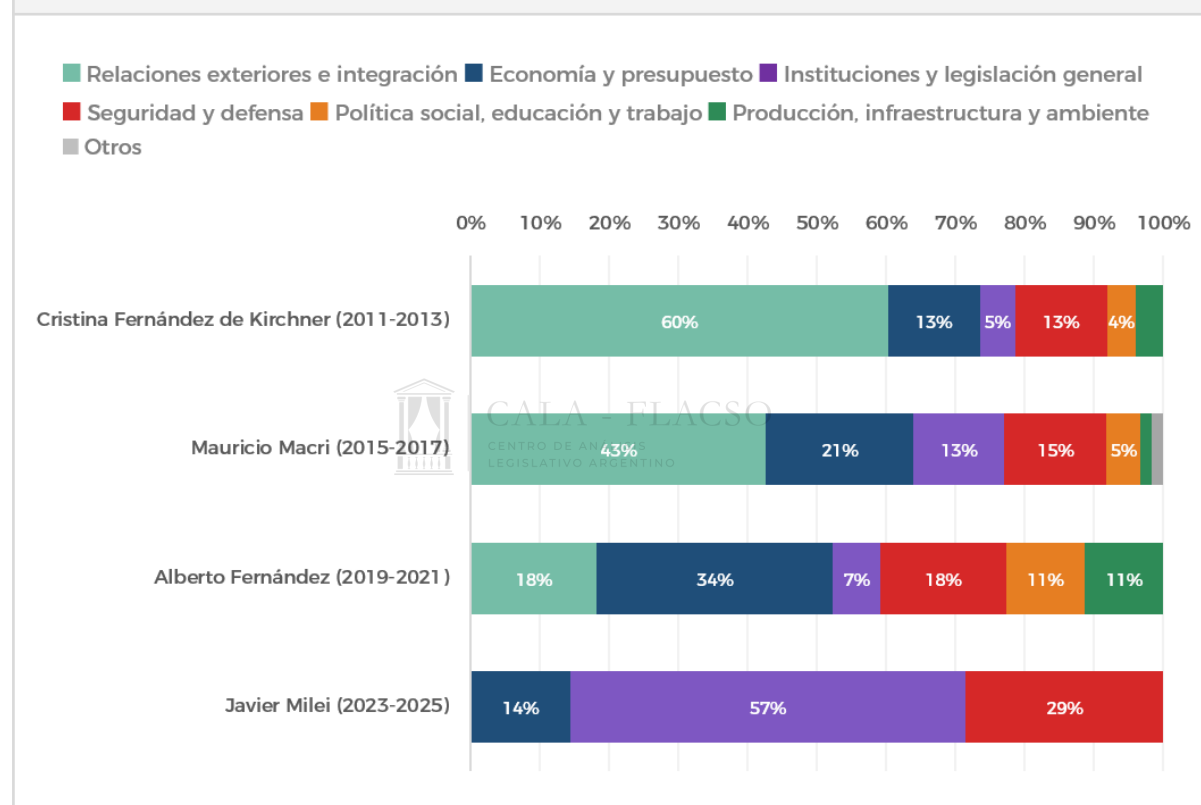
¿Sobre qué temas se producen las leyes?

La distribución temática de los proyectos presentados y sancionados en cada gestión por el Poder Ejecutivo permite reconstruir la orientación de su agenda legislativa y muestra diferencias marcadas entre los gobiernos analizados, donde incluso el contraste más nítido se exhibe en el gobierno de Javier Milei. Cuatro de los siete proyectos aprobados (lo que equivale al 57% del total presentado por el Ejecutivo) se concentraron en seguridad y legislación penal. Otro dato relevante es que solo el 14% de los proyectos de ley sancionados provenientes del poder ejecutivo se vinculan con la economía y el presupuesto.

Esta composición se diferencia de la agenda más diversificada de Alberto Fernández, atravesada por la emergencia económica y sanitaria, y del predominio de los acuerdos internacionales durante los gobiernos de

Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri. En estos últimos casos, sin embargo, también se observan perfiles distintos: mientras que durante la gestión de Cristina Fernández sobresalieron los acuerdos de cooperación técnica, científica y de integración regional, bajo Macri adquirieron mayor relevancia los convenios comerciales, tributarios y financieros.

Gráfico 6. Distribución temática de los proyectos de ley presentados por cada gobierno y sancionados durante los dos primeros años.



