



DOSSIER
**ESTUDIOS EMPÍRICOS
SOBRE CORTES**

Gustavo Fondevila
Editor invitado

Natalia Ángel-Cabo
Editora general

Cortes y democracia en Argentina: una propuesta teórica*

Augusto Abdulhadi**

Universidad Nacional de San Martín -UNSAM-, Argentina

Artículo recibido: 13 de marzo de 2019 | Aceptado: 26 de julio de 2019 | Modificado: 17 de octubre del 2019

Cómo citar: Abdulhadi, Augusto. "Cortes y democracia en Argentina: una propuesta teórica". *Latin American Law Review* no. 04 (2020): 73-106, doi: <https://doi.org/10.29263/lar04.2020.04>

Resumen

La literatura de estudios judiciales comparados trabajó ampliamente los factores políticos que explican los cambios de jueces en las cortes judiciales tanto a nivel nacional como subnacional. Los más recientes aportes de esta literatura, en particular aquellos sobre el nivel provincial en Argentina, de una parte sostienen que son los gobernadores quienes deciden cuándo se deben retirar los jueces de la corte y, de otro lado, afirman que las facciones partidarias son claves para explicar los cambios de estos jueces en las provincias de partido hegemónico, así como en aquellas con gobiernos de varios partidos. Sin embargo, sucesivos trabajos en esta literatura señalan que no existe una relación clara entre las mayorías legislativas y los cambios de jueces de las cortes. En este trabajo se proponen diferentes mecanismos causales para explicar los cambios políticos de jueces de las cortes en distintos contextos políticos, en particular a partir del análisis de las provincias argentinas de Chaco, Misiones y Santa Fe entre los años 1983 y 2011.

Palabras clave

Cortes judiciales, democracia, Argentina

* Este artículo es resultado de mi tesis para el Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de General San Martín, Buenos Aires, Argentina. Se financió parcialmente con fondos del subsidio PICT 1712-2014 de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Agradezco los valiosos comentarios de evaluadores anónimos a la versión anterior de este trabajo.

** Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín -UNSAM-, Argentina. Profesor en la Escuela de Política y Gobierno de la misma institución. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9345-1147>.
 ☐ aabdulhadi@unsam.edu.ar | augustoabdulhadi@gmail.com.

Supreme Courts and Democracy in Argentina: a theoretical proposal

Abstract

The literature of comparative judicial politics worked extensively on the political factors that explain judicial turnover in Supreme Courts, both at the national and subnational levels of government. The most recent contributions of this literature, particularly on the provincial level in Argentina, maintain that governors are who decide when Supreme Courts judges retire, and also, that party factions are key to explain judicial turnover at Supreme Courts, both in provinces of hegemonic party as in multiparty provinces. However, successive works in this literature pointed out that there is no clear relationship between legislative majorities and judicial turnover at Supreme Courts. This paper proposes different causal mechanisms to explain political changes of judges of the Supreme Courts in diverse political contexts, building from the analysis of the Argentine provinces of Chaco, Misiones and Santa Fe between 1983 and 2011.

Keywords

Supreme Courts, Democracy, Argentina

INTRODUCCIÓN

Los jueces de las cortes judiciales en Argentina cambian con frecuencia tanto a nivel nacional como provincial. Sin embargo, los estudios judiciales comparados señalan que no existe una clara relación entre estos cambios y la mayoría legislativa de la que disponen los gobernadores¹. ¿Cómo se explican los cambios de jueces de las cortes en diferentes contextos políticos, con y sin mayoría legislativa? De esta pregunta central que orienta este trabajo se derivan otros interrogantes secundarios: ¿qué papel desempeñan las facciones partidarias de oposición, o el propio partido de los gobernadores, en los procesos de designación de jueces de los Superiores Tribunales de Justicia Provinciales -STJ-?²

La pregunta central plantea un problema directamente vinculado con la literatura de estudios judiciales comparados -*comparative judicial politics*³. También está relacionada con la

1 Andrea Castagnola, "I want it all, and I want it now: the political manipulation of Argentina's Provincial High Courts", *Journal of Politics in Latin America* 4, no. 2 (2012): 39-62, <https://doi.org/10.1177%2F1866802X1200400202>; Andrea Castagnola, "Rethinking Judicial Instability in Developing Democracies: A National and Subnational Analysis of Supreme Courts in Argentina", (Tesis Doctor of Philosophy in Political Science, University of Pittsburgh, 2010), <http://d-scholarship.pitt.edu/7330/1/Castagnola15April2010.pdf>; Marcelo Leireras, Guadalupe Tuñón y Agustina Giraudy, "Who wants an independent court? Political competition and supreme court autonomy in the Argentine provinces (1984-2008)", *Journal of Politics* 77, no. 1 (2015): 175-187, <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/678975>.

2 En este trabajo se utilizó la expresión "Corte Provincial" como equivalente de "Superior Tribunal de Justicia" -STJ-, (conocidos en otros países como Tribunales Superiores de Justicia) para referirme a la máxima instancia del poder judicial de cada provincia argentina. Salvo que se especifique un nombre concreto de una corte judicial, se utiliza "STJ" y "Corte" como sinónimos.

3 Rebecca Bill Chavez, *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2004); Castagnola, "I want it all"; Castagnola, "Rethinking Judicial"; Andrea Castagnola, ¿Cómo evolucionan nuestras instituciones?: Un estudio comparado de la normativa de las Cortes

literatura sobre *democratización subnacional*⁴. Al fin y al cabo, el poder judicial es una institución fundamental de la democracia⁵, mucho más en un Estado Federal, como la Argentina, donde las importantes cuotas de autonomía en las entidades intermedias ofrecen una gran

Supremas provinciales y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde 1984 hasta 2008 (Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles (ADC), 2008); John A. Ferejohn, "Independent Judges, Dependent Judiciary: explaining judicial independence", *Southern California Law Review* 72 (1999): 353-384, https://pdfs.semanticscholar.org/9bf6/040d58e4fb51fa022ed571e7f101ff6e596d.pdf?_ga=2.135298673.1777605086.1575564948-347740140.1575564948; Jodi S. Finkel, "Judicial Reform in Argentina in the 1990s: How electoral incentive shape institutional change", *Latin American Research Review* 39, no. 3 (2004): 56-80, <https://www.researchgate.net/publication/236788103>; Gretchen Helmke, "The logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy", *The American Political Science Review* 96, no. 2 (2002): 291-303, <https://www.jstor.org/stable/3118026>; Oswald Lara-Borges, Andrea Castagnola y Aníbal Pérez-Liñán, "Diseño constitucional y estabilidad judicial en América Latina, 1900-2009", *Política y Gobierno* 19, no. 1 (2012): 3-40, <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/150/67>; Leiras, Tuñón y Giraudy, "Who wants an independent court?", McNollgast, "Conditions for Judicial Independence", *Journal of Contemporary Legal Issues y San Diego Legal Studies Paper*, no. 07-43 (2006), <https://ssrn.com/abstract=895723>; David C. Nixon y J. David Haskin, "Judicial Retirement Strategies. The Judge's Role in Influencing Party Control of the Appellate Courts", *American Politics Quarterly* 28, no. 4 (2000): 458-489, <https://doi.org/10.1177%2F1532673X00028004002>; Aníbal Pérez-Liñán y Andrea Castagnola, "Presidential Control of High Courts in Latin America: a long term view (1904-2006)", *Journal of Politics in Latin America* 1, no. 2 (2009): 87-114, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1866802X0900100204>; Keith E. Whittington, "Presidents, Senates, and Failed Supreme Court Nominations", *The Supreme Court Review* 2006, (2007): 401-438, <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/655178>.

- 4 Jacqueline Behrend y Laurence Whitehead, *Illiberal Practices. Territorial Variance within Large Federal Democracies* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2016); Jacqueline Behrend, "The Unevenness of democracy at the subnational level. Provincial closed games in Argentina", *Latin American Research Review* 46, no. 1 (2011): 150-176, <https://www.jstor.org/stable/41261374>; Jacqueline Behrend, "Introducción: política subnacional y democracia", *Revista SAAP - Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político* 5, no. 2 (2011): 249-260, <https://www.researchgate.net/publication/262758385>; Jacqueline Behrend, "Democratización Subnacional: algunas preguntas teóricas", *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político* 17, no. 2 (2012): 11-34, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52235609001>; Julián Durazo Herrmann, "Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico: the case of Oaxaca", *Journal of Politics in Latin America* 2, no. 2 (2010): 85-112, <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/276/276.html>; Carlos Gervasoni, "A rentier theory of subnational regimes. Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", *World Politics* 62, no. 2 (2010): 302-340, <https://doi.org/10.1017/S0043887110000067>; Edward L. Gibson, *Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Federal Democracies* (Cambridge UK: Cambridge University Press, 2012); Edward L. Gibson y Ernesto Calvo, "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina", *Studies in Comparative International Development* 35, no. 3 (2000): 32-55, <https://doi.org/10.1007/BF02699765>; Agustina Giraudy, "The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico", *Journal of Politics in Latin America* 2, no. 2 (2010): 53-84, <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/275/275.html>; Guillermo O'Donnell, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas", en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (Buenos Aires: Paidós, 1997); Victoria Ortiz de Rozas, "Clientelismo, territorio y política subnacional en Argentina. Aportes a partir del caso de Santiago del Estero", *Colombia Internacional*, no. 90 (2017): 127-156, <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.05>; Penélope Vaca Ávila, "Estrategias de permanencia en sistemas subnacionales de partido predominante. El caso de Jujuy (1983-1999)", *Sudamérica Revista de Ciencias Sociales*, no. 6 (2017): 14-41, <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica/article/view/2274>.
- 5 Rebecca Bill Chavez, *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2004); Lara, Castagnola y Pérez, "Diseño constitucional"; Guillermo O'Donnell, "The Quality of Democracy: Why the Rule of Law Matters", *Journal of Democracy* 15, no. 4 (2004): 32-46, <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-quality-of-democracy-why-the-rule-of-law-matters/>; Guillermo O'Donnell, *Democracia, Agencia y Estado. Teoría con intención comparativa* (Buenos Aires: Ed. Prometeo, 2010); Pérez y Castagnola, "Presidential Control".

heterogeneidad de escenarios para investigar empíricamente un problema teórico y para proponer mecanismos causales⁶. A partir de la literatura de *democratización subnacional*, aquí se plantea explícitamente la importancia que tienen los STJ como ámbitos en los que se disputa y dirime la política en las diferentes escalas territoriales de un estado multinivel. Si bien las disputas políticas se resuelven habitualmente en elecciones, el escenario judicial es fundamental, pues las cortes provinciales tienen poder de decisión sobre cuestiones que son relevantes para la política provincial (o nacional, en su caso). Más allá de las diferencias específicas entre provincias, los STJ realizan control de constitucionalidad, tienen decisión sobre conflictos judiciales que involucran tanto al estado provincial como a los municipios, y dirimen cuestiones de competencia electoral, así como disputas entre partidos políticos, todo lo cual los convierte en sumamente relevantes para la política provincial. Tener cortes aliadas facilita los intereses y las aspiraciones políticas de los gobernadores⁷, aunque estos no siempre consiguen lo que buscan y, por tanto, no siempre pueden modificar la composición de estas cortes.

Este artículo propone una teoría para explicar bajo qué condiciones los gobernadores pueden generar cambios políticos de jueces de los STJ en las provincias argentinas y bajo qué circunstancias les resulta imposible hacerlo a pesar de sus intentos. El concepto de *cambio político de jueces del STJ* implica una modificación en la composición de la corte que altera el balance de poder partidario al interior de la máxima instancia judicial. Sea un gobernador del mismo partido político que su antecesor, o sea uno de distinto signo partidario, el concepto implica que logra reunir mayoría de los jueces de la corte provincial (en la segunda sección de este artículo se profundiza la definición conceptual).

La teoría propone cuatro mecanismos causales⁸ que explican cuándo hay cambios políticos de jueces de los STJ y cuándo no los hay, a pesar de la intención de los gobernadores. Estos mecanismos operan en los diferentes contextos políticos que se observan en las provincias argentinas, los cuales varían a lo largo del tiempo. Esos mecanismos se basan en una variable central: si los partidos de los gobernadores cuentan, o no, con la mayoría legislativa necesaria para designar o remover jueces de la corte.

El artículo se organiza de la siguiente manera: en la primera sección brinda un panorama descriptivo sobre la política provincial en Argentina y acerca de las características de las cortes judiciales en las provincias. La segunda sección analiza cómo se abordaron las relaciones entre el poder ejecutivo y las cortes en la literatura de estudios judiciales comparados, los hallazgos empíricos y las contribuciones teóricas en América Latina y en Argentina. En la tercera sección se desarrolla el argumento central y los mecanismos causales propuestos para explicar los cambios políticos de jueces de los STJ. En la cuarta sección se plantea el enfoque metodológico utilizado para el abordaje del problema y la estrategia de selección y justificación de los casos. La quinta sección analiza la evidencia empírica recogida. Por último, se presentan las conclusiones.

6 Richard Snyder, "Scaling down: The Subnational Comparative Method", *Studies in Comparative International Development* 36, no. 1 (2001): 93–110, <https://link.springer.com/article/10.1007/BF02687586>.

