Cortes Judiciales y Democracia.
Estrategias y mecanismos para los cambios
políticos de jueces en las provincias argentinas
(1983-2011)

Autor: Mg. Augusto Abdulhadi

Directora: Dra. Jacqueline Behrend

Fecha de entrega: Octubre 2018

Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos para el Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

RESUMEN

Esta tesis propone una teoría para explicar los cambios políticos de jueces de las Cortes en contextos políticos diversos y las situaciones de bloqueo en que los gobernadores intentan remover jueces, pero no lo consiguen. La contribución principal consiste en explicar cómo impactan las disputas entre partidos o facciones partidarias rivales sobre la composición de las Cortes judiciales. Esta teoría se basa en el desarrollo de cuatro mecanismos: Imposición, Negociación, Cooptación y Bloqueo. Los mecanismos de Negociación y de Cooptación son un aporte a la literatura académica de estudios judiciales comparados para explicar la ausencia de una clara relación entre mayorías legislativas y cambios de jueces. Y el mecanismo de Bloqueo especifica las situaciones en las que la fragmentación legislativa impide cambios en las Cortes, ya que no siempre los gobernadores consiguen remover a los jueces cuando quieren.

El argumento central de este trabajo sostiene que los jueces dejan sus cargos en las Cortes cuando no cuentan con el respaldo político de líderes partidarios o facciones partidarias que puedan sostenerlos en el puesto, más allá de las presiones del gobernador de turno para removerlos. Este argumento coloca en el centro del análisis la variable de la mayoría legislativa necesaria para modificar las Cortes. Al hacerlo se enfoca en el rol de los líderes de partidos y facciones partidarias opositoras, especialmente cuando los gobernadores no tienen la mayoría necesaria para remover jueces de las Cortes como paso previo para hacer nuevos nombramientos.

La tesis está basada en una comparación diacrónica y sincrónica de tres provincias argentinas sobre las que se realizaron estudios de caso: Misiones, Chaco y Santa Fe. Además contiene un capítulo que extiende el argumento a otros siete casos provinciales.

En las conclusiones se destaca que la composición de las Cortes judiciales es un producto de las disputas políticas entre partidos y facciones partidarias rivales. Los

cambios políticos en las Cortes pueden ser el resultado de la imposición de un gobernador o partido, de un acuerdo negociado entre partidos o facciones partidarias, o de una iniciativa basada en la cooptación de algunos legisladores. Ello demuestra que los actores políticos más relevantes no necesariamente adjudican valor a las Cortes como ámbitos neutrales para la resolución de conflictos. Finalmente, los mecanismos desarrollados en esta tesis podrían utilizarse para analizar también la arena nacional y otros países federales con niveles comparables de autonomía subnacional respecto a las Cortes.

AGRADECIMIENTOS

Llegó el momento de repensar la cocina en la que se elaboró esta tesis doctoral. Fue un camino extenso, exigente y enriquecedor. Repensarlo sirve para agradecer a las personas que formaron parte de este inmenso proceso de aprendizaje y crecimiento personal. A fin de cuentas este es un trabajo individualmente colectivo.

Quiero empezar por agradecer a mi infatigable y admirable directora de tesis, Jacqueline Behrend. Su inestimable ayuda, su incansable respaldo y sus comprometidos y agudos comentarios me incentivaron a continuar permanentemente a lo largo de estos años. Es un orgullo personal haber logrado que me dirija con su habitual nivel de excelencia. Desde que me sumó al grupo de investigación sobre política subnacional en la Argentina que inició en mayo de 2011, fueron innumerables reuniones de discusión de conceptos, objetivos, presentación de borradores, devoluciones críticas, aportes, que generaron aprendizajes constantes en el tiempo. Del equipo estoy muy agradecido a Jacqui, Penélope Vaca Ávila, Mariana Gutiérrez, Victoria Ortiz de Rozas y Andrés Grenoville. El trabajo con ellos me permitió ir avanzando en definir mejor las ideas y fortalecer mi argumento.

Mi gratitud se extiende a profesores y autoridades de la Escuela de Política y Gobierno (EPYG) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), como también del Doctorado en Ciencia Política. A Marcelo Cavarozzi por la confianza. A Marcelo Escolar y Gabriela Delamata por sus devoluciones sobre un primer proyecto defendido. A Ximena Simpson por sus agudos comentarios sobre los borradores de capítulos trabajados en el Taller de Tesis. También extendo mi agradecimiento a Mariana Llanos por sus valiosas devoluciones sobre el capítulo presentado en el Simposio de Política y Justicia del XIII Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) en agosto de 2017 en Buenos Aires.