Fuente: CALA-FLACSO. Elaboración propia con datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Gobernar sin mayoría: las 7 leyes de Milei

Los indicadores analizados en los apartados anteriores muestran que el gobierno de Javier Milei registró el menor nivel de iniciativa legislativa y la menor tasa de aprobación de proyectos entre las administraciones consideradas. Desde esta perspectiva, el desempeño legislativo del

gobierno aparece considerablemente más reducido que el observado durante las presidencias anteriores. Sin embargo, estos resultados requieren ser interpretados a la luz de las condiciones políticas e institucionales en las que se desarrolló la gestión. A diferencia de los gobiernos precedentes, Milei asumió la presidencia al frente de una fuerza política de reciente creación, sin gobernadores propios y con una representación parlamentaria marcadamente minoritaria. La Libertad Avanza inició el mandato con apenas 39 diputados y 6 senadores, muy lejos de las mayorías necesarias para aprobar legislación propia. En este contexto, la pregunta deja de ser únicamente cuántas leyes logró sancionar el oficialismo y pasa a ser también cómo consiguió reunir los apoyos necesarios para aprobar aquellas iniciativas que consideró prioritarias.

Las siete leyes promovidas por el Poder Ejecutivo permiten observar esa dinámica. Entre ellas se encuentran algunas de las principales reformas impulsadas por el gobierno durante sus primeros dos años de gestión, como la mencionada Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, la Ley de Medidas Fiscales Paliativas y Relevantes, la suspensión de las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) del 2025 y la incorporación del juicio en ausencia al Código Procesal Penal. Si bien el número total de iniciativas aprobadas fue reducido, las leyes sancionadas concentraron buena parte del programa de reformas que el Poder Ejecutivo buscó impulsar desde el inicio de la gestión.

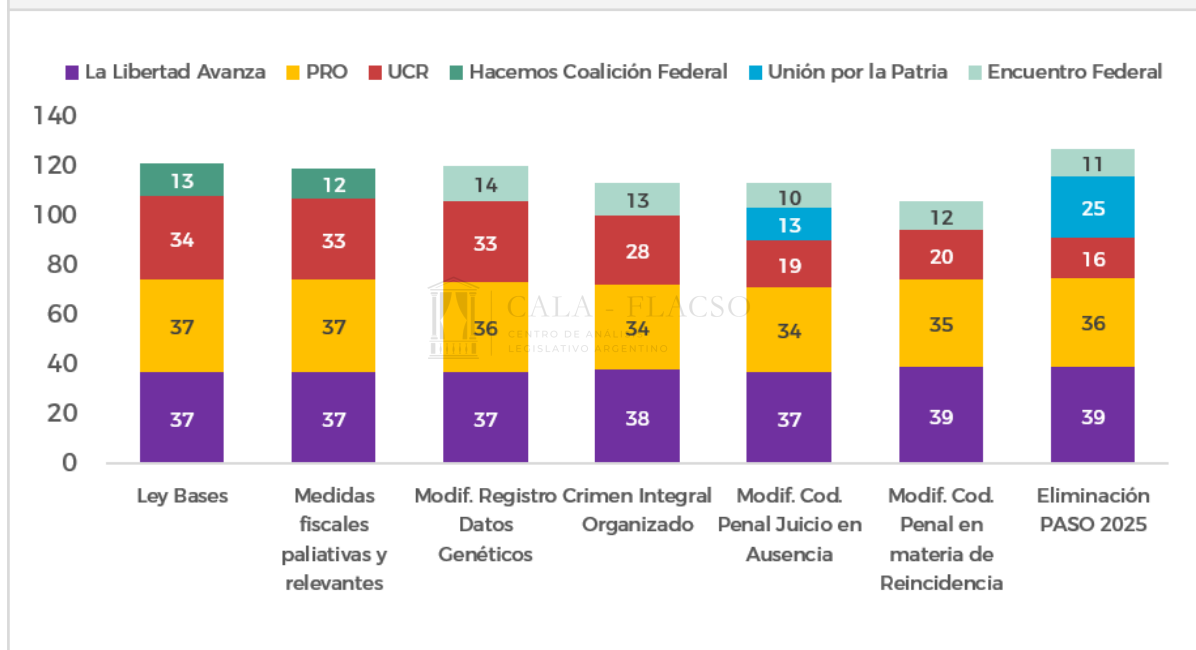
Este resultado adquiere mayor relevancia al considerar que el oficialismo prácticamente no desarrolló una agenda legislativa propia desde la Cámara de Diputados. Los legisladores de La Libertad Avanza no consiguieron convertir en ley proyectos de su propia autoría, de modo que la estrategia legislativa del gobierno se canalizó casi exclusivamente a través de las iniciativas enviadas por el Poder Ejecutivo. En términos prácticos, la producción normativa del oficialismo dependió de la



capacidad del Ejecutivo para negociar apoyos parlamentarios antes que de la actividad legislativa desarrollada por su bloque.