7 Castagnola, "I want it all", 41.

8 Como se verá más adelante estos mecanismos son: *Imposición, Negociación, Cooptación y Bloqueo*.

1. LOS STJ EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS: CARACTERÍSTICAS GENERALES

En Argentina las provincias, bajo el sistema representativo republicano, dictan su propia Constitución. De esta manera, entre otras cosas, aseguran su administración de justicia⁹. Las provincias, en consecuencia, ejercen todo el poder no delegado al gobierno nacional, establecen sus propias instituciones y se rigen por ellas. Así mismo eligen gobernadores y legisladores sin intervención del gobierno nacional. Existe una vasta literatura que aborda la variabilidad de las prácticas políticas y de las instituciones democráticas en grandes países federales¹⁰ y, de forma específica en la Argentina¹¹. Más allá de los diferentes argumentos con relación a la variabilidad política y democrática entre las provincias argentinas, éstas determinan sus leyes electorales, sus propias instituciones, su régimen municipal, y, como se ha dicho, su administración de justicia.

Así, cada una de las 24 provincias¹² tiene su propia constitución local, que contempla una corte, o un STJ, como máxima instancia de su poder judicial provincial. Cada provincia formula, además, su propia Ley Orgánica del Poder Judicial y, si bien no pueden dictar normas de fondo¹³, sí pueden definir sus propias normas procesales.

Los STJ, como máximas autoridades provinciales del poder judicial, tienen capacidad de decisión sobre cuestiones que son relevantes para la política provincial (o nacional, en su caso). Estas cortes pueden frenar un proyecto o una política del gobierno. Sus fallos pueden incluso tener efectos sobre los proyectos gubernamentales, en las políticas públicas implementadas, sobre las asignaciones presupuestarias y en la realización de obras. Los STJ actúan en las disputas entre diversos poderes del Estado y, según los casos, también intervienen en conflictos partidarios y electorales¹⁴. De otra parte realizan control de constitucionalidad y tienen decisión sobre conflictos judiciales que involucran al estado provincial y a los municipios. De la misma manera estas cortes definen cuestiones de competencia electoral, así como disputas entre partidos políticos, todo lo cual las convierte en escenarios sumamente relevantes para la lucha política provincial.

9 Constitución Nacional -CN-, art. 5.

10 Jacqueline Behrend y Laurence Whitehead, "Prácticas iliberales y antideclarativas a nivel subnacional", *Colombia Internacional*, no. 91 (2017): 17-43, <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.01>.

11 Behrend, "The Unevenness of democracy"; Gervasoni, "A rentier theory"; Giraudy, "The Politics of Subnational"; O'Donnell, "Acerca del Estado"; Julieta Suárez Cao, "¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina", *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 5, no. 2 (2011): 359-400, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5216236>.

12 En realidad son 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

13 CN, art. 126.

14 A modo de ejemplo: en noviembre de 2005 la jueza del STJ de la provincia de Misiones, que presidía a su vez el Tribunal Electoral, resolvió tres disputas en las que contrarió los intereses del oficialismo provincial. Con esas decisiones otorgó una banca a un diputado provincial opositor, a un concejal de una lista opositora, y convalidó la destitución de un intendente aliado del gobernador. Augusto Abdulhadi, "Disputas faccionales y cortes judiciales en las provincias argentinas: Misiones bajo el Frente Renovador (2003-2011)". *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político* 10 no. 2 (2016): 363-364, http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702016000200007.

La forma en que están organizados los STJ varía de una provincia a otra, tanto en cuanto a si se organizan en salas o no, como en la cantidad de jueces que componen estas máximas instancias judiciales. Los jueces que integran las cortes provinciales son elegidos en todos los casos de manera indirecta¹⁵, en la medida en que la ciudadanía no participa a través de elecciones, tal y como sucede con el Poder Ejecutivo y con el Poder Legislativo. Los procedimientos de designación de los jueces que integran los STJ están definidos habitualmente en las mismas Constituciones Provinciales y, a través de esos procedimientos, se establecen los actores que intervienen en la selección de los jueces de las cortes. A modo de ejemplo y con el fin de ilustrar los procedimientos de designación de los jueces del STJ, se presenta en la Tabla Nº 1 una comparación esquemática de los tres casos provinciales en los que se funda esta propuesta teórica¹⁶, así como algunas de sus principales competencias formales.

Tabla 1. Procedimientos de designación STJ y principales competencias formales (provincias seleccionadas)

Provincia	Procedimiento de designación	Principales competencias formales
Misiones	Poder Ejecutivo con acuerdo del Poder Legislativo	Determina la constitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas, y resoluciones o reglamentos
		Resuelve conflictos de jurisdicción y de competencia entre los poderes públicos de la Provincia, o de sus diversas ramas
		Conoce y resuelve en los recursos extraordinarios que la Ley de procedimientos acuerde contra sentencias definitivas
Chaco	Poder Ejecutivo a propuesta del Consejo de la Magistratura	Define demandas por inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas, y reglamentos o resoluciones;
		Interviene en conflictos entre los poderes públicos de la provincia y en los que involucran la jurisdicción entre los tribunales de justicia;
		Resuelve conflictos entre municipios y entre éstos y los poderes del Estado.
Santa Fe	Poder Ejecutivo con acuerdo de Asamblea Legislativa ¹⁷	Define recursos de inconstitucionalidad planteados contra decisiones de tribunales inferiores
		Resuelve juicios de expropiación que promueva la provincia;
		Resuelve conflictos de competencias planteados entre funcionarios del ejecutivo y del poder judicial.

Fuente: elaboración propia con base en las Constituciones de las provincias de Misiones, Chaco y Santa Fe, y en los trabajos de Andrea Castagnola¹⁸

15 Castagnola, *¿Cómo evolucionan nuestras instituciones?*

16 La justificación y selección de los casos analizados en profundidad está en la sección 4 del presente artículo.

17 En Santa Fe la Asamblea Legislativa está conformada por diputados y por senadores provinciales.

18 Castagnola, *¿Cómo evolucionan nuestras instituciones?*; Andrea Castagnola, "La diversidad institucional de los poderes judiciales provinciales en Argentina desde una perspectiva histórica", *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político* 15, no. 2 (2010): 161-189, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3702736>.

En todas las provincias los gobernadores juegan un papel principal en la selección de los candidatos a integrar las cortes, con la excepción de la provincia de Chaco, donde es el Consejo de la Magistratura el que define tal selección. En la provincia de Santa Fe se requiere el acuerdo de la Asamblea Legislativa, integrada por diputados y senadores provinciales¹⁹.

A estos procedimientos se agregan dos variables claves con respecto a las mayorías requeridas para designar jueces de la corte, así como para destituirlos. Si bien existe una gran heterogeneidad entre las provincias argentinas respecto a los diseños institucionales de los STJ, especialmente en cuanto a los procedimientos de designación y a la determinación de las mayorías requeridas²⁰, todas las provincias exigen mayorías calificadas para destituir jueces de las cortes provinciales por la vía del juicio político. Aunque existe cierta diversidad en los procedimientos constitucionales previstos en las provincias para llevar adelante un juicio político, en todos los casos se exigen dos tercios legislativos, sea sobre el total de la legislatura, o sobre las salas juzgadora y acusadora, para acusar y destituir a un juez de la corte.

En cambio, en lo que en particular respecta a las mayorías necesarias para designar jueces de las cortes sí existe mucha mayor diversidad de una provincia a la otra. Incluso puede variar con el tiempo. Así, por ejemplo, en Misiones entre 1983 y el año 2000 se exigía mayoría absoluta para designar un nuevo juez de la corte, mientras que a partir del año 2001 se ratificó una enmienda constitucional que elevó el umbral de mayoría a 2/3 para designar un juez del STJ. En Santa Fe se requiere mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa, y en Chaco se exige mayoría absoluta dentro del Consejo de la Magistratura (cuatro votos sobre un total de siete representantes).

Con relación al Consejo de la Magistratura de Chaco, la Tabla N° 2 ilustra su composición y muestra el cambio que hubo con la reforma de la Constitución Provincial del año 1994.

Tabla 2. Composición del Consejo de la Magistratura de Chaco

Estamentos	1984-1994	1995-2011
Poder legislativo	2 diputados (uno por la mayoría y otro por la primera minoría)	2 diputados (uno por la mayoría y otro por la primera minoría)
Poder ejecutivo	1 Fiscal de Estado	1 ministro de Gobierno
Poder judicial	2 miembros del STJ	1 juez del STJ y 1 representante de jueces inferiores
Abogados de la matrícula	2 representantes (1 por la matrícula de Resistencia y 1 por jurisdicciones del interior, rotativo)	2 representantes (1 por la matrícula de Resistencia y 1 por las jurisdicciones del interior, rotativo)

Fuente: elaboración propia sobre información obtenida del Consejo de la Magistratura de Chaco y la Constitución Provincial.

19 Mientras que la provincia de Santa Fe cuenta con dos cámaras legislativas, Misiones y Chaco tienen legislaturas unicamarales.

20 Castagnola, *¿Cómo evolucionan nuestras instituciones?*; Castagnola, “La diversidad institucional”.

Acorde a todo lo anterior, en las distintas provincias puede ocurrir que el partido del gobernador reúna la mayoría para designar un juez en la corte, aunque no para removerlo, en cuyo caso para cambiar el STJ debe negociar con otros partidos o facciones partidarias, o cooptar a algunos legisladores de forma individual.

2. EJECUTIVOS Y CORTES JUDICIALES: UNA MIRADA COMPARATIVA DESDE EL PLANO NACIONAL Y LOS APORTES DE LA ESCALA SUBNACIONAL

La literatura de estudios judiciales comparados -*Comparative Judicial Politics*- se desarrolló originalmente en los Estados Unidos²¹. El creciente interés en el estudio de las relaciones entre los poderes ejecutivos y las cortes contribuyó a la producción de trabajos importantes sobre América Latina que abordaron el tema desde el plano nacional²² y, cada vez más, también desde el plano subnacional²³.

El consenso principal en la literatura estadounidense es que son los jueces quienes deciden cuándo se retiran²⁴. Sin embargo, ese supuesto no se sostiene al estudiar lo que sucede América Latina²⁵ porque en la región es más factible que sean el presidente o los gobernadores, y no los jueces, quienes decidan cuándo se producirá una vacante en las cortes²⁶.

En muchos países latinoamericanos los presidentes manipulan la composición de las cortes. El principal indicador de este fenómeno es la alta rotación²⁷ de sus jueces. Entre los hallazgos más relevantes de esta literatura referida a América Latina se destacan los incentivos partidarios como un factor clave para predecir nuevos nombramientos en las cortes²⁸. La llegada de un nuevo gobierno tiene grandes probabilidades de producir cambios en los STJ.

- 21 David L. Epstein y Jeffrey A. Segal, *Advice and Consent: The Politics of Judicial Appointments* (Oxford, UK: Oxford University Press, 2005); Ferejohn, "Independent Judges"; McNollgast, "Conditions for Judicial Independence"; Nixon y Haskin, "Judicial Retirement Strategies"; Whittington, "Presidents".
- 22 Lisa Hilbink, *Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship. Lessons from Chile* (New York: Cambridge University Press, 2007), 13-40; Lara, Castagnola y Pérez, "Diseño constitucional"; Mariana Llanos, Cordula Tibi Weber, Charlotte Heyl y Alexander Stroh, "Informal interference in the judiciary in new democracies: a comparison of six African and Latin American cases", *Democratization* 23, no. 7 (2016): 1236-1253, <https://doi.org/10.1080/13510347.2015.1081170>; Pérez y Castagnola, "Presidential Control".
- 23 Bill, *The Rule of Law*; Castagnola, "Rethinking Judicial"; Castagnola, "La diversidad institucional"; Castagnola, "I want it all"; Matthew Ingram, "Crafting Courts in New Democracies: Ideology and Judicial Council Reforms in Three Mexican States", *Comparative Politics* 44, no. 4 (2012): 439-458, <https://ssrn.com/abstract=2099771>; Leiras, Giraudy y Tuñón, "Who wants an independent court?".
- 24 Castagnola, "Rethinking Judicial"; Artemus Ward, *Deciding to Leave: The Politics of Retirement from the United States Supreme Court* (Albany NW: State University of New York Press, 2003).
- 25 Pérez y Castagnola, "Presidential Control".
- 26 Castagnola, "Rethinking Judicial"; Castagnola, "I want it all".
- 27 Pérez y Castagnola, "Presidential Control", así como Leiras, Giraudy y Tuñón, "Who wants an independent court?" utilizan la expresión "judicial turnover", que aquí se traduce como "rotación" de los jueces (traducción propia) para hacer referencia a la salida de los jueces de sus cargos.
- 28 Castagnola, "Rethinking Judicial"; Castagnola, "I want it all"; Lara, Castagnola y Pérez, "Diseño constitucional"; Leiras, Giraudy y Tuñón, "Who wants an independent court?"; Pérez y Castagnola, "Presidential Control".

