

INFORME ESPECIAL
DICIEMBRE 2025

Legislar fuera del calendario

EXTRAORDINARIAS
EN EL NOMBRE,

RUTINARIAS
EN EL USO.

PRAXIS
Decisiones estratégicas basadas en datos



Índice

Resumen	3
Introducción	5
Panorama general (1983–2025)	6
Promedios estructurales del sistema	7
Análisis por ciclo presidencial	8
Hallazgos analíticos relevantes	16
Tasa de asistencia en sesiones extraordinarias (promedios aproximados)	19
Porcentaje de proyectos aprobados en extraordinarias	20
Rendimiento por tipo de proyecto	21
Productividad legislativa relativa	22
Extraordinarias como indicador político	23
Extraordinarias 2025	24
Conclusión general	26
Ficha técnica	27

RESUMEN

03/28

Las sesiones extraordinarias se usaron más para imponer decisiones que para debatir.

Le permitieron al Presidente marcar los temas, ordenar su espacio político y apurar las votaciones.

Entre 1983 y 2025
hubo 160 sesiones extraordinarias
en 44 períodos legislativos.

Hubo tres momentos de uso muy intenso:

Alfonsín (1983–84):
para poner en marcha la democracia.

Menem (1989–92):
para avanzar con grandes reformas.

Milei (2023–25):
como forma habitual de gobernar.

Entre 2003 y 2015, las extraordinarias dejaron de ser algo excepcional y pasaron a ser parte normal del sistema.

Aunque se convocan por varios días,
casi siempre se sesiona solo un día.



En las extraordinarias van más legisladores que en las sesiones comunes: entre 8 y 9 de cada 10 legisladores.

En estas sesiones se aprueban más leyes que en las ordinarias.

Cuando el gobierno tiene mayoría, casi todo lo que se trata se aprueba.

Cada presidente las usó de una manera distinta:

Alfonsín: para iniciar la democracia.

Menem: con mucho poder concentrado.

Kirchnerismo: de manera estable y previsible.

Macri: las usó poco.

Alberto Fernández: casi no las usó.

Milei: las convirtió en una forma de gobierno.



Durante **las extraordinarias de Diciembre 2025** podemos encontrar:

Presupuesto 2025

Aprobado tras dos años de prórroga, restableciendo una herramienta central del Ejecutivo, aunque con recortes y rechazos en capítulos sensibles.

Alta polarización legislativa

Acompañamiento del oficialismo y aliados, rechazo del peronismo.

Reforma laboral postergada

Intento de instalarla como eje de las extraordinarias sin llegar al recinto, con postergación para febrero y conflictividad social.



1 INTRO-DUCCIÓN

Las sesiones extraordinarias del Congreso son uno de los mecanismos más sensibles para evaluar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Su frecuencia, duración y distribución temporal ofrecen una ventana privilegiada para observar:

- **la capacidad presidencial de activar agenda,**
- **la estabilidad interna del sistema político,**
- **y la naturaleza del conflicto en cada período.**

Entre 1983 y 2025 se registran **160 sesiones extraordinarias, distribuidas en 44 períodos legislativos**, con un total aproximado de 3050 días de duración administrativa.



Este informe reconstruye, cuantifica y analiza esa trayectoria histórica.



Panorama general

(1983–2025)

La democracia argentina presenta tres grandes olas extraordinarias, separadas por momentos de baja intensidad:

Ola fundacional (1983–1984)

Alfonsín inicia el ciclo democrático con el mayor volumen histórico (20 extraordinarias en un solo período). El instrumento opera como motor de la normalización institucional.

Ola neoliberal y de reforma estructural (1989–1992)

Menem concentra el uso más prolongado y agresivo del mecanismo: 35 extraordinarias y 660 días administrativos, récord absoluto. Las extraordinarias se vuelven un vehículo del programa de shock.

Ola disruptiva (2023–2024)

Bajo Milei, el uso de extraordinarias se vuelve modo de gobierno, no excepción: 11 sesiones en 2023–24 y 6 en 2024–25, con 184 días administrativos. Es el mayor nivel contemporáneo de concentración del recurso.

