

Encuesta de Expertos en Política Provincial 1 y 2

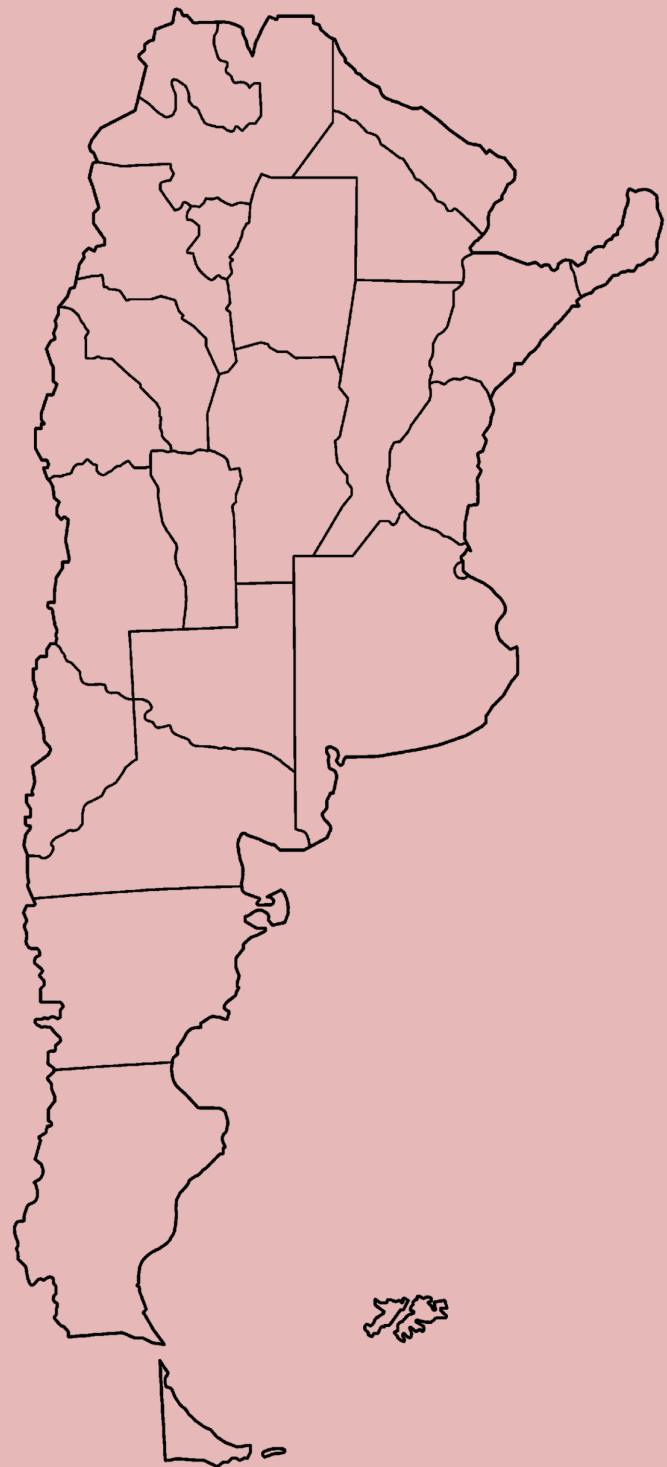
Informe Temático 10: **Poder del Gobernador y otros Actores Políticos en las Provincias Argentinas**

Carlos Gervasoni

Departamento de Ciencia Política y Estudios
Internacionales
Universidad Torcuato Di Tella

José del Tronco

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
México



Mayo de 2026

Informe Temático 10: Poder del Gobernador y otros Actores Políticos en las Provincias Argentinas

Carlos Gervasoni y José del Tronco¹

Principales Hallazgos:

- El poder del gobernador es consistentemente alto y dominante en las provincias argentinas, erigiéndose como el eje central de la toma de decisiones públicas en ambas olas de la Encuesta de Expertos en Política Provincial.
- Los contrapesos institucionales formales operan desde una posición de relativa debilidad: tanto las legislaturas provinciales como la justicia presentan niveles de influencia claramente inferiores al Ejecutivo, aunque con variaciones territoriales significativas.
- En los planos subprovincial y partidario, el poder se distribuye de forma desigual pero subordinada al gobernador: los intendentes exhiben niveles intermedios de influencia, mientras que el partido del gobernador supera sistemáticamente al principal partido opositor.
- Los actores económicos, corporativos, mediáticos y religiosos ocupan un lugar relevante pero secundario en la estructura de poder provincial, con puntajes significativamente menores a los del Ejecutivo.