Paralelamente, el Poder Ejecutivo también consiguió reunir las mayorías necesarias para sostener diversos vetos presidenciales frente a proyectos impulsados por la oposición. En esos casos, la estrategia gubernamental no consistió en aprobar nuevas iniciativas, sino en impedir que el Congreso alcanzara la mayoría agravada de dos tercios requerida para insistir con las leyes vetadas. Entre ellas se encontraban la reforma de la movilidad jubilatoria, la ley de financiamiento universitario, la creación del fondo para la reconstrucción de Bahía Blanca, los aumentos extraordinarios a jubilaciones y pensiones, la prórroga de la moratoria previsional, la declaración de la emergencia en discapacidad, la emergencia sanitaria pediátrica y el financiamiento del Hospital Garrahan, así como la modificación del régimen de distribución de los Aportes del Tesoro Nacional. En estos casos, la construcción de apoyos parlamentarios permitió al Ejecutivo preservar el efecto de los vetos aun sin contar con mayorías propias.

Gráfico 7. Votos afirmativos en la Cámara de Diputados para leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo, según bloque político (2024-2025)



Fuente: CALA-FLACSO. Elaboración propia con datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. El gráfico presenta los votos afirmativos correspondientes a los principales bloques con mayor representación en la Cámara de Diputados durante el período analizado. Para identificar la posición de cada bloque frente a un proyecto, se seleccionó una votación nominal principal, es decir, una votación en la que queda registrado públicamente el voto individual de cada diputado. Se priorizó aquella que resolvió la aprobación definitiva del texto o la aceptación de las modificaciones introducidas por la cámara revisora. Cuando no existió una votación nominal final que comprendiera integralmente el proyecto, se utilizó la votación en general, por ser la instancia que expresa el apoyo, rechazo o abstención respecto del proyecto considerado como una unidad.

El Gráfico 7 permite reconstruir la composición de las mayorías que hicieron posible la aprobación de las siete leyes impulsadas por el Poder Ejecutivo. Los datos muestran que La Libertad Avanza no contó con una coalición legislativa permanente ni con una mayoría estable a lo largo del período, sino que logró conformar mayorías variables según el contenido de cada iniciativa. En la mayor parte de las votaciones el respaldo del PRO y de la Unión Cívica Radical resultó determinante para alcanzar las mayorías necesarias, lo que confirma la importancia que adquirieron estos bloques como aliados parlamentarios del oficialismo durante los primeros años de gobierno.

Al mismo tiempo, el gráfico muestra que determinados proyectos también recibieron apoyos parciales provenientes de sectores de la oposición. Unión por la Patria, por ejemplo, aportó 13 votos afirmativos para la modificación del Código Procesal Penal y del Código Procesal Penal Federal y 25 votos para la suspensión de las PASO. Estos resultados muestran que la competencia entre oficialismo y oposición no impidió la conformación de acuerdos puntuales sobre determinadas iniciativas y que las coaliciones legislativas variaron según el tema debatido.

En conjunto, estos resultados permiten matizar la imagen que surge de los indicadores tradicionales de éxito legislativo. Si bien el gobierno de Milei registró la menor cantidad de proyectos aprobados y la menor tasa de éxito entre las administraciones analizadas, consiguió convertir en ley una parte de las iniciativas que estructuraban su agenda de gobierno y reunir los apoyos necesarios para sostener vetos presidenciales sobre proyectos impulsados por la oposición. En un escenario de marcada fragmentación parlamentaria, la capacidad del oficialismo no residió en controlar el Congreso mediante una mayoría propia, sino en construir acuerdos legislativos específicos alrededor de aquellas iniciativas que consideró prioritarias. Esta dinámica constituye uno de los rasgos distintivos de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso durante los primeros años de la presidencia de Javier Milei.

Reflexiones finales y agenda de investigación

A lo largo de estas páginas, este informe procuró responder dos interrogantes estrechamente relacionados: ¿cómo funcionó el Congreso de la Nación Argentina durante los dos primeros años del gobierno de Javier Milei? y ¿cómo puede evaluarse el desempeño legislativo del Poder Ejecutivo en ese mismo período? El análisis partió de una situación institucional poco frecuente desde el retorno de la democracia. Milei

asumió la presidencia al frente de una fuerza política de reciente creación, con escasa experiencia parlamentaria, sin gobernadores propios y con una representación claramente minoritaria en ambas cámaras. Esta situación se desarrolló, además, en un escenario caracterizado por una creciente fragmentación de los bloques legislativos y por procesos de desnacionalización del sistema de partidos que modificaron las condiciones de construcción de mayorías parlamentarias. En ese contexto, el problema no consistía únicamente en determinar cuántas leyes logró aprobar el gobierno, sino también en comprender de qué manera esa posición minoritaria condicionó su estrategia legislativa, cómo incidieron la fragmentación partidaria y la necesidad de articular acuerdos con actores diversos en la aprobación de determinadas iniciativas y cuáles fueron los márgenes de acción conservados por la oposición dentro del proceso legislativo.