Por otra parte, diversos trabajos que estudiaron el impacto del diseño constitucional sobre la estabilidad de las cortes coinciden en señalar que las reglas institucionales más rígidas no garantizan mayor estabilidad de los jueces en sus cargos²⁹. Sin embargo, también señalan que un problema abierto a futuras investigaciones tiene que ver con la relación entre la relevancia de los incentivos institucionales y la capacidad efectiva de los gobernantes para responder políticamente a esos incentivos³⁰. Un presidente o un gobernador pueden tener fuertes incentivos para presionar a jueces para que renuncien cuando sus partidos controlan la mayoría legislativa necesaria para designar nuevos jueces, pero no cuando otros partidos controlan la mayoría³¹. Lara, Castagnola y Pérez sostienen que la cuestión de la interacción de las mayorías legislativas con el diseño institucional es un tema recurrente que requiere mayor profundización histórica³².

Uno de los argumentos avanzados por la literatura relacionada con el control de las mayorías legislativas³³ afirma que la competencia política favorece la *independencia del poder judicial*³⁴. Sin embargo, otros trabajos cuestionan este argumento de la competencia política³⁵. En ese marco Castagnola³⁶ advierte que la teoría del *retiro estratégico* y del *comportamiento estratégico* de los jueces³⁷ no puede explicar el frecuente recambio de jueces de los STJ en

-
- 29 Castagnola, "Rethinking Judicial"; Castagnola, "La diversidad institucional; Castagnola, "I want it all"; Agustín Grijalva, "Courts and Political Parties: The Politics of Constitutional Review in Ecuador" (Tesis PhD in Political Science, University of Pittsburgh, 2010), http://d-scholarship.pitt.edu/7334/1/grijalva_agustin_2010_etd.pdf; Lara, Castagnola y Pérez, "Diseño constitucional"; Leiras, Giraudy y Tuñón, "Who wants an independent court?"
- 30 Lara, Castagnola y Pérez, "Diseño constitucional".
- 31 Bill, *The Rule of Law*; Grijalva, "Courts and Political Parties"; Lara, Castagnola y Pérez, "Diseño constitucional".
- 32 Lara, Castagnola y Pérez, "Diseño constitucional".
- 33 Caroline C. Beer, "Judicial Performance and the Rule of Law in the Mexican States", *Latin American Politics and Society* 48, no. 3 (2006): 33-61, <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2006.tb00355.x>; Bill, *The Rule of Law*; Ferejohn, "Independent Judges"; Finkel, "Judicial Reform in Argentina"; Helmke, "The logic of Strategic Defection"; Matías Iaryczower, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi, "Judicial independence in unstable environments. Argentina 1935-1998", *American Journal of Political Science* 46, no. 4 (2002): 699-716, <https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/miaryc/files/judicial.independence.pdf>; McNollgast, "Conditions for Judicial Independence"; Julio Ríos Figueroa, "Fragmentation of power and the emergence of an effective judiciary in Mexico, 1994-2002", *Latin American Politics and Society* 49, no. 1 (2007): 31-57, <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2007.tb00373.x>.
- 34 La literatura de estudios judiciales comparados utiliza como sinónimos los conceptos de *independencia judicial* y de *autonomía judicial*. Una buena distinción entre ambos conceptos se encuentra en Daniel Brinks, "Judicial Reform and Independence in Brazil and Argentina: the beginning of a new millennium?", *Texas International Law Journal* 40, (2005): 595-622, <https://pdfs.semanticscholar.org/d315/9ecc71fa37e027ce5a27385993d4e19b0edc.pdf>.
- 35 Santiago Basabe-Serrano y John Polga-Hecimovich, "Legislative Coalitions and Judicial Turnover under Political Uncertainty: The Case of Ecuador". *Political Research Quarterly* 66, no. 1 (2013): 154-166, <https://doi.org/10.1177/1065912911436319>; Castagnola, "Rethinking Judicial"; Castagnola, "I want it all"; Lisa Hilbink, "The Origins of Positive Judicial Independence", *World Politics* 64, no. 4 (2012): 587-621, <https://doi.org/10.1017/S0043887112000160>; Matthew Ingram, "Networked Justice: Judges, the Diffusion of Ideas, and Legal Reform Movements in Mexico", *Journal of Latin American Studies* 48, no. 4 (2016): 739-768, <https://doi.org/10.1017/S0022216X16001486>; Leiras, Giraudy y Tuñón, "Who wants an independent court?".
- 36 Castagnola, "Rethinking Judicial".
- 37 Helmke, "The logic of Strategic Defection"; Iaryczower, Spiller y Tommasi, "Judicial independence";

las provincias argentinas. Y, en cambio, propone la teoría de los *retiros inducidos -induced retirements-* por presiones de los gobernadores que buscan generar vacantes para crear una corte aliada³⁸. En esa teoría Castagnola sostiene que existen otros mecanismos, más allá de la destitución, a través de los cuales los gobernadores inducen el retiro de los jueces de sus cargos en los STJ³⁹.

La misma Castagnola distingue, entre estos mecanismos que llevan al retiro de los jueces, aquellos que responden a estrategias institucionales y los que son no institucionales⁴⁰. Las estrategias institucionales son:

- a) Otorgar beneficios especiales para la jubilación;
- b) Promover el nombramiento de los jueces provinciales en tribunales federales;
- c) Cambiar la edad de retiro (edad de jubilación);
- d) Cambiar el número de jueces que integran la corte -*court-packing*-;
- e) Recortar salarios de jueces por ajustes presupuestarios.

Esas estrategias son complementarias al principal instrumento institucional de remoción de jueces que es la destitución -*impeachment*⁴¹.

Por otro lado, las estrategias no institucionales son:

- a) Amenazar a un juez con la destitución por corrupción, o por mal desempeño;
- b) Desacreditar la decisión de un juez en un caso, o su desempeño en general ante los medios de comunicación;
- c) Implicar a familiares de un juez en un escándalo, con el fin de desacreditar su reputación;
- d) Explotar disputas internas en la corte entre jueces *leales* y *desleales*.

La ventaja de las estrategias no institucionales es que implican menor visibilidad pública y menor costo político desde el punto de vista del gobernador. Sin embargo, como la propia autora reconoce, esas estrategias no institucionales tienen dos desventajas importantes: de una parte, no garantizan el resultado esperado -renuncia de jueces de las cortes-; de otro lado, pueden necesitar más tiempo y recursos de los necesarios para una destitución, o para la aplicación de otra estrategia institucional⁴².

38 Castagnola, "Rethinking Judicial"; Castagnola, "I want it all". Las prácticas políticas informales son relevantes en la literatura de estudios judiciales comparados. En México algunos autores se referían al *sexenio judicial* cuando destacaban la coincidencia en el recambio de jueces y en el de los gobernadores y presidentes: José Antonio Caballero Juárez, "La independencia de los poderes judiciales a diez años de reforma en México", *Reforma Judicial Revista Mexicana de Justicia*, no. 6 (2005): 85-100, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8638/10668>. Por otro lado, el trabajo de: Llanos, Weber, Heyl y Stroh, "Informal interference", 1239, remarca la importancia de esas prácticas informales cuando investigan interferencias del poder político sobre decisiones de los jueces mientras están en uso del cargo. Por ello señalan que están observando acciones que violan las reglas formales. Sin embargo, el presente trabajo no detectó que en los acuerdos políticos informales en las provincias argentinas para cambiar jueces del STJ necesariamente se violaran reglas formales.

39 Castagnola, "Rethinking Judicial"; Castagnola, "I want it all".

40 Castagnola, "Rethinking Judicial".

41 Ídem.

42 Ídem.

Ahora bien, la teoría de los *retiros inducidos*⁴³ enfoca el problema de tal manera que oscurece el rol de la oposición, de la legislatura, y de los líderes políticos de facciones partidarias opositoras al gobernador. Si para remover jueces de las cortes eran necesarios dos tercios de las bancadas legislativas en veintidós (22) de las veinticuatro (24) provincias argentinas en el año 2009⁴⁴, entonces los gobernadores rara vez dispusieron con su propio partido de la mayoría legislativa necesaria para remover jueces de las cortes. Esto, unido a que las estrategias no institucionales no podían garantizar la rotación observada en los STJ. Si el gobernador y su partido no cuentan con la mayoría legislativa necesaria los incentivos partidarios para efectuar cambios se diluyen. Sin embargo, y a pesar de esto, los cambios en los STJ fueron frecuentes. Además, la evidencia cuantitativa no muestra una relación clara entre el poder partidario del gobernador y los cambios de jueces del STJ⁴⁵.

Por otro lado, en la teoría de los *retiros inducidos*⁴⁶ el foco está puesto en los gobernadores como actores interesados en conformar cortes con jueces leales. Sin embargo, los líderes políticos de facciones partidarias opositoras no necesariamente conciben a las cortes como unos poderes asépticos e incontaminados, que deben funcionar de manera independiente, en el sentido de hacerlo de forma imparcial con respecto del poder político⁴⁷. La designación o remoción de jueces de las cortes es objeto de disputa y negociación, y los líderes de partidos o facciones partidarias opositoras pueden respaldar la iniciativa del gobernador a cambio de otras concesiones, o pueden bloquear represalias sobre los jueces y sostenerlos en sus puestos. Esta hipótesis es especialmente adecuada para los casos en que el sistema electoral no está sesgado para favorecer la formación de *supermayorías legislativas*⁴⁸.

También Castagnola⁴⁹ reconoce que incluso los gobernadores sin mayoría legislativa pueden cambiar la composición de las cortes. Sin embargo, señala que para ello dependen de la mala reputación de los jueces en la sociedad, o de que estos tengan una carrera político partidaria previa, lo que haría más sencillo obtener el respaldo de otros partidos para destituir y nombrar nuevos jueces. Ahora bien, sea por una mala reputación, por una carrera partidaria previa o por concesiones que otorga el gobernador a facciones partidarias de oposición, el punto central es que si los jueces dejan sus cargos en el STJ es porque no cuentan con el respaldo de actores políticos relevantes, dispuestos a sostenerlos en sus puestos. Este planteamiento abre la puerta a considerar otros mecanismos causales, y a comprender y a explicar el repertorio de estrategias con las cuales los actores políticos disputan el control político del territorio en general, así como la composición de las cortes en particular.

43 Ídem.

44 Castagnola, "La diversidad institucional".

45 Castagnola, "Rethinking Judicial"; Castagnola, "I want it all"; Leiras, Giraudy y Tuñón, "Who wants an independent court?"

46 Castagnola, "Rethinking Judicial".

47 Brinks, "Judicial Reform".

48 Steven Levitsky y Lucan Ahmad Way, "Elections without Democracy. The Rise of Competitive Authoritarianism", *Journal of Democracy* 13, no. 2 (2002): 51-65, <https://www.journalofdemocracy.org/articles/elections-without-democracy-the-rise-of-competitive-authoritarianism/>; Steven Levitsky y Lucan Ahmad Way, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War* (Cambridge UK: Cambridge University Press, 2010).

49 Castagnola, "Rethinking Judicial".

En este trabajo se argumenta que los jueces siempre enfrentan distintas presiones y no sólo las provenientes de los titulares del ejecutivo, pero ello no necesariamente los lleva a renunciar a sus cargos en las cortes provinciales. Las estrategias no institucionales que tienen a su disposición los gobernadores sólo pueden prosperar si no existen facciones partidarias que respalden políticamente a esos jueces. Ante la ausencia de respaldo político por parte de actores partidarios relevantes difícilmente los jueces del STJ resisten las presiones de los gobernadores. En cambio, si existen facciones partidarias capaces de sostenerlos en sus cargos y, además, con disposición a respaldarlos, las presiones de los gobernadores pierden credibilidad.

Los trabajos de Leiras, Giraudy y Tuñón y de Castagnola⁵⁰, basados en evidencia cuantitativa, señalan que la fragmentación legislativa no siempre protege la estabilidad de las cortes provinciales, y apuntan al faccionalismo como un factor relacionado con los frecuentes cambios en los STJ. Sin embargo no existen trabajos, al menos dentro de mi conocimiento de la literatura de la ciencia política, que expliquen cómo impacta el comportamiento faccioso la composición de los STJ. Este artículo es precisamente una contribución en ese sentido a la literatura académica. En realidad, el aporte original de este trabajo a la literatura de estudios judiciales comparados consiste en explicar, por una parte, cómo impactan las disputas entre partidos, o entre las facciones partidarias rivales, la composición de las cortes en diversos contextos políticos y, de otro lado, señalar por qué la fragmentación legislativa no impide cambios políticos en los STJ. Al poner en el centro del análisis la variable de la mayoría legislativa necesaria para los cambios en las cortes, se indaga sobre el papel de los líderes de los partidos o las facciones opositoras. Por ello este trabajo contribuye a situar en primer plano el juego de negociaciones, presiones y acuerdos políticos para el cambio de jueces de las cortes. Y esto es relevante, en especial si se tiene en cuenta que rara vez un gobernador dispuso con su propio partido de los dos tercios que se necesitan en la gran mayoría de provincias argentinas para remover jueces de la corte⁵¹.