Entre estas olas aparece un ciclo de estabilidad y uso regular, que corresponde al período 2003–2015 (Néstor + CFK).



3 Promedios estructurales del sistema

Promedio de extraordinarias por período legislativo (1983–2025):
3,63

Promedio de extraordinarias por presidente con actividad:
14,5

Promedio de duración administrativa por período:
69 días

Promedio de duración efectiva:
3,63 días
(coincide con la cantidad de sesiones)



4

Análisis por ciclo presidencial

4.1. Raúl Alfonsín (1983–1989)

4.2. Carlos Menem (1989–1999)

4.3. Fernando de la Rúa (1999–2001)

4.4. Interinatos (Rodríguez Saá y Camaño, 2001–2002)

4.5. Eduardo Duhalde (2002–2003)

4.6. Néstor Kirchner (2003–2007)

4.7. Cristina Fernández de Kirchner – Mandato I (2007–2011)

4.8. Cristina Fernández de Kirchner – Mandato II (2011–2015)

4.9. Mauricio Macri (2015–2019)

4.10. Alberto Fernández (2019–2023)



4.1. Raúl Alfonsín (1983–1989)

Total: 33 extraordinarias
511 días administrativos

La mayor densidad del período democrático inicial. Los primeros dos años concentran 24 de las 33 extraordinarias totales. Hacia el final del ciclo (1988–89), la activación extraordinaria colapsa: la crisis económica y política desactiva la capacidad presidencial de convocar.

4.2. Carlos Menem (1989–1999)

Total: 35 extraordinarias (récord histórico)
660 días administrativos (récord absoluto)

Dos rasgos dominan el ciclo menemista:

Ventanas extraordinarias extremadamente prolongadas (212, 120 y 93 días).

Concentración temática: reforma del Estado, privatizaciones, convertibilidad.

Los últimos tres períodos del ciclo (1997–99) muestran caídas sucesivas y acumulación de períodos con 0 extraordinarias, señal del agotamiento institucional.



4.3. Fernando de la Rúa (1999-2001)

Total: 8 extraordinarias
370 días administrativos

Uso creciente y desordenado. El período 118 (2000-2001) dura 273 días, una anomalía.

No por actividad legislativa, sino por incapacidad de cerrar la ventana en plena crisis del régimen.

4.4. Interinatos, (Rodríguez Saá y Camaño, 2001-2002)

Ambos con 0 extraordinarias.

El Congreso funciona en lógica de contención sistémica; la activación extraordinaria es imposible en esos días.

4.5. Eduardo Duhalde (2002-2003)

Total: 8 extraordinarias
120 días administrativos

El patrón es el de un Ejecutivo reconstruyendo capacidad: **ventanas breves, alta densidad, orientación a estabilizar la crisis.**



4.6. Néstor Kirchner (2003-2007)

Total: 14 extraordinarias
438 días administrativos

Primer ciclo de estabilidad sostenida.

Ventanas largas al inicio, breves al final.

El mecanismo se institucionaliza como herramienta regular, no excepcional.

4.7. Cristina Fernández de Kirchner Mandato I (2007-2011)

Total: 15 extraordinarias
205 días administrativos

Tres ventanas anuales estabilizadas
 en diciembre-marzo.

Es un patrón regular, casi geométrico.

4.8. Cristina Fernández de Kirchner Mandato II (2011-2015)

Total: 15 extraordinarias
188 días administrativos

Simétrico al primer mandato.

El ciclo kirchnerista completo (2003-2015) produce: 44 extraordinarias en 12 años. El patrón promedio perfecto del sistema: 3,66 por año.

4.9. Mauricio Macri (2015-2019)

Total: 7 extraordinarias
143 días administrativos

Es el presidente con menor uso del mecanismo desde 1983 (descontando interinatos).

El gobierno macrista opera con:

- priorización de ordinarias,
- sesiones especiales,
- y mínima activación extraordinaria.

Esto lo convierte en una anomalía en sentido inverso a Milei: **no por exceso, sino por omisión.**

4.10. Alberto Fernández (2019-2023)

Total: 8 extraordinarias
13 días administrativos

Paradoja institucional: 2020-21 fue uno de los años legislativos más activos de la historia, pero casi sin extraordinarias debido al régimen remoto-pandémico. Su estructura es breve, suave y dispersa.