Los distintos indicadores analizados muestran que estas preguntas no admiten una respuesta simple. La evaluación del desempeño legislativo cambia según la dimensión observada. Si el análisis se concentra en la cantidad de proyectos enviados por el Poder Ejecutivo, en la proporción de iniciativas convertidas en ley o en el peso de las leyes heredadas de administraciones anteriores, el desempeño del gobierno de Javier Milei aparece claramente por debajo del registrado por las administraciones precedentes. Durante sus dos primeros años presentó la menor cantidad de proyectos de ley entre los gobiernos comparados, obtuvo la tasa de aprobación más baja en los últimos 15 años y consiguió convertir en ley apenas siete iniciativas propias. A ello se suma que una parte muy importante de las leyes de origen ejecutivo sancionadas durante el período correspondía a proyectos enviados por gobiernos anteriores que continuaron su trámite parlamentario hasta obtener aprobación. Desde esta perspectiva, los resultados ofrecen evidencia consistente acerca de las dificultades que enfrentó el oficialismo para transformar su agenda legislativa en producción normativa.

Sin embargo, estos indicadores resultan insuficientes para caracterizar el vínculo entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. El gobierno consiguió aprobar algunas de las iniciativas de mayor relevancia política de su programa, entre ellas la Ley Bases, el paquete fiscal y la suspensión de las PASO. Ninguna de estas leyes habría sido posible sin la conformación de acuerdos parlamentarios con otros bloques, particularmente con sectores del PRO, la Unión Cívica Radical y, en determinadas votaciones, legisladores pertenecientes a otras fuerzas políticas. En un Congreso donde el oficialismo carecía de mayorías propias, la construcción de apoyos dejó de ser una condición excepcional para convertirse en el mecanismo habitual de funcionamiento de la actividad legislativa. Los datos muestran que la debilidad numérica del oficialismo no impidió la aprobación de parte de su agenda, aunque sí modificó las condiciones bajo las cuales esa agenda pudo avanzar teniendo en cuenta la cantidad de proyectos aprobados impulsados por el Ejecutivo y las modificaciones que esos proyectos sufrieron en el camino.

En este sentido, el informe también permite matizar una interpretación que estuvo presente durante buena parte del debate público. Con frecuencia se sostuvo que el Congreso actuó como un obstáculo permanente para el gobierno de Milei y que su composición explicaba las dificultades para avanzar con las reformas propuestas durante la campaña presidencial. Por otro lado, también se sostuvo con frecuencia lo contrario: que el Congreso votaba todo lo que el Ejecutivo proponía. Los resultados obtenidos sugieren un escenario más complejo. El Congreso introdujo modificaciones sobre iniciativas oficiales, demoró el tratamiento de algunos proyectos y mantuvo capacidad para impulsar una agenda propia. Al mismo tiempo, aprobó algunas de las reformas más importantes impulsadas por el Poder Ejecutivo y aportó los votos necesarios para sostener la mayoría de los vetos presidenciales frente a los intentos de insistencia promovidos por la oposición. La relación entre ambos poderes estuvo atravesada por conflictos, negociaciones y

acuerdos circunstanciales cuya configuración varió según el tema discutido y las coaliciones construidas en cada votación.

Precisamente por ello, los resultados invitan a reformular una de las preguntas que organizó buena parte del debate político desde diciembre de 2023. Más que preguntarse si el Congreso frenó al gobierno de Javier Milei, la evidencia reunida permite interrogarse acerca de quién condicionó efectivamente a quién durante estos dos primeros años. Es cierto que el Poder Ejecutivo encontró límites importantes para aprobar sus proyectos y que registró los niveles más bajos de productividad y éxito legislativo de la serie analizada. También es cierto que el Congreso encontró límites para consolidar una agenda alternativa. La utilización sistemática del veto presidencial impidió la entrada en vigencia de numerosas leyes impulsadas por la oposición y obligó a esta última a reunir mayorías calificadas que, en la mayoría de los casos, no consiguió alcanzar. Bajo estas condiciones, la disputa entre el Ejecutivo y el Congreso dejó de expresarse exclusivamente en la aprobación o el rechazo de proyectos de ley y pasó a desarrollarse también alrededor del uso de otras herramientas institucionales disponibles para cada uno de los actores.