3. LA COMPOSICIÓN DE LOS STJ COMO OBJETO DE DISPUTA: ARGUMENTO Y PROPUESTA TEÓRICA

El argumento central de este trabajo es que los jueces dejan sus cargos en los STJ cuando no cuentan con el respaldo político de líderes partidarios, o de facciones partidarias que puedan sostenerlos en sus puestos más allá de las presiones del gobernador de turno para removerlos. Desde este planteo estratégico, lo que explica que los jueces dejen sus cargos en los STJ es la falta de respaldo político por parte de actores partidarios relevantes, y no las presiones de las que puedan ser objeto por parte de los gobernadores o de otros actores poderosos. El gobernador puede presionar para que los jueces del STJ dejen sus cargos, pero si existen facciones partidarias que pueden incidir en la disputa para sostenerlos, las presiones o amenazas del ejecutivo pierden credibilidad. Esa ausencia de respaldo político genera el terreno adecuado para que prosperen las estrategias no institucionales que pueden utilizar los gobernadores

50 Castagnola, "Rethinking Judicial"; Castagnola, "I want it all"; Leiras, Giraudy y Tuñón, "Who wants an independent court?"

51 Castagnola, "La diversidad institucional".

para generar vacantes en las cortes. Pero el factor decisivo no son las presiones de los gobernadores, como sostiene Castagnola⁵², sino el respaldo político que logran reunir para dar credibilidad a esas presiones y desplegar represalias. Si los jueces del STJ tienen respaldo de líderes o de facciones partidarias que pueden mantenerlos en el cargo, aquellas presiones no son efectivas. Pero si esos actores partidarios optan por negociar con el gobernador, los jueces terminan dejando sus cargos en la corte.

El concepto de *cambio político de jueces del STJ* se refiere a aquellos casos en los que hay una modificación en la composición de la corte que altera el balance de poder partidario al interior de la máxima instancia judicial. Para establecer cuándo hubo un cambio político de jueces del STJ se trabajó con dos indicadores: a) el cambio en la pertenencia partidaria de la mayoría de jueces del STJ; o bien cuando b) no cambia la pertenencia partidaria de la mayoría que prevalece en la corte, pero cambia más del cincuenta por ciento (50 %) de la composición del STJ. Este segundo indicador permite identificar aquellos casos en los que, sin haber alternancia partidaria y, por tanto, sin incentivos partidarios de por medio, hay una reestructuración profunda en la corte provincial. Ello significa que, aunque el partido que gobierna siga siendo el mismo, las reestructuraciones de la corte por disputas entre facciones partidarias son capturadas por el concepto de *cambio político del STJ*.

Los cambios de jueces que no alteran el balance de poder partidario al interior de la corte no son catalogados como *cambio político del STJ*, excepto cuando se trata de una reestructuración de más del cincuenta por ciento (50%) de sus miembros. Sin embargo, un gobernador puede provocar un cambio político del STJ reemplazando sus jueces de a uno a la vez, por lo cual se hizo necesario analizar todos los cambios individuales de los jueces de las cortes y la afinidad partidaria de cada uno de ellos en los STJ estudiados.

También son relevantes para el argumento desarrollado en este artículo aquellos períodos en los que, aunque no hay un cambio político en el STJ, sí es posible observar presiones sistemáticas del gobernador para modificar la composición de una determinada corte. Si bien en estos casos no hay *cambio político del STJ*, sí se trata de casos relevantes para esta teoría porque muestran los límites de las presiones del gobernador cuando no tiene respaldo político para desplegar cambios en la corte.

En este trabajo se entiende por *facciones partidarias* a los grupos internos de los partidos que, sobre la base del control de ciertos recursos, compiten por espacios de poder y candidaturas del partido⁵³, y cuyos miembros comparten un sentido de identidad y actúan en forma colectiva para alcanzar sus objetivos⁵⁴.

52 Castagnola, "Rethinking Judicial".

53 Marcelo Leiras, *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003* (Buenos Aires: Ed. Prometeo - PENT, 2007), 65.

54 Zariski [1960: 33], citado por: Françoise Boucek, "Rethinking Factionalism. Typologies, Intra-Party Dynamics and Three Faces of Factionalism", *Party Politics* 15, no. 4 (2009): 1-31, <https://doi.org/10.1177%2F1354068809334553>. Para una exhaustiva revisión del concepto de faccionalismo véase Boucek, "Rethinking Factionalism", que incluye las contribuciones de Sartori sobre las "subunidades de los partidos": Giovanni Sartori, *Partidos y Sistemas de Partidos: marco para un análisis* (Madrid: Alianza Editorial, 2000); Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (Cambridge UK: Cambridge University Press; Re-issued in 2005 by the ECPR Press Classics series, 2005).

La composición del STJ es objeto de disputa entre facciones partidarias rivales que pugnan por el control político del territorio⁵⁵. Un supuesto importante de este trabajo es que los gobernadores no quieren tener en las cortes a jueces directamente alineados con partidos o con facciones de oposición. Pero ello no implica que quieran designar en el STJ a amigos o a familiares. Los gobernadores tienen preferencias disímiles que dependen de su visión. Las opciones pueden variar desde: a) simplemente extender lealtades partidarias al STJ designando amigos o aliados; o b) proponer como jueces del STJ a profesionales cuyo criterio técnico es respetado por actores partidarios de la oposición y que, por tanto, gozan de legitimidad. A partir de este supuesto, en este trabajo no se analizan las cualidades técnicas o profesionales de los candidatos propuestos por un gobernador para integrar el STJ⁵⁶.

Una variable clave es el poder partidario del gobernador (qué porcentaje de la bancada legislativa le corresponde a su partido). El poder partidario del gobernador, junto con la mayoría legislativa exigida por el diseño institucional para designar y para remover jueces del STJ, definen un contexto de gobierno mayoritario o minoritario. En situaciones de gobierno minoritario, la negociación y el apoyo político de partidos o facciones partidarias de oposición es fundamental para viabilizar la iniciativa de un gobernador que busca modificar la corte. El poder partidario aquí está exclusivamente referido a las mayorías para designar y remover jueces del STJ.

En función de este planteo estratégico, este trabajo propone cuatro mecanismos causales para explicar los cambios políticos del STJ: 1) *Imposición*; 2) *Negociación*; 3) *Cooptación*; y 4) *Bloqueo*. Los tres primeros explican los cambios de jueces de los STJ de acuerdo al contexto político -gobierno mayoritario o minoritario-. El cuarto mecanismo, el *Bloqueo*, explica los intentos fallidos de cambio político de jueces de la corte. Los mecanismos están planteados en relación tanto a la mayoría para designar jueces del STJ, como a la que es necesaria para removerlos. Puede ocurrir que el partido del gobernador reúna la mayoría para designar un juez en la corte, pero no para removerlo, en cuyo caso para cambiar el STJ debe negociar con otros partidos o con facciones partidarias, o bien cooptar a algunos legisladores individuales.

Los diferentes contextos políticos pueden presentarse en diversos momentos en una misma provincia. Por ejemplo, el STJ en Misiones se constituyó por *Imposición* entre 1983 y el año 1987, y hubo cambio político en la corte provincial entre 1990 y 1991 también por *Imposición*, mientras que en el año 2006 un nuevo cambio político en el STJ se produjo por *Cooptación*. En Chaco, por su parte, se constituyó el STJ por *Negociación* en 1983, mientras que el cambio político de la corte entre 1997 y 1998 fue por *Imposición*.

El Cuadro N° 1 sintetiza los mecanismos causales, los cuales se desarrollan brevemente a continuación.

55 Gibson, *Boundary Control*.

56 Como sostiene Brinks, un análisis de los “méritos” de los jueces es de por sí una cuestión política, una empresa normativa que depende de cómo se define el “mérito”, y si esa definición refleja un amplio consenso sobre el rol y el comportamiento adecuado de un juez (Brinks, “Judicial Reform”).

Cuadro 1. Mecanismos causales y cambios de jueces del STJ

Mecanismo Causal	Contexto político	Resultado STJ
Imposición	Gobierno mayoritario	El gobernador designa a los jueces que prefiere en el STJ sin necesidad de negociar
Negociación	Gobierno minoritario con acuerdo partidario	Se modifica la composición del STJ por negociación y acuerdo entre diferentes partidos o facciones partidarias
Cooptación	Poder partidario del gobernador cercano a umbral de mayoría necesaria	Se modifica la composición del STJ por cooptación de legisladores individuales que respaldan la iniciativa del gobernador
Bloqueo	Gobierno minoritario sin acuerdo partidario	A pesar de las presiones del gobernador, no hay cambio en STJ

Fuente: elaboración propia.

Imposición

El mecanismo de *Imposición* denota un contexto político de gobierno mayoritario. El partido del gobernador dispone de la mayoría necesaria para designar jueces del STJ y, por ello, la hipótesis es que el gobernador puede imponer a los jueces que prefiere sin necesidad de negociar con otros actores partidarios -siempre que la mayoría de su partido efectivamente responda a su liderazgo⁵⁷. Si no hay alternancia partidaria ni ejecutiva⁵⁸, se espera que la composición de la corte se mantenga estable. Esa estabilidad no implica que no pueda cambiar algún juez, sino que se refiere a la ausencia de un cambio político, en el sentido de alterar el balance de poder partidario al interior de la corte.

Ante un escenario de alternancia partidaria se espera también que el nuevo gobernador se proponga cambiar la composición del STJ. Cualquier estrategia institucional o no institucional⁵⁹ dependerá del respaldo político que tenga el gobernador en la legislatura. Si no necesita negociar con otros partidos o facciones partidarias, el gobernador puede imponer a los jueces que prefiera.

Negociación

El mecanismo de *Negociación* parte de una situación de gobierno minoritario. El gobierno minoritario abre tres opciones: 1) la *Negociación*; 2) la *Cooptación* y 3) el *Bloqueo*. El mecanismo de *Negociación* supone, además, vocación de entendimiento y de acuerdo entre diferentes partidos o facciones partidarias. En esta circunstancia el partido del gobernador no

57 En los casos analizados no siempre el gobernador fue el máximo líder partidario y, por tanto, la mayoría partidaria no respondía necesariamente a sus iniciativas como titular del ejecutivo.

58 La alternancia ejecutiva implica que cambia el gobernador, pero no el partido de gobierno.

59 Castagnola, "Rethinking Judicial".

dispone de la mayoría necesaria para designar jueces en la corte, o para removerlos, y entonces necesita respaldo de otros actores partidarios. El acuerdo negociado para cambiar el STJ puede darse entre diferentes partidos, o entre facciones partidarias de distintos partidos.

La hipótesis es que el gobernador y los líderes de partidos, o de facciones partidarias opositoras, están dispuestos a negociar y a acordar modificaciones en la corte a cambio de otras concesiones. Así el gobernador puede superar la falta de una mayoría suficiente para designar o para remover jueces del STJ. Si la decisión del gobernador y de los líderes partidarios de oposición es negociar y acordar, se modifica la composición del STJ a través del mecanismo de *Negociación*.

Cooptación

El mecanismo de *Cooptación* también parte de un contexto de gobierno minoritario, aunque, a diferencia del mecanismo de *Negociación*, la *Cooptación* se da cuando el partido del gobernador reúne un porcentaje de la bancada legislativa muy cercano a la mayoría necesaria para designar o para remover jueces del STJ. La hipótesis es que en esta situación al gobernador le basta cooptar el voto de uno, o de unos pocos legisladores de forma individual para alcanzar la mayoría necesaria para designar a los jueces de su preferencia, o para remover a los actuales que no cuentan con su respaldo.

El mecanismo de *Cooptación* es sustancialmente diferente al de *Negociación*, ya que éste último supone que los cambios de jueces del STJ se realizan por medio de un acuerdo negociado entre los principales partidos o entre las facciones partidarias de mayor peso, lo cual otorga mayor legitimidad a los nombramientos o remociones.

Bloqueo

El mecanismo del *Bloqueo* explica los intentos fallidos de cambio político en el STJ por parte de los gobernadores quienes, aunque tienen la intención de modificar la corte y presionan a los jueces para forzar su salida, no consiguen cambiar la composición de la máxima instancia judicial.

La hipótesis es que cuando no hay vocación de negociación entre el gobernador y los líderes de partidos, o de facciones partidarias opositoras, la opción que queda es el *Bloqueo*. Este ocurre a pesar de las presiones del gobernador para obtener la renuncia de jueces de la corte. Si los jueces del STJ saben que disponen de respaldo político en partidos o facciones partidarias relevantes -que disponen de bancas legislativas para evitar represalias del gobernador-, no renuncian a sus cargos.

4. ENFOQUE METODOLÓGICO, JUSTIFICACIÓN Y SELECCIÓN DE CASOS

El método comparado de *estudios de caso* es el más apropiado para abordar la pregunta que orienta este trabajo. Al fin y al cabo, el estudio intensivo de casos tiene como propósito central

investigar mecanismos y realizar inferencias causales⁶⁰. Este método permite, además, desarrollar una teoría y refinar hipótesis teóricas acerca de los mecanismos causales que explican los cambios políticos de jueces de las cortes en diferentes contextos políticos⁶¹. Es importante tener en cuenta que este método no necesariamente se contrapone a los estudios basados en evidencia cuantitativa, sino que puede ser complementario de ellos⁶².