4.11. Javier Milei (2023-2025)

Total: 17 extraordinarias
184 días administrativos

Es el ciclo más singular desde la vuelta de la democracia:

- La extraordinaria deja de ser excepción y pasa a ser modo operativo.
- Abundan las continuaciones, un fenómeno sin precedentes.
- La ventana de 100 días (2023–24) es la tercera más larga de la historia.

En intensidad legislativa extraordinaria,
Milei se ubica detrás
solamente del Menem inicial.





Hallazgos analíticos relevantes

5.1. La extraordinaria como indicador de gobernabilidad

La capacidad de convocar extraordinarias marca:

- fortaleza presidencial,
- cohesión de coalición,
- y capacidad de negociación.

Los períodos con 0 extraordinarias coinciden con:

- 1988–89 (agotamiento alfonsinista),
- 1998–99 (agotamiento menemista),
- 2020–21 (parálisis pandémica institucional).

El mecanismo no se interrumpe por tranquilidad, sino por crisis o debilidad extrema.



5.2. La extraordinaria no expresa trabajo, sino conflicto.

Dado que la duración efectiva promedio es **1 día**, el volumen no refleja “más sesiones”, sino:

- más activación presidencial,
- más tensiones,
- más urgencias políticas.

Es un instrumento de poder,
no de deliberación extendida.

5.3. Los ciclos presidenciales tienen firmas propias

Alfonsín: refundación → declive.

Menem: hiperpresidencialismo → agotamiento.

Kirchnerismo: estabilidad estructural.

Macri: minimalismo excepcional.

Alberto: anomalía pandémica.

Milei: populismo ejecutivo en modo disruptivo.

5.4. Tres modelos de uso del Congreso.

Modelo A – Extraordinarias como reforma:

Alfonsín 83–84, Menem 89–92.

Alta densidad, contenido estructural.

Modelo B – Extraordinarias como administración estabilizada:

Kirchnerismo 2003–2015.

Uso recurrente, no excepcional.

Modelo C – Extraordinarias como campo de batalla:

Milei 2023–2025.

Conflicto deliberativo + continuidad de sesiones
+ reformas de shock.



Tasa de asistencia en sesiones extraordinarias (promedios aproximados)

La asistencia en extraordinarias es siempre más alta que en ordinarias por tres razones:

- el Ejecutivo fija la agenda (“ventana dura”: los legisladores saben que se vota),
- casi siempre se convocan por temas relevantes o urgentes,
- la presión de bloque aumenta porque no hay “sesiones de relleno”.



7

Porcentaje de proyectos aprobados en extraordinarias

Promedio histórico:

- Entre 55% y 68% de los proyectos tratados en extraordinarias terminan aprobados, al menos en una de las cámaras.
- Esto es MUY alto comparado con ordinarias (30–40%).

Cuando el Ejecutivo tiene mayoría propia:

- Éxito legislativo 80–90% (kirchnerismo 2006–2011).
- En extraordinarias el control de agenda hace que casi todo lo que se convoca sea para aprobar.

Cuando el Ejecutivo está en minoría:

- El éxito baja a 45–55% (De la Rúa, Macri, Alberto, Milei 2024).

Casos singulares:

- Menem 1989–1992: el porcentaje fue prácticamente 100% (todas las leyes estructurales salieron en extraordinarias).
- De la Rúa 2001: éxito casi nulo.

Milei 2024:

- Tasa de aprobación extremadamente baja, pero no por extraordinarias en sí, sino por fragmentación y debut institucional.



Hallazgos analíticos relevantes

Tipo de proyecto	Probabilidad de ser tratado en extraordinarias	Probabilidad de aprobación
Reformas estructurales	Muy alta	Media-alta (60–70%)
Leyes cortas o técnicas	Baja	Alta (80%+)
Leyes fiscales/ presupuestarias	Alta	Muy alta cuando el Ejecutivo tiene poder (70–95%)
Designaciones (embajadores, directorios, magistrados)	Moderada	Alta (80–90%)
Impuestos, retenciones, emergencia económica	Altísima	Variable según correlación de fuerzas





Productividad legislativa relativa

Una extraordinaria da, en promedio, 4 a 6 veces más “productividad” legislativa que una ordinaria.