1

El presente informe analiza el poder del gobernador y de otros actores políticos en las provincias argentinas a partir de los datos de la primera y segunda ola de la Encuesta de Expertos en Política Provincial (EEPP), llevadas a cabo en 2008 (para el período gubernamental 2003-2007) y 2020-1 (para el período 2015-2019), respectivamente. Para ello, se utilizaron los siguientes ítems, cuyos nombres en la base de datos se indican entre paréntesis (ésta se encuentra disponible públicamente, ver sección “**Acceso a los datos**” al final de este informe):

- ❖ *Poder de actores políticos provinciales (p3a_N a p3l_N)*
- ❖ *Poder del gobernador sobre su propio partido (p12_dem)*

Poder de los actores políticos provinciales

Un elemento central de la política subnacional es la distribución del poder entre los distintos actores que influyen en la formulación de políticas públicas. Con el objetivo de evaluar el poder relativo del gobernador y de otros actores políticos clave en las provincias argentinas, se les preguntó a los expertos:

“La siguiente lista enumera una serie de actores políticos de la provincia. Por favor indique cuánto poder tuvo cada uno en la determinación de las políticas públicas provinciales entre 2003 y 2007 (ola 1) / 2015 y 2019 (ola 2).”

¹ Este informe fue realizado con la asistencia de investigación de Justina De Pierris, Matías Dávila e Ignacio Roldán.

En particular, se indagó sobre los siguientes actores:

- La legislatura provincial (p3a_N)
- El/la gobernador/a (p3b_N)
- El tribunal superior de justicia (p3c_N)
- El intendente de la principal ciudad de la provincia (p3d_N)
- El resto de los intendentes (p3e_N)
- Los sindicatos (p3f_N)
- El partido del gobernador (p3g_N)
- El principal partido opositor (p3h_N)
- Las cámaras empresariales (p3i_N)
- Las principales empresas privadas (p3j_N)
- La Iglesia católica (p3k_N)
- Las iglesias evangélicas (sólo ola 2) (p3k_w2_N)
- Los medios de comunicación (p3l_N)

2

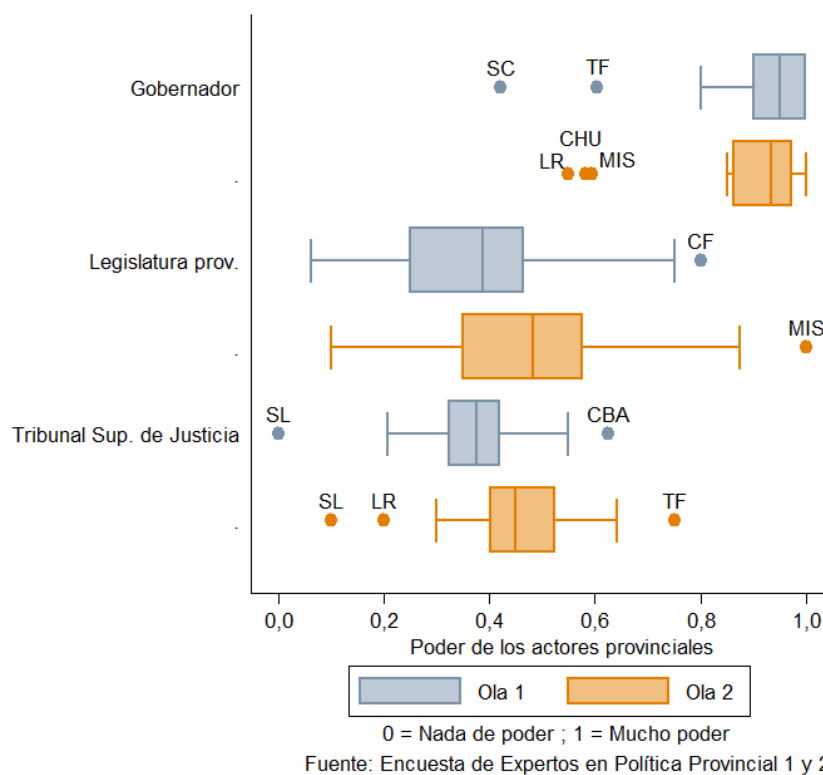
En todos los casos, las categorías de respuesta ofrecidas a los expertos fueron “Mucho poder”, “Bastante poder”, “Algo de poder”, “Poco poder” y “Nada de poder”. Los ítems p3a_N a p3l_N, invertidos para facilitar su interpretación, poseen un rango de cero a uno en el que el valor mínimo indica que no posee “nada de poder”, mientras que el máximo implica que tiene “mucho poder”.