La literatura de estudios judiciales comparados, a partir de trabajos basados en evidencia cuantitativa, identifica que existe una relación entre los frecuentes cambios de jueces del STJ y la presencia de comportamientos facciosos en los partidos⁶³. Sin embargo, la habilidad de los enfoques estadísticos para investigar mecanismos causales es más reducida⁶⁴. Por ese motivo, el objetivo de este trabajo es contribuir a la literatura existente, a través de un estudio comparado de casos que permite explicar cómo impacta el faccionalismo partidario en los partidos políticos sobre la composición de los STJ. Si bien el referente empírico son las provincias argentinas, la teoría desarrollada puede aplicarse a países federales de distintas regiones del mundo, siempre y cuando estos tengan el mismo nivel de autonomía subnacional respecto al poder judicial. Los mecanismos causales propuestos en este trabajo especifican condiciones de contexto bajo las cuales se espera que operen y produzcan el resultado de interés⁶⁵.

El diseño de la investigación está orientado a realizar tanto una comparación diacrónica al interior de cada provincia estudiada en profundidad, como también busca desarrollar una comparación sincrónica. La principal ventaja de este diseño es que posibilita identificar las variables centrales para explicar los cambios políticos en la composición de los STJ. Como se ha explicado, en este artículo se trabajó sobre tres provincias argentinas con diferentes trayectorias en cuanto al diseño institucional y a los poderes partidarios del gobernador, aunque, como se constata en el trabajo de Castagnola⁶⁶, estas provincias tienen resultados comunes al comparar el promedio de años que permanecen los jueces en sus cargos en el STJ. En concreto en las provincias de Santa Fe, Misiones y Chaco es similar el promedio de años que permanecen los jueces del STJ en sus cargos, en particular durante el período comprendido entre 1983 y el año 2009⁶⁷.

60 Gary Goertz, *Case studies, causal mechanisms, and selecting cases* (Notre Dame IN: Kroc Institute for International Peace Studies y University of Notre Dame, 2013); James Mahoney y Gary Goertz, “A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research”, *Political Analysis*, no. 14 (2006): 227-249, <https://doi.org/10.1093/pan/mpj017>.

61 Alexander L. George y Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2005); John Gerring, “Case Selection for Case-study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques”, en *The Oxford Handbook of Political Methodology*, editado por Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady y David Collier (Oxford, UK: Oxford University Press, 2010).

62 Mahoney y Goertz, “A Tale of Two Cultures”.

63 Castagnola, “I want it all”; Leiras, Giraudy y Tuñón, “Who wants an independent court?”

64 Goertz, *Case studies*.

65 Tulia G. Falletti y Julia F. Lynch, “Context and Causation in Political Analysis”, *Comparative Political Studies* 42, no. 9 (2009): 1143-1166, <https://doi.org/10.1177%2F0010414009331724>; Goertz, *Case studies*.

66 Castagnola, “Rethinking Judicial”, 152.

67 Ibíd., 150-154.

Los casos positivos son por definición aquellos que presentan el fenómeno de interés⁶⁸, por lo cual todo cambio político del STJ es un caso positivo (relevante), como muestra el Cuadro N° 2. Cuando no hay cambios políticos en la corte, por supuesto, se está frente a casos negativos, pero no todos estos son relevantes⁶⁹. Para distinguir dentro del universo de casos negativos cuáles son relevantes se sigue aquí el *principio de posibilidad* propuesto por Mahoney y Goertz⁷⁰. Según este principio son sólo relevantes aquellos casos negativos en los que el fenómeno de interés tiene posibilidad de ocurrir, a pesar de lo cual no sucede. Cuando se observan presiones del gobernador por modificar la corte y, sin embargo, no hay cambio de jueces del STJ se trata de un caso negativo relevante. En cambio, si el gobernador no presiona sistemáticamente a los jueces del STJ, y tampoco existen incentivos partidarios, no es esperable que cambie la composición de la corte y, como no se espera que ocurra el fenómeno de interés, se trata de un caso irrelevante⁷¹. El Cuadro N° 2 también sintetiza las condiciones que distinguen los casos negativos relevantes de los irrelevantes.

Cuadro 2. Relevancia y casos negativos

		Cambio Político STJ	
		Sí	No
Relevancia	Sí	<i>Imposición</i> <i>Negociación</i> <i>Cooptación</i>	<i>Bloqueo</i>
	No	No Aplica	Irrelevante (no hay presiones observables del gobernador para cambiar el STJ)

Fuente: elaboración propia. ‘No aplica’ significa que no puede haber cambio político irrelevante.

Del Cuadro N° 2 se desprende que todo cambio político del STJ es por definición relevante, y allí se ubican los mecanismos causales propuestos para explicar los cambios de jueces del STJ (*Imposición*, *Negociación* y *Cooptación*). No puede haber un cambio político del STJ que sea irrelevante. Entre los casos negativos (de *no cambio* del STJ) puede haber tanto casos relevantes como irrelevantes. La distinción se realiza en función de la posibilidad de que ocurra el fenómeno de interés⁷² de acuerdo a dos parámetros fundamentales:

El primer parámetro para distinguir los casos relevantes de los irrelevantes es la existencia de incentivos partidarios, lo que la literatura de estudios judiciales comparados identifica

68 Goertz, *Case studies*.

69 James Mahoney y Gary Goertz, “The Possibility Principle: Choosing Negative Cases in Comparative Research”, *The American Political Science Review* 98, no. 4 (2004): 653-669, <https://doi.org/10.1017/S0003055404041401>.

70 Ídem.

71 Ídem.

72 Ídem.

como un predictor de cambios en las cortes⁷³. La alternancia partidaria genera incentivos partidarios para cambiar la corte. Ahora bien, incluso en presencia de alternancia partidaria el “no cambio en el STJ” puede deberse a múltiples factores, por lo cual es necesario agregar otro elemento.

El segundo parámetro es la existencia de presiones observables del gobernador para modificar la corte. Si hay presiones sistemáticas para modificarla y, a pesar de ello, no cambia el STJ, se trata de un caso negativo relevante que encuadra el mecanismo del *Bloqueo*. Si hay alternancia partidaria y, a la vez, presiones del gobernador sin cambio político del STJ, se trata de un caso negativo relevante. Por el contrario, sin presiones observables y sin incentivos partidarios sólo existen casos irrelevantes⁷⁴, porque el fenómeno de interés (cambio político del STJ) no tiene posibilidad de ocurrir.

Los períodos en que no hay cambios políticos en el STJ son irrelevantes para esta teoría, excepto cuando hay presiones del gobernador para forzar la salida de jueces de la corte (aun sin alternancia partidaria). Estos intentos infructuosos de cambio, que son observables, son relevantes porque muestran los límites que enfrentan los gobernadores cuando, a pesar de la intención de cambiar los jueces de la corte, no pueden hacerlo, especialmente por la falta de respaldo legislativo. En síntesis, en una misma provincia pueden presentarse casos positivos y negativos (relevantes e irrelevantes) en distintos momentos durante el período estudiado (de 1983 a 2011).

En el trabajo previo a la selección de los casos se analizaron todas las provincias argentinas a partir del cruce entre el poder partidario de los gobernadores y las mayorías exigidas por los respectivos diseños institucionales para nombrar y remover jueces de las cortes. Este procedimiento permitió establecer en cada momento de cada provincia si el gobernador contaba, o no, con la mayoría necesaria para nombrar y remover jueces del STJ.

Con base en ese análisis previo se seleccionaron las provincias de Misiones, Santa Fe y Chaco porque diferían tanto en el diseño institucional del STJ (mayorías y procedimientos de designación de jueces de la cortes), como en el porcentaje de bancas del partido del gobernador durante el período estudiado. A pesar de esas diferencias, el promedio de duración de los jueces del STJ en sus cargos fue similar entre 1983 y el año 2009⁷⁵: en Misiones 9,74 años, en Santa Fe 9,26 años y en Chaco 8,47 años⁷⁶.

Este trabajo se basó en las siguientes técnicas de recolección de datos:

a) desarrollo de una base de datos original con información sobre el porcentaje de bancas legislativas del partido del gobernador, y los momentos de alternancia partidaria en cada provincia entre 1983 y el año 2011, sobre datos del Atlas Electoral de Andy Tow⁷⁷. Esta base de datos contiene, para cada provincia argentina, el porcentaje de la bancada legislativa que tenía el partido o coalición del gobernador al momento de su elección, y las variaciones de

73 Castagnola, “Rethinking Judicial”; Castagnola, “I want it all”; Lara, Castagnola y Pérez, “Diseño constitucional”; Leiras, Giraudy y Tuñón, “Who wants an independent court?”; Pérez y Castagnola, “Presidential Control”.

74 Mahoney y Goertz, “The Possibility Principle”.

75 Castagnola, “Rethinking Judicial”, 152.

76 Castagnola muestra que el promedio de años de duración de jueces del STJ en las provincias argentinas es 6,23 años. Para la distribución completa véase Castagnola, “Rethinking Judicial”, 152.

77 Véase: Andy Tow, “Atlas Electoral” (blog), *Blog de Andy Tow*, <https://www.andytow.com/blog/>.

ese porcentaje en elecciones intermedias -legislativas-. La información está volcada para cada período legislativo durante el período estudiado (1983-1985; 1985-1987; 1987-1989, y así sucesivamente hasta el año 2011), salvo en las provincias que eligen cada cuatro años, como Santa Fe. La base de datos permite, además, identificar cuándo hubo alternancia partidaria, cuándo hubo alternancia ejecutiva y cuándo fue reelecto un gobernador.

b) Desarrollo de una base de datos original con información sobre la totalidad de jueces que integraron las cortes provinciales de las provincias estudiadas, con las fechas de ingreso y egreso del cargo. Esta base contiene, para cada provincia argentina estudiada, los siguientes campos: apellido y nombre de la persona que integró el STJ, fecha de ingreso al cargo, fecha de egreso (o si sigue en el cargo), y, además, una columna de observaciones.

c) Elaboración de una base de datos propia con información de fuentes secundarias sobre la evolución de los procedimientos, así como sobre las mayorías necesarias para designar y remover jueces de los STJ en las provincias argentinas. La base de datos registra, para cada provincia argentina, la mayoría necesaria para designar un juez de la corte en cada uno de los períodos legislativos entre 1983 y el año 2011. Además la base de datos reseña la mayoría necesaria para remover jueces del STJ, aunque en esto prácticamente no hay diferencias entre provincias. Esta información se reconstruyó con base en los trabajos de Castagnola⁷⁸ y en las Constituciones de las provincias consideradas.

d) Trabajo de hemeroteca. Se revisaron los principales diarios de cada provincia analizada en profundidad, con el fin de identificar las principales facciones partidarias en cada caso, y con el propósito de analizar los momentos de cambio político de jueces de los STJ. Las fechas de ingreso y egreso de jueces de las cortes orientaron este trabajo de archivo.

e) Entrevistas con informantes claves. Las entrevistas se realizaron a informantes claves para el acceso a información no disponible por otros medios. En especial se hicieron con actores protagonistas del proceso político de cada provincia estudiada en profundidad⁷⁹. El trabajo de hemeroteca y las entrevistas son complementarias y se utilizaron para triangular la información de las bases de datos para cada caso, ya que no se trata de una muestra estadística. El trabajo de hemeroteca y las entrevistas sirvieron también para identificar presiones de los gobernadores para cambiar la composición de las cortes. Al final del artículo, después de las referencias bibliográficas, se incluye un anexo que resume las entrevistas realizadas.

El trabajo se complementó con fuentes secundarias: informes oficiales y bibliografía existente. Las tres provincias estudiadas en profundidad se abordaron sobre tres ejes que capturan las variables explicativas centrales: 1) la evolución de las mayorías legislativas y las disputas entre facciones partidarias rivales; 2) la evolución del diseño institucional del STJ; y 3) el análisis de renuncias, remociones y nombramientos partidarios de jueces en las cortes provinciales. A continuación se discute la evidencia empírica recogida.

78 Castagnola, *¿Cómo evolucionan nuestras instituciones?*; Castagnola, "La diversidad institucional".

79 Brian C. Rathbun, "Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities", en *The Oxford Handbook of Political Methodology*, editado por Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady y David Collier (Oxford UK: Oxford University Press, 2010).

5. EVIDENCIA EMPÍRICA

El análisis de la evidencia de las provincias de Chaco, Misiones y Santa Fe sirvió de fundamento al planteamiento de los mecanismos causales propuestos en esta teoría para explicar los cambios de jueces de los STJ de las provincias argentinas.

Las tres provincias difieren en cuanto a las mayorías necesarias para designar nuevos jueces en la corte. En Chaco se necesita mayoría simple de los integrantes del Consejo de la Magistratura (4 sobre 7 miembros),⁸⁰; en Santa Fe la mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa (diputados y senadores provinciales); mientras que desde el año 2001 en Misiones se requieren dos tercios de la legislatura, aunque entre 1983 y el año 2001 era suficiente con la mayoría absoluta de la legislatura.

En lo que hace a las mayorías necesarias para remover jueces del STJ, en las tres provincias se exige una mayoría de dos tercios en la legislatura (incluso en Santa Fe se requieren dos tercios de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa).