¿Por qué?

- agenda reducida, sin dispersión;
- se debate únicamente aquello que el Ejecutivo prioriza;
- los bloques trabajan bajo presión temporal y mediática;
- casi no hay ausencias estratégicas.

La ecuación básica:

Un (1) día de extraordinaria produce lo mismo que 4 o 5 días de ordinarias.



10

Extraordinarias como indicador político

Este es uno de los hallazgos más fuertes de la ciencia política comparada en Argentina:

Cuanto más extraordinarias convoca un presidente, mayor es:

- su voluntad de alterar el status quo,
- conflictividad legislativa,
- su dependencia de la agenda ejecutiva,
- y la incertidumbre macroeconómica o institucional del año.

A la inversa:

Presidentes con pocas extraordinarias suelen tener:

- gobernabilidad estable,
- coaliciones disciplinadas,
- capacidad de negociar dentro del régimen ordinario.

Ejemplos:

Menem 1989–91: extraordinarias = reforma del Estado.

Kirchnerismo: extraordinarias = mantenimiento del control político.

Macri: pocas extraordinarias = estrategia moderada, bloques divididos.

Alberto: casi ninguna = esquema pandémico + crisis de agenda.

Milei: extraordinarias como modo de gobierno = hiperpresidencialismo minoritario.



Extraordinarias 2025

/ **Aprobación del Presupuesto Nacional 2025** luego de dos años consecutivos de prórroga presupuestaria, restableciendo formalmente la herramienta central de gobierno del Ejecutivo.

/ **Aprobación parcial y fragmentada:** rechazo de capítulos sensibles vinculados a la derogación o reducción del financiamiento para políticas de discapacidad y para el sistema universitario.

/ **Alineamiento legislativo claro:** acompañamiento mayoritario de La Libertad Avanza y bloques aliados; voto negativo del bloque de Unión por la Patria, consolidando una lógica de polarización en el Senado.

/ Intento oficialista de **incorporar la reforma laboral** como eje estructural de las extraordinarias.

/ Imposibilidad de llegar al debate en el recinto por **falta de consensos políticos** y resistencia anticipada de la oposición y actores sindicales.



/ **Postergación del tratamiento de la reforma laboral** para febrero, como mecanismo de descompresión institucional.

/ **Activación de movilizaciones sociales y gremiales** ante la inclusión del tema laboral en la agenda, incluso sin debate efectivo.

/ **Patrón general del período:** capacidad de agenda selectiva del Ejecutivo (éxito en instrumentos de gobernabilidad, bloqueo en reformas estructurales de alto costo social).

/ El Congreso opera más como espacio de contención y veto que de cooperación legislativa, con **negociación defensiva y alta conflictividad política**.



Conclusión General

La historia de las sesiones extraordinarias es la historia oculta del presidencialismo argentino. No se trata de cuántas leyes se sancionan, sino de cómo, cuándo y por qué el Ejecutivo decide forzar la arquitectura institucional para modificar el ritmo normal del Congreso. Tres conclusiones emergen del análisis:

La extraordinaria es el mejor barómetro del poder presidencial.

No hay otro indicador que refleje con tanta claridad la fortaleza o debilidad inmediata del Ejecutivo.

La excepcionalidad argentina es estructural, no circunstancial.

Desde 1983, el Congreso funciona en un híbrido: un régimen ordinario interrumpido regularmente por momentos de hiperactividad extraordinaria.

El ciclo 2023–2025 inaugura una nueva era.

Bajo Milei, la extraordinaria deja de ser un recurso y se convierte en un método de gobierno. Es el capítulo más disruptivo desde la reforma del Estado de 1989.

En términos politológicos, la Argentina no solo tiene un presidencialismo fuerte: tiene un presidencialismo extraordinario, donde la arquitectura constitucional convive con momentos recurrentes de excepción ordenada.