Incidencia de los tres poderes en las políticas públicas

El **Gráfico 1** muestra que, según los expertos, el gobernador es, por mucho, el actor con mayor poder en la determinación de las políticas públicas provinciales. Las medianas fueron muy elevadas y prácticamente idénticas en ambas mediciones: 0,95 (ola 1) y 0,93 (ola 2). Las legislaturas provinciales exhiben niveles intermedios de poder y mayor heterogeneidad entre distritos, con una mediana que aumenta de 0,39 a 0,48 entre olas. El tribunal supremo de justicia aparece sistemáticamente como el actor con menor poder relativo dentro de este conjunto institucional, aunque muy cercano a las legislaturas, con medianas de 0,38 y 0,45, respectivamente.

Durante el período 2003-2007 se observan *outliers* negativos en el poder del gobernador en Santa Cruz (0,42) y Tierra del Fuego (0,60). En la segunda ola aparecen también valores relativamente bajos en La Rioja (0,55), Chubut (0,58) y Misiones (0,59). Es probable que la debilidad relativa de los gobernadores en estos casos se deba a haber asumido por acefalía, como ocurrió en Tierra del Fuego con Hugo Cocco o en Chubut con Mariano Arcioni, o por la existencia de un caudillo provincial dominante que no ocupaba el cargo de gobernador, como en Santa Cruz (Néstor Kirchner) o Misiones (Carlos Rovira).

Gráfico 1: Poder del gobernador, la legislatura y el tribunal supremo de justicia
(Variables: p3a_N, p3b_N, p3c_N; Escala invertida)

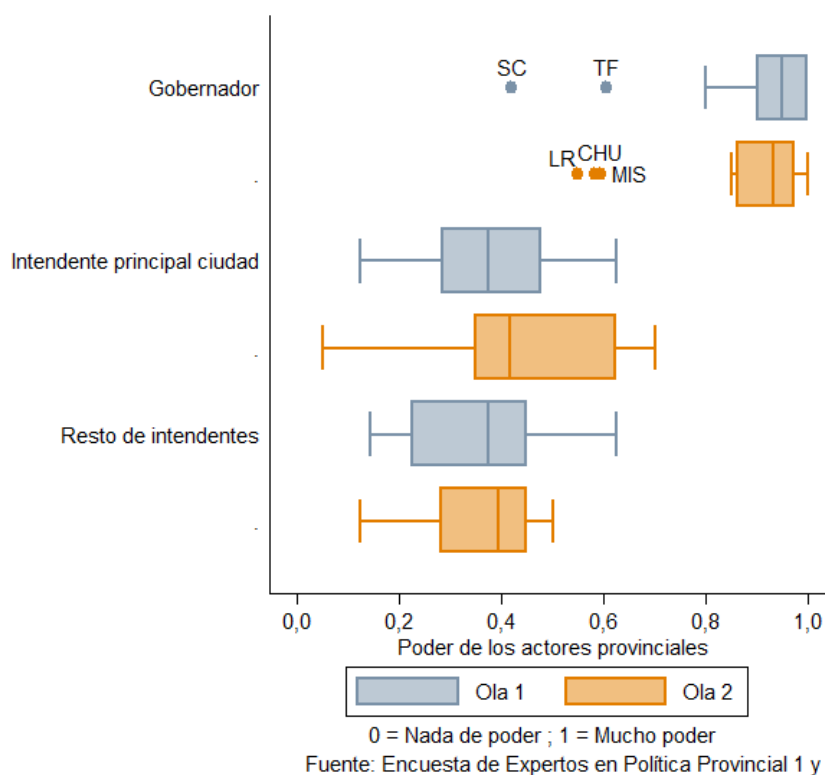


En cuanto a la legislatura provincial, se destaca la fortaleza de la porteña (0,80) en la primera ola, y la de Misiones en la segunda (1,00), esta última seguramente por la presencia en ella del exgobernador y hombre fuerte de la provincia, Carlos Rovira. Por su parte, el tribunal supremo de justicia presenta a San Luis como un *outlier* negativo persistente y, en la segunda ola, se observa además un caso extremo de poder elevado en Tierra del Fuego (0,75).

Poder de los intendentes

El **Gráfico 2** muestra que los actores municipales cuentan con niveles de poder considerablemente menores que los del gobernador en ambas olas de la EEPP. El intendente de la principal ciudad registra valores medianos de 0,38 y 0,42, respectivamente, prácticamente iguales a los del conjunto de los jefes comunales del interior provincial (0,38 y 0,39). En ambos casos se observa una esperable debilidad relativa con respecto al gobernador.