A mis compañeros y amigos del Doctorado, con quienes compartimos tantas horas de estudio y penas pero también profundas alegrías y compromisos perdurables más allá de las distancias. A Esthy Martínez, Ernesto Falla, Nadia Ameghino, Carmen Gory De Genaro, Cristina Zurutuza, Ana De Maio, entre tantos más que debería nombrar. Entre ellos tengo una enorme deuda con mi colega y amiga Rosa Marcuzzi por su invaluable ayuda para avanzar con la investigación en Santa Fe. Sin Rosita, todavía estaría buscando datos santafesinos.

Siento una enorme gratitud hacia Mirta Merlo por su inestimable y generosa ayuda con el trabajo que realicé en Resistencia. Sólo gracias a la ayuda de Mirta y del personal de la Escuela de Gobierno el trabajo en Chaco pudo ser tan fructífero.

También quiero destacar a las personas que me permitieron acceder a información que aunque es oficial y debería ser accesible, no siempre está fácilmente disponible en muchas provincias. A Norma del sector de información legislativa de la Legislatura de Chaco, Adriana Doña por su ayuda para obtener información básica sobre la Corte Suprema de Mendoza, al personal de protocolo de la Corte Suprema de Santa Fe, a Rolando Nuñez del Centro Nelson Mandela de Chaco, a Pedro Rudaz del archivo del Diario Norte de Chaco, al personal de los Tribunales Superiores de Justicia de La Pampa y Misiones, al personal de la Hemeroteca de la Biblioteca Nacional y al personal de la Hemeroteca del Congreso Nacional.

Debo agradecer también que el trabajo de campo se financió parcialmente con fondos del PICT 1712-2014, "Democracia, Estado y relaciones Estado-sociedad en las provincias argentinas", dirigido por Jacqueline Behrend.

A mis padres, Norma y Alberto, por el apoyo constante desde siempre. A mis hermanas Tamara y Camila, y mis hermanos cuñados Martín y Adrián. Y a mis sobrinos Santino, Agustina y Catalina porque me enseñaron que lo más simple y sencillo es a la

vez lo más hermoso. A mis amigos, hermanos elegidos, por las inagotables discusiones políticas, tan ácidas como enriquecedoras. Por el tiempo compartido. A Rodrigo, Martín y Andrés.

Y a Lorena por lo más importante, su infinito Amor. También por su incalculable ayuda, por la lectura de borradores, las críticas, las sugerencias y consejos, la escucha paciente, el pétreo respaldo ante cada desazón. Por los sueños de futuro, y por el vino mendocino que al fin podremos descorchar.

ÍNDICE

ÍNDICE	i
LISTADO DE ACRÓNIMOS	v
LISTADO DE CUADROS Y TABLAS.....	vi
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	12
Cortes y Democracia en Argentina: una propuesta teórica	12
1.1 Introducción.....	12
1.2 Ejecutivos y Cortes judiciales: una mirada comparativa desde el plano nacional y los aportes de la escala subnacional	15
1.3 La composición de los STJ como objeto de disputa: argumento y propuesta teórica	28
1.4 Metodología, justificación y selección de casos.....	40
CAPÍTULO II	50
De radicales, peronistas y renovadores: el Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Misiones	50
2.1 Introducción.....	50
2.2 Diseño institucional: relevancia política de la Corte provincial y mayorías exigidas para nombrar y remover jueces del STJ.....	51
2.3 Evolución de mayorías y breve reseña histórica.....	53
2.4 Mecanismos causales y cambios en el STJ	61
2.4.1 El mecanismo de Imposición	61
2.4.1.1 El predominio radical 1983-1987.....	62
2.4.1.2 Ampliación y dominio del PJ entre 1989-1991.....	64
2.4.2 El mecanismo del Bloqueo: fragmentación legislativa y estabilidad del STJ ...	68
2.4.2.1 Gobierno peronista con mayoría radical (1987-1989).....	68
2.4.2.2 El FR ante el interbloqueo PJ-UCR (2003-2005)	69
2.4.3 El mecanismo de Cooptación: la renovación del STJ (2006-2011).....	72
2.5 Mecanismos causales y cambios políticos en el STJ misionero	76
2.5.1 La mayoría legislativa	77
2.5.2 Cambios en las coaliciones dominantes y cambios en el STJ	80
2.5.3 Jueces del STJ y presiones del gobernador.....	83