Ficha técnica

Título del estudio:

Evolución histórica de las Sesiones Extraordinarias en la Argentina (1983–2025)

Objeto de análisis:

Reconstrucción completa, sistematización cuantitativa y análisis politológico de todas las sesiones extraordinarias convocadas por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional desde la recuperación democrática (10 de diciembre de 1983) hasta el período legislativo 2024–2025.

Unidad de análisis:

Período legislativo (1 de marzo al 28/29 de febrero del año siguiente).

Subunidad de análisis: Sesión extraordinaria (incluye: sesiones extraordinarias, extraordinarias especiales, extraordinarias informativas y continuaciones).

Fuentes primarias:

- Versión Taquigráfica y Reuniones de Diputados: Acceso a los listados oficiales de “Reuniones” y “Sesiones Extraordinarias / Especiales / Preparatorias” por período legislativo.
- Publicaciones del Congreso Nacional (Diarios de Sesiones).
- Sistema de Información Parlamentaria (SIP).
- Gacetillas y decretos de convocatoria del Poder Ejecutivo Nacional.

Fuentes secundarias:

- Informes periodísticos especializados sobre actividad legislativa (La Nación, Clarín, Télam, Perfil, Ámbito).
- Documentos académicos sobre presidencialismo y agenda legislativa (Calvo, Jones, Mustapic, Llanos, Cherny, Morgenstern).
- Estadísticas históricas del Ministerio del Interior y Jefatura de Gabinete.

Criterios de inclusión:

Se incorporaron únicamente sesiones:

- Convocadas dentro de una ventana extraordinaria formal,
- Registradas como “extraordinarias”, “extraordinarias especiales”, “extraordinarias informativas”, “extraordinarias preparatorias” o sus continuaciones,
- Identificadas en las fuentes primarias con número de reunión, tipo de sesión y fecha exacta.

Criterios de exclusión:

- Sesiones ordinarias, especiales ordinarias, homenajes o informativas no incluidas dentro de una convocatoria extraordinaria.
- Proyectos tratados fuera del período extraordinario.
- Convocatorias extraordinarias anunciadas pero no efectuadas formalmente.

Variables relevadas:

- Número de sesiones extraordinarias por período legislativo.
- Fecha de inicio y cierre administrativo de cada ventana extraordinaria.
- Duración administrativa (días entre apertura y cierre).
- Duración efectiva (cantidad de días con sesión).
- Asistencia promedio estimada por tipo de sesión.
- Tasa histórica de aprobación de proyectos tratados en extraordinarias.
- Distribución por presidente, subperíodo y ciclo político

Metodología general:

- I.
Reconstrucción histórica línea por línea a partir de fuentes parlamentarias oficiales.
- II.
Codificación de eventos extraordinarios según tipo de sesión, continuidad y resultado.
- III.
Cálculo de duración administrativa mediante diferencia entre fechas de convocatoria y cierre.
- IV.
Cálculo de duración efectiva mediante conteo estricto de sesiones realizadas.
- V.
Normalización interpresidencial con base en fechas efectivas de asunción y duración de cada presidencia.
- VI.
Comparación longitudinal (1983–2025) para detectar patrones, olas y rupturas institucionales.

Ficha técnica

Período total estudiado:

41 años continuos de democracia
(10 de diciembre de 1983 – febrero de 2025).

Cobertura:

44 períodos legislativos (101 al 144).

Total de sesiones extraordinarias relevadas:

160 sesiones extraordinarias.

Limitaciones del estudio:

- El Congreso no publica en formato estandarizado los metadatos de continuidad y cierre de ventanas extraordinarias para ciertos años (especialmente 1990–2000), por lo que se realizaron correcciones basadas en simultaneidad legislativa y decretos complementarios.
 - La asistencia promedio se estima mediante fuentes secundarias y patrones históricos, dado que no existen registros de quórum completos para los 160 casos.
 - Algunas sesiones preparatorias se registran en distintos sistemas como ordinarias, aunque pertenecen a ventanas extraordinarias. Se utilizaron criterios homogéneos para mantener consistencia comparativa.
-



WWW.PRAXISCONSULTORA.COM