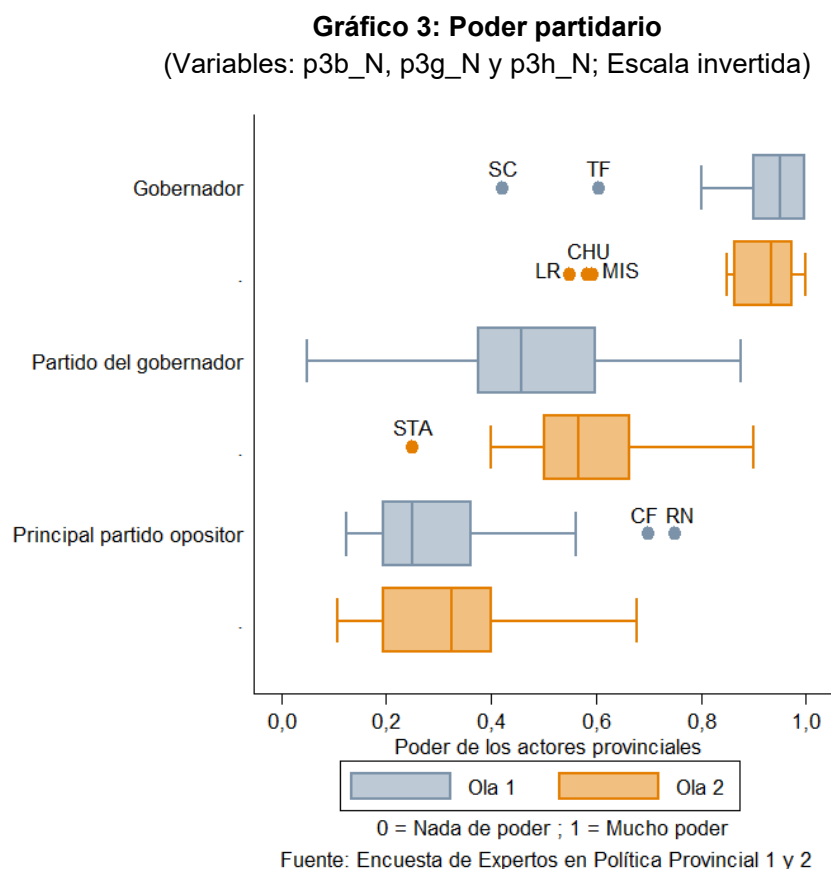
Gráfico 2: Poder de los intendentes
(Variables: p3b_N, p3d_N y p3e_N; Escala invertida)



Poder de los partidos políticos provinciales

El **Gráfico 3** señala que los partidos políticos concentran, en ambas olas, niveles de poder también inferiores a los del gobernador. El partido oficialista presenta un nivel mayor que el del principal partido opositor en ambas ediciones de la EEPP. La mediana del poder del oficialismo aumenta de 0,46 en la primera ola a 0,57 en la segunda, mientras que la del principal partido opositor también crece, de 0,25 a 0,33. Aunque ambos incrementan su influencia entre mediciones, el aumento es levemente mayor en el caso del oficialismo, lo que amplía la asimetría de poder entre partidos oficialistas y opositores detectada en la primera ola.

En términos de casos extremos, el partido del gobernador presenta un valor llamativamente bajo en la segunda ola en Salta (0,25). En lo que respecta al principal partido opositor, se observan valores excepcionalmente altos en CABA (0,70) y Río Negro (0,75) en la primera ola, destacando la oposición significativa que enfrentaban los mandatarios Jorge Telerman (2006-2007) y Miguel Saiz.