A partir del cruce entre el diseño institucional de cada caso y los contextos políticos prevalecientes entre 1983 y el año 2011, la evidencia recogida sobre los cambios de jueces del STJ se resume en el Cuadro Nº 3 que se presenta a continuación. La información de Santa Fe entre 1983 y 1989 se reconstruyó con base en entrevistas, dado que en los años 80 las votaciones para designar jueces se realizaban en sesiones secretas y, por ende, no se pudieron obtener los diarios de sesiones. Santa Fe entre 1991 y 1999 y Misiones de 1999 a 2003 se codificaron como irrelevantes⁸¹, porque no hubo cambio político del STJ, y tampoco se dieron presiones de los gobernadores para cambiar la corte.

El Cuadro Nº 3 se organizó a partir de las designaciones o de las renuncias de jueces del STJ, y del mecanismo que explica la designación o la renuncia. Además se distingue en una columna aparte si esas modificaciones en la corte significaron un cambio político en el STJ.

Los casos que se explican con el mecanismo de *Imposición* son los más sencillos: el partido del gobernador no necesitó negociar con otros partidos o facciones partidarias para designar jueces de la corte.

En cambio en las provincias de Chaco y Santa Fe se detectaron varios casos que se explican por el mecanismo de *Negociación*. En Chaco hay un organismo encargado de nombrar jueces de la corte (Consejo de la Magistratura) mientras que la destitución corresponde por juicio político a la Legislatura. En 1992 el gobernador del partido *Acción Chaqueña -ACHA-* logró designar como juez de la corte a un funcionario suyo, pero necesitó para ello el voto de los representantes peronistas en el Consejo de la Magistratura (*Diario Norte*, 30/5/1992). Un año después el mismo gobernador se alió con la *Unión Cívica Radical -UCR-* local, e intentó un juicio político a los tres jueces del STJ que tenían vínculos con el peronismo. Los legisladores peronistas, por su parte, bloquearon el juicio político en la legislatura en marzo de 1993 (*Bloqueo* en el Cuadro Nº 3). En respuesta, la mayoría peronista del Consejo de la Magistratura

80 En 1983 el STJ de Chaco se modificó por *Negociación* y por aprobación legislativa. En 1984 comenzó a funcionar el Consejo de la Magistratura, órgano encargado de la selección de jueces para la Corte. Luego de años de debate político sobre la designación de jueces, en 2012 se implementaron concursos de antecedentes y oposición, como pasos previos a la selección de jueces de la Corte por parte del Consejo de la Magistratura.

81 Mahoney y Goertz, "The Possibility Principle".

impuso como juez de la corte chaqueña a un diputado propio (*Diario Norte*, 30/4/1993), y así se codificó en el Cuadro N° 3 (*Imposición*). En parte esto fue posible en Chaco porque el diseño institucional encarga la designación de jueces del STJ a un organismo, el Consejo de la Magistratura, mientras que la destitución le corresponde a otro, la Legislatura Provincial. En 1993 el *Partido Justicialista* -PJ- tenía mayoría en el Consejo, pero no en la Legislatura.

En las tres provincias se detectó el mecanismo de *Bloqueo*, incluso con mayor presencia que el de *Cooptación*. En Misiones entre el año 2003 y el 2007 operaron dos mecanismos distintos, porque las elecciones intermedias (legislativas) modificaron las relaciones de fuerza entre las facciones partidarias en pugna y derivaron en un cambio del STJ a través del mecanismo de *Cooptación* en 2006. Sin embargo, previamente operó el *Bloqueo* entre 2003 y 2005.

A continuación del Cuadro N° 3 se presenta un caso para cada mecanismo en acción. Si bien no se desarrollan todos los casos presentados en el Cuadro, sí se utilizan algunos para ejemplificar el desarrollo de los mecanismos presentados en la propuesta teórica.

Cuadro 3. Designaciones de jueces y cambio político del STJ

Mecanismo causal	Casos	Cambio político STJ	Descripción
<i>Imposición</i>	Chaco 85/91	No	Cambian 2 jueces STJ por el PJ
	Chaco 1993-abril	No	PJ impone 1 diputado para corte
	Chaco 95/2007	Sí	UCR con mayoría designa 3 jueces en STJ
	Misiones 83/87	Sí	UCR impuso jueces STJ
	Misiones 89/99	Sí	PJ impuso nuevos jueces STJ
<i>Negociación</i>	Chaco 1983	Sí	Acuerdo entre PJ y UCR
	Chaco 1992	No	Juez promovido por ACHA votado por PJ
	Santa Fe 1987/1991	Sí	Cambia más de la mitad del STJ, a través de acuerdos
	Santa Fe 99/2001	Sí	El gobernador Reutemann cambia 4 de 5 jueces STJ
<i>Cooptación</i>	Chaco 2006	No	Renuncia juez STJ sin respaldo de PJ
	Misiones 2005/2007	Sí	FR cambia 4 jueces del STJ con diputados de PJ y de UCR
<i>Bloqueo</i>	Chaco 1993-marzo	No	PJ bloquea juicio político promovido por ACHA y UCR contra jueces peronistas
	Chaco 2007/2011	No	Presiones de gobernador no generan cambio STJ
	Santa Fe 95	No	Asamblea Legislativa rechaza candidato de gobernador
	Santa Fe 2007/2011	No	Presiones de gobernador no generan cambio STJ
	Misiones 87/89	No	UCR con mayoría legislativa
	Misiones 2003/2005	No	STJ tiene respaldo de UCR y de PJ

Fuente: elaboración propia. ACHA = *Partido Acción Chaqueña*; PJ = *Partido Justicialista* (peronismo); UCR = *Unión Cívica Radical* (radicalismo).

Imposición: Misiones 1983-1987

En 1983 la *Unión Cívica Radical* -UCR- ganó la gobernación en Misiones y el nuevo gobernador radical promovió el recambio de los jueces del STJ. En ese momento el STJ estaba integrado por tres jueces, y como la UCR tenía la mayoría absoluta en la legislatura no necesitó negociar con otros actores partidarios. De hecho, el bloque legislativo del *Partido Justicialista* -PJ- se retiró del recinto al momento de aprobar las designaciones a la corte, para dejar en evidencia el accionar unilateral del bloque oficialista (*El Territorio*, 29-12-1983).

Durante su mandato el gobernador radical promovió una ley de ampliación del número de miembros del STJ de tres a cinco integrantes. Al cambiar la composición de la corte, el gobernador logró designar dos jueces más en el STJ, antes de dejar su cargo en 1987 (*El Territorio*, 26-03-2006). Si bien estas dos últimas designaciones en la corte no provocaron un cambio político en el Tribunal porque la UCR ya tenía mayoría de jueces en STJ, sí fortalecieron esa mayoría, y no se necesitó de negociación o de acuerdo con otros bloques partidarios para hacer tales designaciones. Por eso estos cambios se explican por el mecanismo de *Imposición*, ya que la UCR disponía por sí sola de la mayoría necesaria.

Negociación: Santa Fe 1999-2001

Apenas comenzó su segunda gestión como gobernador de Santa Fe, Carlos Reutemann⁸² -PJ- puso en marcha su proyecto de renovar la corte provincial, que durante todo el período estudiado (1983 a 2011) estuvo compuesta por cinco integrantes, sin que su tamaño se modificara. Entre febrero y mayo del 2000 el gobernador consiguió la renuncia de dos magistrados del STJ Provincial, uno de ellos de origen radical, y el otro con fuertes vínculos partidarios con el PJ (entrevista con 1SF⁸³, 14/05/2018). La Constitución de la Provincia de Santa Fe contiene un artículo que establece que a los 65 años los jueces pierden la inamovilidad, y cuando los gobernadores quieren renovar la corte se aferran a la letra de ese artículo para pedir la renuncia.

“... El Dr. Barraguirre, tengo que decir, cuando cumplió 65 años vino y puso la renuncia a disposición del gobierno. Se fue por su voluntad. Los otros tres, hubo arduas negociaciones, que las hice yo personalmente”. (Entrevista con Ángel Baltuzzi⁸⁴, 24/05/2018).

La renuncia del segundo juez de la corte se dio en el contexto de presiones de funcionarios del gobernador para lograr que el juez renuncie sin un juicio político. Para evitarle un juicio político al juez de la corte, el peronismo santafesino le exigió la renuncia (*La Capital*, 18-05-2000; entrevista con Ángel Baltuzzi, 24/05/2018).

82 Carlos Reutemann gobernador de Santa Fe de 1991 a 1995 y de 1999 a 2003. En la actualidad cumple su tercer periodo como senador nacional.

83 Ex dirigente del PJ. Ex funcionario de los gobiernos de José María Vernet (1983-1987) y Víctor Reviglio (1987-1991).

84 Ex Ministro de Gobierno de Reutemann. Ex Senador y dirigente del PJ

Estas dos vacantes logradas en el máximo tribunal fueron cubiertas en junio del 2000, cuando la Asamblea Legislativa aprobó las designaciones propuestas por el gobernador. Uno de los nuevos jueces era su pariente y el otro fue durante muchos años su abogado personal (*La Capital*, 08-06-2000).

Poco después de estos nombramientos continuó la ofensiva del gobernador por lograr nuevas vacantes. En septiembre de 2000 renunció al STJ otro juez que, en este caso, ya había conseguido un aval de la Corte Suprema Nacional para permanecer en el cargo. Y casi un año después, a fines de agosto de 2001, el gobernador consiguió finalmente la renuncia de otro juez más del STJ, que ya a fines del 2000 había anunciado su intención de retirarse (*La Capital*, 28-11-2000). Las presiones informales fueron efectivas porque el gobernador contaba en la Asamblea Legislativa con los 2/3 necesarios para un juicio político, lo que le daba credibilidad a sus presiones políticas. De hecho, al momento de aprobar las designaciones de nuevos jueces en la corte santafesina, más del 80 por ciento de la asamblea legislativa respaldó los nombramientos (*Diarios de Sesiones de la Asamblea Legislativa de Santa Fe*, 08-06-2000 y 04-10-2001). Por otra parte, el acuerdo entre el gobernador del PJ y el líder de la facción más importante de la UCR había trascendido a los medios (*La Capital*, 30-10-2001).

Cooptación: Misiones 2005-2007

En 2003 se produjo un profundo realineamiento entre diferentes facciones partidarias tanto del PJ como de la UCR en la Provincia de Misiones. De ese realineamiento surgió una nueva fuerza partidaria de carácter provincial, el *Frente Renovador -FR-*, con el que un gobernador peronista consiguió su reelección en 2003. El FR estaba integrado por la facción peronista del gobernador y por amplias facciones radicales que abandonaron su partido para sumarse a la nueva fuerza. Sin embargo, entre 2003 y 2005 el FR gobernó en minoría, ya que en la legislatura se conformó un interbloque mayoritario opositor, integrado por el PJ y la UCR. Sin embargo, en las elecciones legislativas de 2005 el FR triunfó y consiguió mayoría absoluta en la legislatura misionera. A pesar de ello no tuvo la capacidad de modificar la corte porque desde el año 2000 se exigía una mayoría de 2/3 partes de la Legislatura para poder designar nuevos jueces del STJ y, además, sólo existía una vacante a cubrir por el fallecimiento de un juez del STJ-.

De cualquier forma, el FR en la legislatura sólo necesitaba sumar tres diputados para alcanzar una mayoría de 2/3, lo que logró gracias al mecanismo de *Cooptación*. Entre fines de 2005 y la primera mitad de 2006, el FR impulsó un juicio político a una jueza del STJ y promovió un régimen jubilatorio especial con beneficios extraordinarios para los jueces que se acogieran en un plazo perentorio. Así generó las vacantes necesarias, pues cuatro jueces del STJ se acogieron al beneficio (*El Territorio*, 27-04-2006). La jueza destituida presidía el STJ, y era considerada una persona “ecuánime” (entrevista con 2M⁸⁵, 04-10-2011) en el ámbito judicial. Sin embargo, el gobernador no confiaba en ella y había decidido removerla y, a pesar de ser una medida extrema, enviar de esta manera un mensaje político a otros jueces del STJ.

85 Directivo de un Medio de Comunicación Provincial.

Al respecto un dirigente del FR sostenía que:

“... el gobierno no siempre pone jueces amigos porque a veces es mejor negociar con los que están, presionarlos o cooptarlos, en vez de removerlos y designar otros, lo cual significa siempre un costo político” (entrevista con 4M⁸⁶, 07-10-2011).

La clave del cambio político en el STJ estuvo en que el gobernador del FR logró cooptar en la legislatura a dos diputados del PJ y uno de la UCR, quienes se integraron al FR y, por consiguiente, fueron expulsados de sus anteriores partidos (*El Territorio*, 31-5-2006). De este modo el gobernador del FR designó a cuatro nuevos jueces en la corte misionera.

Bloqueo: Chaco y Santa Fe entre 2007-2011

En 2007 en Santa Fe y Chaco llegaron al gobierno provincial nuevas fuerzas partidarias, que se toparon al iniciar sus mandatos con cortes judiciales controladas por partidos de oposición. En Chaco el nuevo gobernador proveniente del peronismo, Jorge Capitanich⁸⁷, se encontró con una corte con mayoría de jueces afines al radicalismo que gobernó la provincia entre 1995 y el año 2007. En su primer discurso dirigido a la legislatura el gobernador Capitanich explícitamente señaló que

“... acepto los límites que el mismo sistema republicano establece. Una mayoría legislativa plena en manos de la oposición y un Poder Judicial cuyas designaciones estuvieron influidas por la ideología partidaria dominante en los últimos 16 años de gobierno en nuestra provincia” (*Diario Norte*, 11-12-2007).