2.6 Conclusiones	84
CAPÍTULO III	88
Facciones cruzadas: acuerdos y disputas partidarias en los nombramientos de jueces en la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe	88
3.1 Introducción	88
3.2 Diseño institucional: relevancia política de la Corte provincial y mayorías exigidas para nombrar y remover jueces del STJ.....	89
3.3 Evolución de mayorías y breve reseña histórica.....	92
3.4 Mecanismos causales y cambios en el STJ	100
3.4.1 El mecanismo de Negociación.....	100
3.4.1.1 Disputas y acuerdos PJ-UCR después del retorno a la democracia (1983-1991)	101
3.4.1.2 Apoyo cruzado: el acuerdo entre Reutemann (PJ) y Usandizaga (UCR) para los cambios políticos del STJ santafesino entre 2000 y 2001.....	105
3.4.2 El mecanismo del Bloqueo: fragmentación legislativa y estabilidad del STJ	111
3.4.2.1 El rechazo del propio partido: Reutemann en 1995	111
3.4.2.2 Alternancia partidaria, fragmentación legislativa y el Bloqueo 2007-2011	112
3.4.3 El mecanismo de Imposición.....	117
3.4.3.1 “Hagámoslo ahora”: gobernador peronista y juez radical en el último cambio del STJ en 2007	117
3.5 Mecanismos causales, acuerdos cruzados entre facciones partidarias y cambios en el STJ santafesino	120
3.6 Conclusiones.....	126
CAPÍTULO IV	128
De jueces peronistas, radicales y concursados: el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Chaco	128
4.1 Introducción.....	128
4.2 Diseño institucional: relevancia política de la Corte provincial y mayorías exigidas para nombrar y remover jueces del STJ.....	129
4.3 Evolución de mayorías y breve reseña histórica.....	136
4.4 Mecanismos causales y cambios en el STJ	142
4.4.1 El mecanismo de Negociación.....	143

4.4.1.1 La composición del primer STJ en 1983	143
4.4.1.2 Acción chaqueña: gobierno minoritario y nombramientos en el STJ	144
4.4.2 El mecanismo de Imposición	145
4.4.2.1 El peronismo entre 1984-1995	146
4.4.2.2 El radicalismo entre 1996-2007	148
4.4.3 El mecanismo de Cooptación	153
4.4.4 El mecanismo de Bloqueo	155
4.4.4.1 El retorno del PJ: fragmentación legislativa y presiones al STJ	156
4.5 Mecanismos causales, bloqueos y concursos para el STJ	160
4.6 Conclusiones	164
CAPÍTULO V	168
Gobernadores, legisladores y jueces del STJ en las provincias argentinas: patrones de cambio	168
5.1 Introducción	168
5.2 Diseño institucional: relevancia política de la Corte provincial y mayorías exigidas para nombrar y remover jueces del STJ	170
5.3 Procedimiento para codificar los cambios de jueces en los STJ provinciales y elaborar la tabla de verdad	174
5.4 Poder partidario y cambios políticos del STJ según mecanismo causal	176
5.5 Tabla de datos y tabla de verdad	179
<i>Jujuy 2003-2007</i>	185
<i>Entre Ríos 1987-1991 y 1991-1995</i>	186
<i>Tabla de verdad</i>	187
5.6 Cambios políticos en los STJ por mecanismo causal	192
5.6.1 Mecanismo de Imposición	193
<i>Chubut 1987-1991</i>	193
<i>Mendoza 1983-1987</i>	193
<i>Entre Ríos 1983-87, 1987-1995 y 1999-2003</i>	194
<i>San Luis 1983-2003</i>	196
5.6.2 Mecanismo de Negociación	196
<i>Chubut 2003-2007</i>	196
<i>Ciudad de Buenos Aires 1998-2007</i>	197
5.6.3 Mecanismo de Bloqueo	198
<i>Ciudad de Buenos Aires 2007-2011</i>	198
<i>Santa Fe 1991-1995</i>	198

<i>Mendoza 1987</i>	199
5.7 Conclusiones.....	199
CAPÍTULO VI	202
CONCLUSIONES	202
6.1 Revisando las Cortes judiciales: entre la teoría y los hallazgos empíricos	203
<i>Poder partidario del gobernador, composición de los bloques legislativos y disputas entre partidos o facciones partidarias rivales</i>	203
<i>Estrategias cambiantes según el contexto político y el momento</i>	206
<i>Rol de las oposiciones partidarias</i>	207
<i>Bloqueo: los gobernadores no siempre consiguen lo que quieren</i>	208
6.2 Una agenda de investigación abierta.....	209
<i>Legitimidad de los jueces de los STJ</i>	209
<i>Motivos personales de los jueces para retirarse de los STJ</i>	210
<i>La independencia judicial</i>	211
<i>Escala nacional y subnacional</i>	212
BIBLIOGRAFÍA	214
Anexo de entrevistas realizadas.....	221

LISTADO DE ACRÓNIMOS

ACHA: Partido Acción Chaqueña.