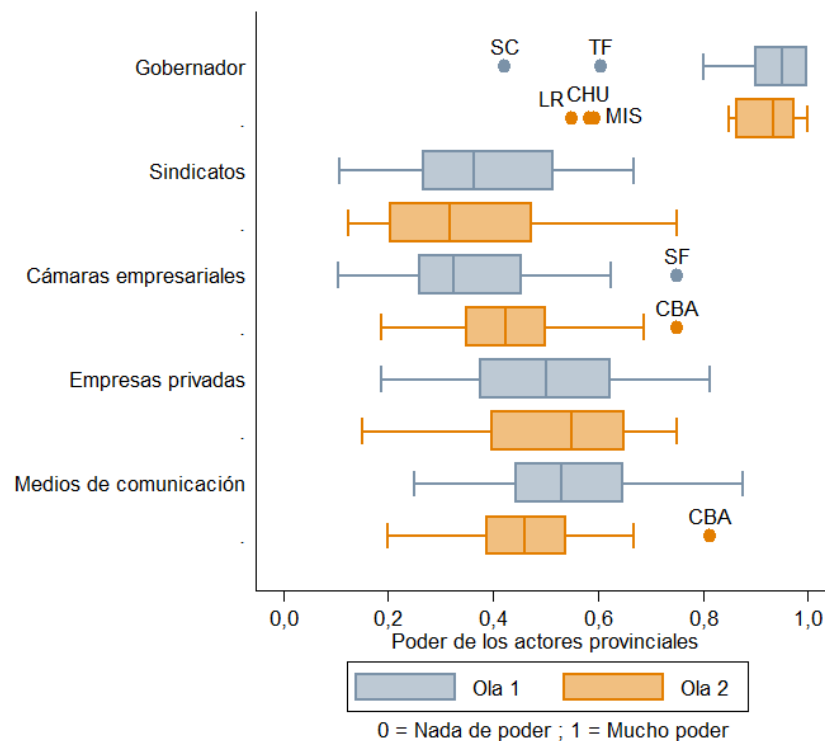


Poder de los actores económicos y corporativos

El **Gráfico 4** muestra que los actores económicos y corporativos también presentan niveles de poder inferiores a los del gobernador en ambas olas. Entre los actores económicos, se observa una estructura de poder relativamente estable. En la primera ola, los medios de comunicación (con una mediana de 0,53) y las empresas privadas (0,50) aparecen como los actores con mayor poder relativo, seguidos por los sindicatos (0,36) y las cámaras empresariales (0,33). En la segunda ola, las empresas privadas pasan a ocupar el primer lugar (0,55), seguidas por los medios (0,46), mientras que cámaras empresariales aumentan su poder (0,42) y los sindicatos (0,32) se mantienen en un nivel más bajo.

La dispersión entre los actores económicos y corporativos es mayor que entre las instituciones analizadas en los gráficos anteriores, destacándose la fortaleza del empresariado santafesino en la primera edición de la EEPP (0,75). En la segunda medición resalta el poder de los medios de comunicación (0,81) y de las cámaras empresariales (0,75) de Córdoba, en línea con el peso que el sector privado tiene en esa provincia.

Gráfico 4: Poder de los grupos de interés económicos y corporativos
(Variables: p3b_N, p3f_N, p3i_N, p3j_N, p3l_N; Escala invertida)

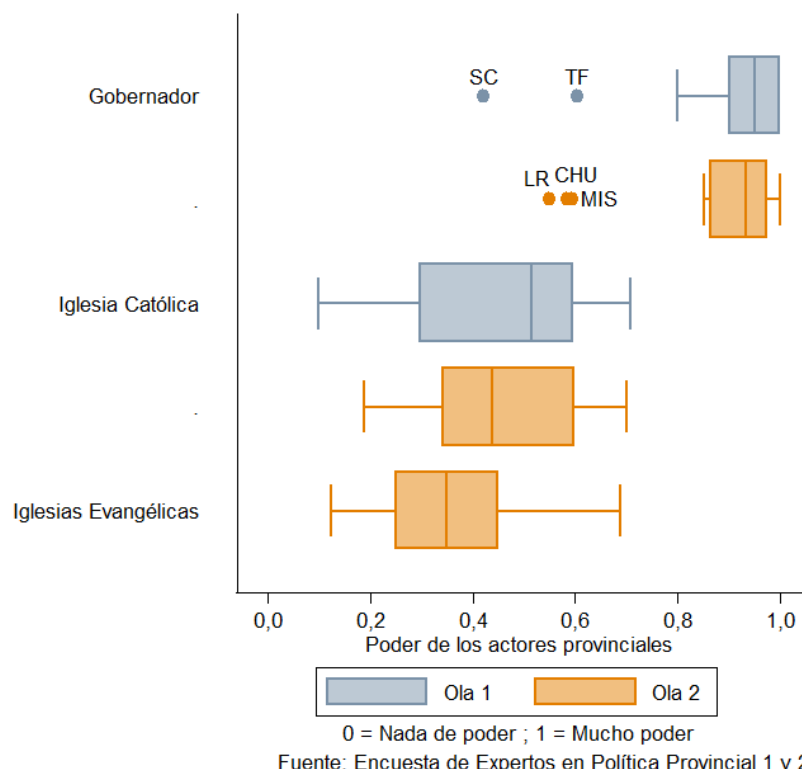


Fuente: Encuesta de Expertos en Política Provincial 1 y 2

Poder de las iglesias

El **Gráfico 5** permite observar que también los actores religiosos presentan niveles de poder significativamente inferiores a los del gobernador en ambas olas de la EEPP. La Iglesia Católica se ubica en un nivel intermedio. Su mediana desciende de 0,52 en el período 2003-2007 a 0,44 en 2015-2019 (ya durante el papado de Jorge Bergoglio). Las iglesias evangélicas, incorporadas al cuestionario en la segunda ola, aparecen con algo menos de poder que el culto católico, con una mediana de 0,35. La distribución de la variable sugiere heterogeneidad territorial moderada, sin valores extremos.