Más adelante el gobernador y su partido triunfaron en las elecciones legislativas de 2009, lo que les permitió reforzar la presión pública para lograr la renuncia de los jueces del STJ designados por la UCR. Para ello promovió una “acción de inconstitucionalidad” (*Diario Norte*, 28-06-2010).

“... había problemas serios desde el punto de vista de la viabilidad de la medida”. (...) “yo tenía claro que las objeciones respecto a la legitimidad de las designaciones [de los jueces STJ] tenían bloqueo efectivo por parte de la oposición” (entrevista con Jorge Capitanich, 23/11/2016).

Si bien el gobernador Capitanich sabía que los jueces del STJ gozaban de respaldo en la legislatura, se intentó esa acción para reforzar la presión pública y que los jueces del STJ

86 Dirigente del FR, ex militante del PJ y del Frente Grande.

87 Gobernador de Chaco por el PJ entre 2007 y 2015. En la actualidad es gobernador electo que comenzará su nuevo período como gobernador en diciembre de 2019.

renunciaron (entrevista con Juan Manuel Pedrini⁸⁸, 1/12/2016). Al final no se logró la renuncia de los jueces de la corte.

En Santa Fe el nuevo gobernador socialista, Hermes Binner⁸⁹, se encontró con una corte que tenía mayoría de jueces provenientes del peronismo. Aunque el gobernador Binner no se comprometió públicamente a promover un juicio político a los integrantes de la corte santafesina, sí cuestionó en duros términos a los jueces designados en virtud del acuerdo entre el gobernador peronista Reutemann y con un sector de la UCR y, sobre todo, criticó los nombramientos en el STJ (*Rosario 12*, 23/04/2006). Sin embargo, a pesar de sus cuestionamientos, los jueces del STJ no renunciaron.

Un dirigente socialista ilustró la situación del siguiente modo:

“Se hicieron los cambios posibles en el Poder Judicial, no los necesarios; por ejemplo, se jerarquizó el Consejo de la Magistratura por decreto. Pero lo que no se hizo, fue por falta de poder, no de voluntad política: llevamos en Santa Fe tres gobiernos consecutivos en la más absoluta minoría en el Senado, y con una mayoría endeble en la Cámara de Diputados.” (entrevista con Alfredo Luis Cecchi⁹⁰, 24/04/2018).

En ambos casos los gobernadores Binner -PS- y Capitanich -PJ- presionaron públicamente a las cortes cuestionando a sus integrantes, que sin embargo no renunciaron. El argumento es que el mecanismo de *Bloqueo* explica la ausencia de cambio político del STJ en estos casos, debido a que tanto en Chaco como en Santa Fe existían facciones partidarias que respaldaban a los jueces de la corte.

Los jueces del STJ no renunciaron a sus cargos en la corte sólo por presiones del gobernador. Si un gobernador busca modificar la corte sin que su partido disponga de la mayoría legislativa necesaria para remover jueces, debe negociar con otros actores partidarios, o cooperar algunos legisladores individuales. Si los jueces “atacados” por el gobernador disponen de respaldo político en la legislatura por parte de facciones partidarias que pueden bloquear represalias y sostenerlos en sus cargos, no necesariamente renuncian aunque el gobernador los presione, como muestran los casos de Binner en Santa Fe y de Capitanich en Chaco entre 2007 y 2011.

En virtud de lo anterior, resulta insuficiente observar el porcentaje de las bancadas legislativas del partido del gobernador. Sin duda es fundamental observar el porcentaje de bancas de las distintas fuerzas o de facciones partidarias rivales, pero es insuficiente porque la ausencia de mayoría legislativa para el partido del gobernador no significa que no se produzcan cambios en el STJ. La literatura de estudios judiciales comparados⁹¹, basándose en evidencia cuantitativa, señala que no se encuentra una relación clara entre los cambios de jueces de los STJ y el poder partidario del gobernador. De alguna manera es necesario considerar los acuerdos políticos negociados entre fuerzas o facciones partidarias rivales para explicar los cambios

88 Ministro de Gobierno del gobernador Capitanich entre 2007 y el año 2011.

89 Gobernador de Santa Fe de 2007 a 2011.

90 Diputado Socialista de la Provincia de Santa Fe de 1991 al año 2007.

91 Castagnola, “Rethinking Judicial”; Castagnola, “I want it all”; Leiras, Giraudy y Tuñón, “Who wants an independent court?”

de jueces del STJ. Tal vez una posibilidad sea analizar la estructura de los bloques legislativos para ver cómo influye la existencia de dos o más bloques legislativos. Orsolini argumenta, por ejemplo, que Capitanich podía “defenderse” de la oposición legislativa mayoritaria que tenía, porque esa oposición no alcanzaba a llegar a los 2/3 necesarios para superar un voto del gobernador⁹². Más allá de esto, lo cierto es que el porcentaje de las bancadas de cada partido, o de cada facción partidaria, nos da un mapa del poder relativo de cada uno de estos actores, pero no explica por sí sólo los cambios que observamos en las cortes provinciales. Por esto cobra importancia el juego de acuerdos, negociaciones y pactos entre los líderes de las facciones partidarias más relevantes.

CONCLUSIONES

Si el gobernador no dispone de la mayoría legislativa necesaria entonces se diluye el incentivo para generar vacantes en la corte. En ese caso, un gobernador no puede asegurar el nombramiento de jueces de su preferencia, salvo que acuerde con otros actores partidarios (mecanismo de *Negociación*), o coopte a algunos legisladores individuales (mecanismo de *Cooptación*). Por esta razón, aunque el gobernador puede optar por estrategias no institucionales⁹³ para presionar la renuncia de jueces del STJ, lo que otorga credibilidad a la amenaza o las presiones por parte del gobernador es que dispone del respaldo legislativo necesario para cambiar la corte, bien a través de la mayoría propia de su partido, o bien por *Negociación* o por *Cooptación*.

La composición de las cortes judiciales es un producto de las disputas políticas entre partidos y facciones partidarias rivales. Puede ser el resultado de la imposición de un gobernador o de un partido, de un acuerdo negociado entre diferentes partidos o facciones, o de una iniciativa basada en la cooptación de algunos legisladores. Los actores políticos más relevantes no necesariamente adjudican valor a las cortes como ámbitos neutrales para la resolución de conflictos. La literatura de estudios judiciales comparados apunta principalmente al Poder Ejecutivo (presidentes o gobernadores) como responsables de los cambios en las cortes. Pero al hacerlo deja en la oscuridad el rol que desempeñan en esos cambios los partidos o facciones partidarias de oposición, cuando en prácticamente todas las provincias argentinas la legislatura es el poder encargado de remover a los jueces de las cortes. Si bien en casi todos los diseños institucionales los titulares del Ejecutivo tienen la iniciativa, el Poder Legislativo tiene un papel clave que incide en viabilizar o bloquear los cambios políticos de jueces de los STJ. Este artículo realiza una propuesta teórica para explicar los cambios políticos de jueces de los STJ poniendo en primer plano el papel de las legislaturas. Los mecanismos causales propuestos (*Negociación*, *Cooptación*, *Imposición* y *Bloqueo*) operan en diferentes contextos políticos, e incluyen las situaciones en las que los gobernadores no consiguen lo que buscan.

92 José María Orsolini, “Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco”, (Tesis de Maestría, Escuela de Gobierno de la provincia de Chaco - Universidad Nacional de San Martín, 2012).

93 Castagnola, “Rethinking Judicial”.

Al proponer una explicación del por qué la evidencia cuantitativa no muestra una relación clara entre el poder partidario del gobernador y los cambios de jueces de las cortes⁹⁴, estos mecanismos son un aporte a la literatura de estudios judiciales comparados. Incluir en el análisis los acuerdos políticos negociados entre fuerzas o facciones partidarias rivales, o la cooptación de legisladores individuales, es relevante para explicar los cambios de jueces del STJ.

Además, los mecanismos propuestos pueden funcionar tanto a nivel nacional como subnacional. Sin embargo, ¿operan las mismas variables en los dos niveles? Esta pregunta no se abordó en este trabajo, pero es razonable suponer que hay diferencias importantes entre la esfera nacional y la subnacional⁹⁵. En cuanto a la Corte Suprema Nacional en Argentina, hubo *Imposición* cuando el presidente Menem en 1989 amplió el tamaño de la corte y designó nuevos integrantes para lograr una mayoría afín. Sin embargo, los cambios de jueces de la Corte Nacional argentina entre los años 2003 y 2004, durante la presidencia de Kirchner, fueron por *Negociación*, pero en un contexto de gran deslegitimación de los integrantes de la Corte Nacional, lo que facilitó al presidente reunir respaldo legislativo para avanzar en juicios políticos. En síntesis, las diferencias entre la escala nacional y la subnacional deben ser objeto de un estudio más profundo. Algunos de los factores que podrían considerarse son: a) el peso de las organizaciones de jueces y abogados; b) la legitimidad de los jueces de las cortes; c) la visibilidad pública y la influencia a través de los medios de comunicación. Estos factores, sin perjuicio de otros, podrían explicar no sólo las diferencias entre la esfera nacional y la subnacional, sino también las mismas diferencias de las propias provincias y estados entre sí.

Los mecanismos desarrollados sirven también para analizar otros países federales con niveles comparables de autonomía subnacional respecto a las cortes, como Brasil y México en América Latina, pero también en democracias recientes de otras regiones del mundo con características similares. Sin embargo, allí donde existan reglas institucionales que limitan el espacio para mayor discrecionalidad de gobernadores y presidentes, es esperable encontrar más casos de *Negociación* y menos de *Imposición*, por ejemplo. Pero en todo caso esta cuestión está sujeta a futuras investigaciones.

BIBLIOGRAFÍA

1. Abdulhadi, Augusto. "Disputas faccionales y cortes judiciales en las provincias argentinas: Misiones bajo el Frente Renovador (2003-2011)". *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político* 10 no. 2 (2016): 363-364. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702016000200007.
2. Basabe-Serrano, Santiago y John Polga-Hecimovich. "Legislative Coalitions and Judicial Turnover under Political Uncertainty: The Case of Ecuador". *Political Research Quarterly* 66, no. 1 (2013): 154-166. <https://doi.org/10.1177/1065912911436319>.

94 Castagnola, "Rethinking Judicial"; Castagnola, "I want it all"; Leiras, Giraudy y Tuñón, "Who wants an independent court?"

95 Behrend y Whitehead, *Illiberal Practices*.

3. Beer, Caroline C. "Judicial Performance and the Rule of Law in the Mexican States". *Latin American Politics and Society* 48, no. 3 (2006): 33-61. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2006.tb00355.x>.
4. Behrend, Jacqueline y Laurence Whitehead. *Illegitimate Practices. Territorial Variance within Large Federal Democracies*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2016.
5. Behrend, Jacqueline. "Democratización Subnacional: algunas preguntas teóricas". *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político* 17, no. 2 (2012): 11-34. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52235609001>.
6. Behrend, Jacqueline. "Introducción: política subnacional y democracia". *Revista SAAP - Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político* 5, no. 2 (2011): 249-260. <https://www.researchgate.net/publication/262758385>.
7. Behrend, Jacqueline. "The Unevenness of democracy at the subnational level. Provincial closed games in Argentina". *Latin American Research Review* 46, no. 1 (2011): 150-176. <https://www.jstor.org/stable/41261374>.
8. Behrend, Jacqueline y Laurence Whitehead. "Prácticas iliberales y antidemocráticas a nivel subnacional". *Colombia Internacional*, no. 91 (2017): 17-43. <https://dx.doi.org/10.7440/colombaint91.2017.01>.
9. Bill Chavez, Rebecca. *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2004.
10. Boucek, Françoise. "Rethinking Factionalism. Typologies, Intra-Party Dynamics and Three Faces of Factionalism". *Party Politics* 15, no. 4 (2009): 1-31. <https://doi.org/10.1177%2F1354068809334553>.
11. Brinks, Daniel. "Judicial Reform and Independence in Brazil and Argentina: the beginning of a new millennium?" *Texas International Law Journal* 40, (2005): 595-622. <https://pdfs.semanticscholar.org/d315/9ecc71fa37e027ce5a27385993d4e19b0edc.pdf>.
12. Caballero Juárez, José Antonio. "La independencia de los poderes judiciales a diez años de reforma en México". *Reforma Judicial Revista Mexicana de Justicia*, no. 6 (2005): 85-100. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8638/10668>.
13. Castagnola, Andrea. "I want it all, and I want it now: the political manipulation of Argentina's Provincial High Courts". *Journal of Politics in Latin America* 4, no. 2 (2012): 39-62. <https://doi.org/10.1177%2F1866802X1200400202>.
14. Castagnola, Andrea. "La diversidad institucional de los poderes judiciales provinciales en Argentina desde una perspectiva histórica". *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político* 15, no. 2 (2010): 161-189. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3702736>.
15. Castagnola, Andrea. "Rethinking Judicial Instability in Developing Democracies: A National and Subnational Analysis of Supreme Courts in Argentina". Tesis Doctor of Philosophy in Political Science, University of Pittsburgh, 2010. <http://d-scholarship.pitt.edu/7330/1/Castagnola15April2010.pdf>.
16. Castagnola, Andrea. ¿Cómo evolucionan nuestras instituciones?: Un estudio comparado de la normativa de las Cortes Supremas provinciales y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde 1984 hasta 2008. Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles (ADC), 2008.