Esta observación adquiere mayor relevancia cuando se considera que la estrategia legislativa del gobierno no descansó únicamente sobre el envío de proyectos al Congreso. La reducida cantidad de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo convivió con una utilización intensiva de decretos de necesidad y urgencia y con un recurso frecuente al veto presidencial frente a leyes sancionadas por el Congreso. Desde esta perspectiva, evaluar el desempeño legislativo exclusivamente a partir de la producción de leyes ofrece una imagen parcial sobre las formas que adoptó el ejercicio del gobierno durante este período. La combinación entre baja iniciativa legislativa, dificultades para aprobar proyectos propios y utilización de mecanismos alternativos de decisión constituye uno de los

rasgos más característicos de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso durante los primeros años de la administración Milei.

A partir de estos resultados también se abren nuevos interrogantes para futuras investigaciones. Una primera línea de trabajo consiste en profundizar el análisis de la oposición parlamentaria durante los primeros años del gobierno de Javier Milei. Si este informe se concentró en la capacidad del Poder Ejecutivo para impulsar su agenda, resta reconstruir con mayor detalle las estrategias desarrolladas por los distintos bloques opositores, la formación de coaliciones legislativas, las diferencias entre oposiciones dialoguistas y confrontativas y las condiciones que permitieron, en determinados momentos, coordinar mayorías capaces de impulsar iniciativas propias o de limitar la agenda del oficialismo. El estudio de estas dinámicas permitirá comprender con mayor precisión cómo se configuró la competencia política dentro del Congreso durante este período.

Referencias bibliográficas

- Alcántara Sáez, M., García Montero, M., y Sánchez López, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios. Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alemán, E., y Calvo, E. (2008). Analyzing legislative success in Latin America: The case of democratic Argentina. En G. O'Donnell, J. S. Tulchin, & A. Varas (Eds.), *New voices in the study of democracy* (pp. 7-38). Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Alemán, E., y Clerici, P. (2022). Centralidad y productividad legislativa en la Cámara de Diputados argentina, 1983-2019. *Revista de Ciencia Política*, 42(1), 31-53.



- Bonvecchi, A., y Zelaznik, J. (2011). Measuring legislative input on presidential agendas (Argentina, 1999–2007). *Journal of Politics in Latin America*, 3(3), 127–150.
- Bonvecchi, A., Cherny, N., y Cella, L. (2018) *Modernizar el Congreso. Propuestas para el Reglamento de la Cámara de Diputados* (Documento de Políticas Públicas - Recomendación N°200). Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Calvo, E. (2013). El Congreso de la democracia: mayorías y consensos. *Revista SAAP*, 7(2), 413-421.
- Calvo, E. (2014). *Legislator success in fragmented congresses in Argentina: Plurality cartels, minority presidents, and lawmaking*. Cambridge University Press.
- Calvo, E., y Clerici, P. (2019). Después de la delegación: La retracción de la autonomía legislativa del Poder Ejecutivo en Argentina. *Revista de Ciencia Política*, 39(3), 411-433.
- Calvo, Ernesto e Iñaki Sagarzazu (2011). *Legislator Success in Committee: Gatekeeping Authority and the Loss of Majority Control*. *American Journal of Political Science* 55 (1): 1-15.
- Clerici, P. (2018). Coaliciones electorales y desempeño legislativo: Dos juegos desconectados. *Revista SAAP*, 12(1), 157-177.
- Clerici, P. A. (2023). Las consecuencias de la desnacionalización del sistema de partidos: De alianzas electorales y desempeño legislativo. En C. Varetto & G. Porta (Comps.), *Imágenes fragmentadas: Nacionalización partidaria, política multinivel y subnacional en Argentina*. CLACSO; Universidad Nacional de San Martín.



- Huertas-Hernández, S. (2025). ¿Qué es la productividad legislativa? Conceptos y factores que la explican. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 16(26), 53-76.
- Moscoso, G. (2015). Representar, legislar y controlar. El Poder Legislativo argentino a 30 años del regreso de la democracia. *Revista SAAP*, 9(1), 175-197.
- Ortiz de Rozas, V. (2023). Actividad legislativa y territorio en Argentina: La presentación de proyectos en la Cámara de Diputados (2020-2021). *Revista SAAP*, 17(2), 239-264.
- Sanchez, L. E. (2014). Éxito y participación legislativa en materia de política exterior. El Congreso de la Nación Argentina, un estudio de caso. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3(2), 71-92.