Gráfico 5: Poder de las iglesias
(Variables: p3b_N, p3k_N, p3k_w2_N; Escala invertida)



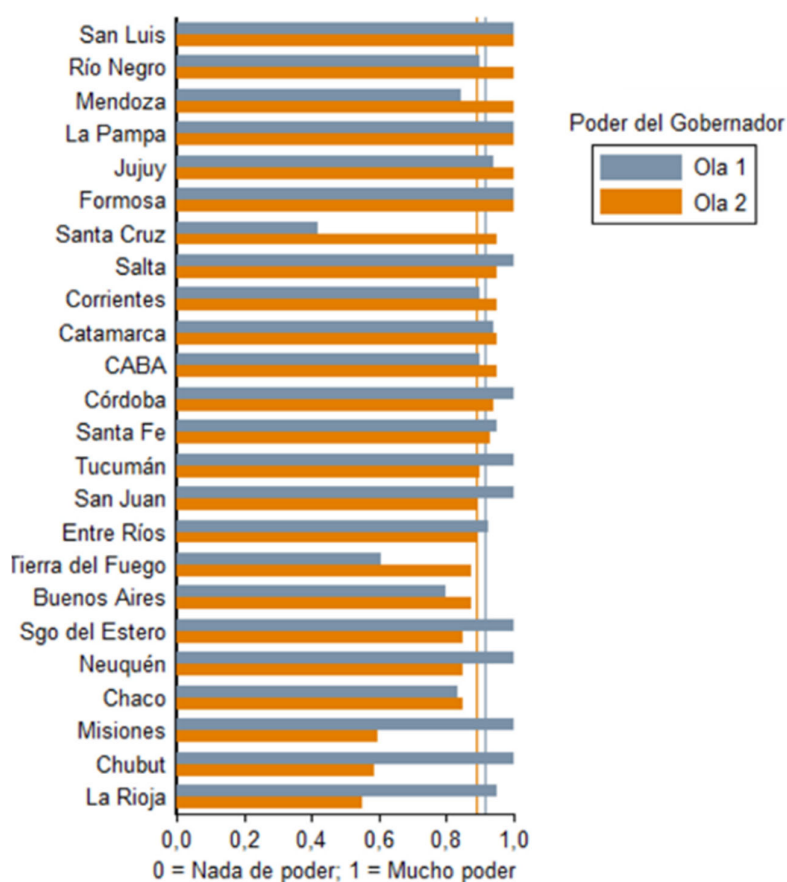
Poder del gobernador en el tiempo

Con el objeto de analizar la variación del poder del gobernador en el tiempo, se comparó la variable p3b_N (invertida) entre olas separadamente para cada una de las provincias. La media es de 0,91 en la primera edición (2003-2007) y de 0,89 en la segunda (2015-2019), lo que indica una estabilidad notable en la centralidad del Ejecutivo provincial a lo largo del tiempo.

En esta línea, se observa en el **Gráfico 6** que la mayoría de las provincias muestran valores cercanos al máximo en ambas olas. No obstante, cabe remarcar que los gobernadores más poderosos tienden a ser aquellos que ya habían ejercido el cargo previamente como Gildo Insfrán (Formosa), Alberto Rodríguez Saá (San Luis), Carlos Verna (La Pampa) y Alberto Weretilneck (Río Negro), todos con el valor máximo. En contraposición, se observa la debilidad de los gobernadores de Misiones y Chubut por las razones previamente mencionadas, así como de el de La Rioja, producto de la interna del Partido Justicialista entre Sergio Casas y su predecesor, Luis Beder Herrera.