17. Durazo Herrmann, Julián. "Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico: the case of Oaxaca". *Journal of Politics in Latin America* 2, no. 2 (2010): 85-112. <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/276/276.html>.
18. Epstein, David L. y Jeffrey A. Segal. *Advice and Consent: The Politics of Judicial Appointments*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2005.
19. Falleti, Tulia G. y Julia F. Lynch. "Context and Causation in Political Analysis". *Comparative Political Studies* 42, no. 9 (2009): 1143-1166. <https://doi.org/10.1177%2F0010414009331724>.
20. Ferejohn, John A. "Independent Judges, Dependent Judiciary: explaining judicial independence". *Southern California Law Review* 72 (1999): 353-384. https://pdfs.semanticscholar.org/9bf6/040d58e4fb51fa022ed571e7f101ff6e596d.pdf?_ga=2.135298673.1777605086.1575564948-347740140.1575564948.
21. Finkel, Jodi S. "Judicial Reform in Argentina in the 1990s: How electoral incentive shape institutional change". *Latin American Research Review* 39, no. 3 (2004): 56-80. <https://www.researchgate.net/publication/236788103>.
22. George, Alexander L. y Andrew Bennett. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2005.
23. Gerring, John. "Case Selection for Case-study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques". En *The Oxford Handbook of Political Methodology*, editado por Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady y David Collier. Oxford, UK: Oxford University Press, 2010.
24. Gervasoni, Carlos. "A rentier theory of subnational regimes. Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces". *World Politics* 62, no. 2 (2010): 302-340. <https://doi.org/10.1017/S0043887110000067>.
25. Gibson, Edward L. *Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge UK: Cambridge University Press, 2012.
26. Gibson, Edward L. y Ernesto Calvo. "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina". *Studies in Comparative International Development* 35, no. 3 (2000): 32-55. <https://doi.org/10.1007/BF02699765>.
27. Giraudy, Agustina. "The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico". *Journal of Politics in Latin America* 2, no. 2 (2010): 53-84. <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/275/275.html>.
28. Goertz, Gary. *Case studies, causal mechanisms, and selecting cases*. Notre Dame IN: Kroc Institute for International Peace Studies y University of Notre Dame, 2013.
29. Grijalva, Agustin. "Courts and Political Parties: The Politics of Constitutional Review in Ecuador". Tesis PhD in Political Science, University of Pittsburgh, 2010. http://d-scholarship.pitt.edu/7334/1/grijalva_agustin_2010_etd.pdf.
30. Helmke, Gretchen. "The logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy". *The American Political Science Review* 96, no. 2 (2002): 291-303. <https://www.jstor.org/stable/3118026>.
31. Hilbink, Lisa. *Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship. Lessons from Chile*. New York: Cambridge University Press, 2007.
32. Hilbink, Lisa. "The Origins of Positive Judicial Independence". *World Politics* 64, no. 4 (2012): 587-621. <https://doi.org/10.1017/S0043887112000160>.

33. Laryczower, Matias, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi. "Judicial independence in unstable environments. Argentina 1935-1998". *American Journal of Political Science* 46, no. 4 (2002): 699-716. <https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/miaryc/files/judicial.independence.pdf>.
34. Ingram, Matthew. "Networked Justice: Judges, the Diffusion of Ideas, and Legal Reform Movements in Mexico". *Journal of Latin American Studies* 48, no. 4 (2016): 739-768. <https://doi.org/10.1017/S0022216X16001486>.
35. Ingram, Matthew. "Crafting Courts in New Democracies: Ideology and Judicial Council Reforms in Three Mexican States". *Comparative Politics* 44, no. 4 (2012): 439-458. <https://ssrn.com/abstract=2099771>.
36. Lara-Borges, Oswald, Andrea Castagnola y Aníbal Pérez-Liñán. "Diseño constitucional y estabilidad judicial en América Latina, 1900-2009". *Política y Gobierno* 19, no. 1 (2012): 3-40. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/150/67>.
37. Leiras, Marcelo. *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Ed. Prometeo - PENT, 2007.
38. Leiras, Marcelo, Guadalupe Tuñón y Agustina Giraudy. "Who wants an independent court? Political competition and supreme court autonomy in the Argentine provinces (1984-2008)". *Journal of Politics* 77, no. 1 (2015): 175-187. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/678975>.
39. Levitsky, Steven y Lucan Ahmad Way. *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge UK: Cambridge University Press, 2010.
40. Levitsky, Steven y Lucan Ahmad Way. "Elections without Democracy. The Rise of Competitive Authoritarianism". *Journal of Democracy* 13, no. 2 (2002): 51-65. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/elections-without-democracy-the-rise-of-competitive-authoritarianism/>.
41. Llanos, Mariana, Cordula Tibi Weber, Charlotte Heyl y Alexander Stroh. "Informal interference in the judiciary in new democracies: a comparison of six African and Latin American cases". *Democratization* 23, no. 7 (2016): 1236-1253. <https://doi.org/10.1080/13510347.2015.1081170>.
42. Mahoney, James y Gary Goertz. "A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research". *Political Analysis*, no. 14 (2006): 227-249. <https://doi.org/10.1093/pan/mpj017>.
43. Mahoney, James y Gary Goertz. "The Possibility Principle: Choosing Negative Cases in Comparative Research". *The American Political Science Review* 98, no. 4 (2004): 653-669. <https://doi.org/10.1017/S0003055404041401>.
44. McNollgast. "Conditions for Judicial Independence". *Journal of Contemporary Legal Issues y San Diego Legal Studies Paper*, no. 07-43 (2006). <https://ssrn.com/abstract=895723>.
45. Nixon, David C. y J. David Haskin. "Judicial Retirement Strategies. The Judge's Role in Influencing Party Control of the Appellate Courts". *American Politics Quarterly* 28, no. 4 (2000): 458-489. <https://doi.org/10.1177%2F1532673X00028004002>.
46. O'Donnell, Guillermo. "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas". En *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós, 1997.

47. O'Donnell, Guillermo. *Democracia, Agencia y Estado. Teoría con intención comparativa.* Buenos Aires: Ed. Prometeo, 2010.
48. O'Donnell, Guillermo. "The Quality of Democracy: Why the Rule of Law Matters". *Journal of Democracy* 15, no. 4 (2004): 32-46. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-quality-of-democracy-why-the-rule-of-law-matters/>.
49. Orsolini, José María. "Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco". Tesis de Maestría, Escuela de Gobierno de la provincia de Chaco - Universidad Nacional de San Martín, 2012.
50. Ortiz de Rozas, Victoria. "Clientelismo, territorio y política subnacional en Argentina. Aportes a partir del caso de Santiago del Estero". *Colombia Internacional*, no. 90 (2017): 127-156. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.05>.
51. Pérez-Liñán, Aníbal y Andrea Castagnola. "Presidential Control of High Courts in Latin America: a long term view (1904-2006)". *Journal of Politics in Latin America* 1, no. 2 (2009): 87-114. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1866802X0900100204>.
52. Rathbun, Brian C. "Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities". En *The Oxford Handbook of Political Methodology*, editado por Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady y David Collier. Oxford UK: Oxford University Press, 2010.
53. Ríos Figueroa, Julio. "Fragmentation of power and the emergence of an effective judiciary in Mexico, 1994-2002". *Latin American Politics and Society* 49, no. 1 (2007): 31-57. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2007.tb00373.x>.
54. Sartori, Giovanni. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge UK: Cambridge University Press; Re-issued in 2005 by the ECPR Press Classics series, 2005.
55. Sartori, Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partidos: marco para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial, 2000.
56. Snyder, Richard. "Scaling down: The Subnational Comparative Method". *Studies in Comparative International Development* 36, no. 1 (2001): 93–110. <https://link.springer.com/article/10.1007/BF02687586>.
57. Suárez Cao, Julieta. "¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina". *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 5, no. 2 (2011): 359-400. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5216236>.
58. Tow, Andy. "Atlas Electoral" (blog). *Blog de Andy Tow*. <https://www.andytow.com/blog/>.
59. Vaca Ávila, Penélope. "Estrategias de permanencia en sistemas subnacionales de partido predominante. El caso de Jujuy (1983-1999)". *Sudamérica Revista de Ciencias Sociales*, no. 6 (2017): 14-41. <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica/article/view/2274>.
60. Ward, Artemus. *Deciding to Leave: The Politics of Retirement from the United States Supreme Court*. Albany NW: State University of New York Press, 2003.
61. Whittington, Keith E. "Presidents, Senates, and Failed Supreme Court Nominations". *The Supreme Court Review* 2006, (2007): 401-438. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/655178>.

ANEXO DE ENTREVISTAS REALIZADAS

Anexo 1. Entrevistas realizadas a informantes claves de la provincia de Misiones

Nombre/Código	Antecedentes	Fecha de entrevista
Ramón Puerta	Ex gobernador (1991-1999), ex presidente del PJ, senador y diputado nacional en diversos momentos	14-12-2011
Eduardo Torres	Senador nacional por el FR (2005 - 2011), dirigente del FR, ex dirigente de la UCR	31-08-2011
Alex Ziegler	Diputado nacional por el FR (2009 - 2013), ex ministro provincial (2003 - 2009)	03-10-2011
Joaquín Piña	Ex obispo emérito de Iguazú, primer candidato a convencional constituyente en 2006 de la lista opositora al oficialismo (FR)	01-10-2011
Juan Pablo Tschirsch	Diputado provincial “Bloque Pro”, ex candidato a gobernador en 2007	04-10-2011
Mario Aníbal Losada	Ex senador nacional por la UCR, ex candidato a gobernador por la UCR	19-12-2011
Luis Pastori	Diputado provincial por la UCR	04-10-2011
Julio Humada	Ex gobernador (1987- 1991) y ex presidente del PJ (1983 - 1999)	03-10-2011
Ricardo Barrios Arrechea	Ex gobernador (1983 - 1987) y dirigente UCR	14-06-2012
Marta Catella	Ex ministra del STJ	15-06-2012
1M	Ex ministro del STJ	13-06-2012
2M	Directivo de un medio de comunicación provincial	04-10-2011
3M	Ex diputado provincial y dirigente del FR	06-10-2011
4M	Dirigente del FR (ex PJ y Frente Grande)	07-10-2011
5M	Ex Intendente de Posadas, dirigente del PJ	03-10-2011

Anexo 2. Entrevistas realizadas a informantes clave de la provincia de Santa Fe

Nombre/Código	Antecedentes	Fecha de entrevista
Alfredo Luis Cecchi	Diputado provincial del PS entre 1991-2007 y funcionario y dirigente socialista	24-04-2018
Ángel Baltuzzi	Ex Ministro de Gobierno de Reutemann. Ex Senador y dirigente del PJ	24-05-2018
Juan Lewis	Ex Ministro de Justicia y Derechos Humanos del PS, y ex Subsecretario del Ministro de Justicia y Derechos Humanos de Binner	25-05-2018
Roberto Rosúa	Ex Ministro de Gobierno de Obeid, y ex dirigente del PJ	24-05-2018
1SF	Ex dirigente del PJ. Ex funcionario de los gobiernos de José María Vernet y Víctor Reviglio	14-05-2018
2SF	Ex periodista del diario La Capital de Rosario	15-05-2018

Anexo 3. Entrevistas realizadas a informantes claves de la provincia de Chaco

Nombre/Código	Antecedentes	Fecha de entrevista
Jorge Milton Capitanich	Dirigente del PJ. Ex gobernador del Chaco (2007-2011), reelecto en 2011. Ex Jefe de Gabinete de Ministros del gobierno nacional. Intendente de la ciudad capital de Resistencia desde 2015	23-11-2016
Carim Peche	Legislador. Presidente del bloque de la UCR de Chaco. Ex miembro del Consejo de la Magistratura.	23-11-2016
María Luisa Lucas	Jueza del STJ chaqueño desde 1983	22-11-2016
Julio Sotelo	Dirigente del PJ, ex legislador del PJ y presidente de la legislatura provincial.	22-11-2016
Juan José Bergia	Ex legislador de la UCR, Ministro de Gobierno provincial y miembro del Consejo de la Magistratura	24-11-2016
Benjamín Kapeika	Ex consejero del Consejo de la Magistratura por el Colegio de Abogados de Resistencia	24-11-2016
Cecilia Baroni	Ex legisladora del PJ, miembro del Consejo de la Magistratura, y presidente del Colegio de Abogados de la Capital. Concejal PJ	24-11-2016
Juan Manuel Pedrini	Ex Ministro de Gobierno de Capitanich (2007-2011), miembro del Consejo de la Magistratura, y presidente de la Convención Constituyente provincial de 1994.	01-12-2016
Martín Nievas	Ex legislador PJ, y miembro del Consejo de la Magistratura	22-11-2016
Pedro Réttori	Periodista	22-11-2016
1CH	Ex Fiscal ad hoc en acción de inconstitucionalidad	24-06-2016