Gráfico 6: Poder del gobernador por provincia

(Variables: p3b_N; Escala invertida)



Fuente: Encuesta de Expertos en Política Provincial 1 y 2

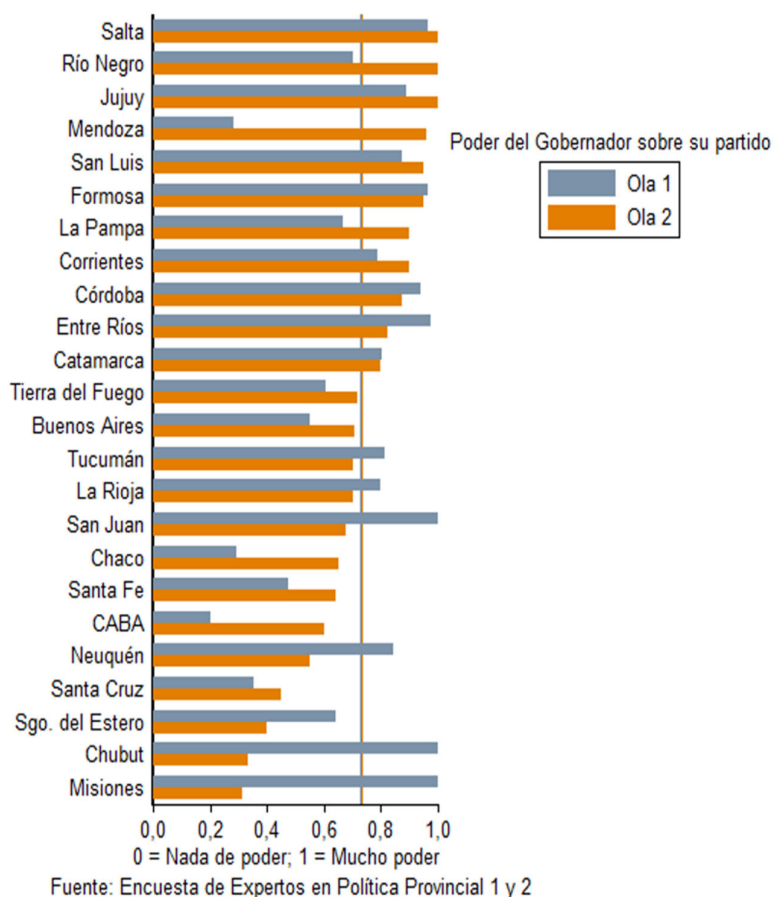
Poder del gobernador sobre su propio partido

Además del poder del gobernador en la formulación de políticas públicas, es relevante analizar su capacidad de liderazgo partidario. Es decir, cuánto control ejerce sobre su propio partido. Para ello, se utilizó el ítem p12_dem:

“Pasando a otro tema, quisiéramos saber cuál de las siguientes frases describe mejor el poder que [el/la gobernador/a] [Apellido_Gobernador] tuvo sobre su propio partido en la [provincia] durante el período 2003-2007 (ola 1) / 2015-2019 (ola 2).”

Las opciones de respuesta van desde “el gobernador era por lejos el principal líder de su partido” hasta “no tenía un partido propio”. La variable p12_dem, invertida, toma valores entre cero y uno, donde el valor más alto indica que el gobernador tiene mucho poder sobre su partido y el mínimo que no tiene ningún grado de control sobre el mismo o, directamente, no tiene partido.

Gráfico 7: Poder del gobernador sobre su partido
(Variables: p12_dem_1 y p12_dem_2, Escala invertida)



El **Gráfico 7** muestra que, en promedio, el control partidario del gobernador es moderadamente alto y estable entre olas. La media nacional es de 0,73 en ambas ediciones de la EEPP, aunque se observa una importante dispersión. En la segunda ola, los puntajes más bajos corresponden a Misiones (Passalacqua; 0,31), Chubut (Arcioni; 0,33) y Santiago del Estero (Ledesma Abdala; 0,40), mientras que, en Salta (Urtubey), Río Negro (Weretilneck) y Jujuy (Morales) alcanzan el valor máximo de la escala (1), indicando un consenso respecto al liderazgo del gobernador sobre su partido. Al analizar las variaciones entre olas, se registra un fortalecimiento significativo del poder del gobernador en Mendoza (+0,68), CABA (+0,40) y Chaco (+0,36), e involuciones importantes en Misiones (-0,69) y Chubut (-0,67). Estas últimas producto del reemplazo de las figuras provinciales hegemónicas (Carlos Rovira y Mario Das Neves, respectivamente) por sus delfines (Hugo Passalacqua y Mariano Arcioni).

También se destaca, en ambas olas, un bajo nivel de poder partidario del gobernador en Santiago del Estero. Esto se debe, con alta probabilidad, a que en los períodos relevados se encontraban a cargo del ejecutivo provincial las esposas de los caudillos dominantes, y ex gobernadores, Carlos Juárez y Gerardo Zamora: las governoras Nina Aragonés de Juárez y Claudia Ledesma Abdala, respectivamente.

Conclusiones

En conclusión, se observa que la política provincial argentina continúa organizada en torno a ejecutivos dominantes. En ambas olas de la encuesta los gobernadores concentran la mayor capacidad de decisión en la formulación de las políticas públicas provinciales, tanto frente a los otros poderes del Estado como frente a actores partidarios, institucionales, económicos y sociales. La estabilidad de este patrón entre períodos sugiere que no se trata de dinámicas coyunturales, sino de una configuración estructural del poder político subnacional.

Si bien se observan diferencias territoriales relevantes, estas se expresan principalmente en la intensidad relativa del poder y no alteran la jerarquía general entre actores. Los contrapesos institucionales y partidarios operan de manera acotada, y los actores socioeconómicos, mediáticos y religiosos influyen desde una posición de relativa debilidad. Los cambios se manifiestan más en los márgenes que en el núcleo del poder político, confirmando la centralidad del gobernador como eje del sistema político provincial y las preocupaciones previas sobre la efectividad de los límites institucionales y sociales al poder en los estados subnacionales.

10

ANEXO

Metodología:

La Encuesta de Expertos en Política Provincial (EPP) mide diversos aspectos de los regímenes provinciales argentinos. Para ello se realizó un proceso de operacionalización del concepto de “democracia liberal” que resultó en dos dimensiones, 5 subdimensiones, 13 componentes y 22 subcomponentes. Estos últimos fueron medidos por los más de 100 ítems cerrados que integraron el cuestionario. Se encuestó a varios expertos por provincia –cientistas sociales y periodistas políticos locales con gran conocimiento del sistema político provincial– en las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (entre 3 y 12 expertos por distrito). Los ítems incluidos en los cuestionarios de ambas olas fueron prácticamente idénticos (se agregaron y eliminaron unas pocas preguntas en el cuestionario de la ola 2). El puntaje de cada provincia en cada ítem surge de promediar las respuestas de todos los expertos que respondieron el cuestionario en esa provincia. Las preguntas se refirieron al período gubernamental finalizado inmediatamente antes de la realización de la encuesta (esto es, 2003-2007 para la ola 1 y 2015-2019 para la ola 2). La siguiente tabla resume las características específicas de cada ola:

Tabla A. Características de las Olas 1 y 2 de la Encuesta de Expertos en Política Provincial

	Ola 1: 2008	Ola 2: 2020-21
Período evaluado	2003-2007*	2015-2019**
Cantidad de expertos	155 (promedio=6,46) (mínimo=3; máximo =12)	133 (promedio=5,54) (mínimo=4; máximo=8)
Modalidad	Entrevista administrada personalmente	Cuestionario auto-administrado online
Cuestionario	Mayormente estructurado 1.5 hs. de duración promedio	Muy similar al cuestionario de la ola 1 Algo más breve
Asistentes de investigación	María Marta Maroto, Adrián Lucardi, Andrea Cavalli y María Eugenia Wolcuff	Baltasar Grego, Victorina Manciana, Ignacio Linares, María Paz Segura y José Saint Germain
Financiación	National Science Foundation y Kellogg Institute (University of Notre Dame)	FLACSO México

* Con las siguientes excepciones: Corrientes (2001-2005) y Santiago del Estero (2002-2004), por estar fuera del cronograma electoral estándar (debido a intervenciones federales), Tierra del Fuego y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ambas 2005-2007) y Santa Cruz (2006-2007), debido a mandatos de gobernador más breves por renuncias o destituciones.

** Con las excepciones de Corrientes y Santiago del Estero (2013-2017), por el motivo señalado en la nota anterior, y Chubut (2017-2019, el período evaluado fue el de Mariano Arcioni, sucesor del fallecido Mario das Neves).

Para más detalles sobre el diseño metodológico de las EEPP consultar:

Gervasoni, Carlos. 2018. *Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*. Cambridge University Press.

Gervasoni, Carlos. 2010. "Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces." *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 2, No. 2, August 2010. Disponible en <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1866802X1000200202>.

11

Cómo citar: Por favor citar este documento de la siguiente manera:

Gervasoni, Carlos y José del Tronco. 2026. "Poder del Gobernador y otros Actores Políticos en las Provincias Argentinas". Informe Temático 10. Encuesta de Expertos en Política Provincial. Universidad Torcuato Di Tella-FLACSO México.
Handle: <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/14311>

Acceso a los datos:

Las bases de datos correspondientes a las EEPP1 y EEPP2 (datos de panel en versión "long" y "wide") están públicamente disponibles en <https://dataverse.harvard.edu/dataverse/sepp-eepp/>.