ARI: Afirmación para una República Igualitaria.

CM: Consejo de la Magistratura.

CPCH: Constitución de la Provincia del Chaco.

CPM: Constitución de la Provincia de Misiones.

CPSF: Constitución de la Provincia de Santa Fe.

FPCYS: Frente Progresista Cívico y Social.

FPV: Frente para la Victoria.

FR: Frente Renovador de la Concordia Social.

FREPASO: Frente País Solidario.

MID: Movimiento Integración y Desarrollo.

ONG: Organización No Gubernamental.

PDP: Partido Demócrata Progresista.

PJ: Partido Justicialista.

PRO: Propuesta Republicana

PS: Partido Socialista.

STJ: Superior Tribunal de Justicia o Superiores Tribunales de Justicia.

UCR: Unión Cívica Radical.

UCeDé: Unión del Centro Democrático.

LISTADO DE CUADROS Y TABLAS

Cuadro 1.1 Mecanismos causales y cambios de jueces del STJ.....	32
Cuadro 1.2 Relevancia y casos negativos	43
Tabla 1.1: Porcentaje de períodos legislativos en que el partido del gobernador no contaba con mayoría para designar jueces del STJ (1983-2011).....	47
Cuadro 2.1 Competencias del STJ y el Tribunal Electoral de la provincia de Misiones	53
Cuadro 2.2 Misiones: mecanismos causales y cambios en STJ.....	54
Cuadro 2.3 Elecciones provinciales. Misiones 1983-2001.....	55
Tabla 2.1 Distribución territorial de la política. Elecciones 2003. Misiones.....	70
Cuadro 2.4 Gobernadores y porcentaje de escaños legislativos de su partido. Misiones (1983-2011).....	78
Cuadro 3.1 Competencias del STJ y el Tribunal Electoral de Santa Fe.....	91
Cuadro 3.2 Santa Fe: mecanismos causales y cambios en STJ	93
Tabla 3.1 Cambios de jueces del STJ Santa Fe 1983-2011.....	95
Cuadro 3.3 Cantidad de bancas Diputados provinciales. Santa Fe 1983-2011	97
Cuadro 3.4 Cantidad de bancas Senadores provinciales. Santa Fe 1983-2011	97
Cuadro 3.5 Categoría Gobernador. Elecciones Santa Fe 1983-2011	98
Cuadro 3.6 Gobernadores y porcentaje de escaños legislativos de su partido en la Asamblea Legislativa. Santa Fe (1983-2011).....	123
Cuadro 4.1 Competencias del STJ y el Tribunal Electoral de Chaco	131
Cuadro 4.2 Composición del CM antes y después de la reforma provincial de 1994.....	132
Cuadro 4.3 Chaco: mecanismos causales y cambios en STJ.....	137
Cuadro 4.4 Categoría Gobernador. Elecciones Chaco 1983-2011	138
Cuadro 4.5 Porcentajes de voto en categoría Diputados Provinciales. Chaco 1983-2011	139
Cuadro 4.6 Cantidad de bancas por bloque. Diputados Provinciales. Chaco 1983-2011	139
Cuadro 4.7 Gobernadores y porcentaje de escaños legislativos de su partido. Chaco (1983-2011)	162
Cuadro 5.1 Procedimiento de designación de jueces de las Cortes provinciales y principales competencias formales de los STJ.....	171
Cuadro 5.2 Evolución de Diseños Institucionales STJ - Mayoría exigida para designar jueces STJ por Provincia - 1983-2011.....	173
Cuadro 5.3 Porcentaje de bancas del partido/coalición del titular del ejecutivo. Por provincia. 1983-2011	178
Tabla 5.1: tabla de datos.....	182
Tabla 5.2: configuraciones causales.....	188
Tabla 5.3 Representatividad de los términos simplificados	191

INTRODUCCIÓN

En 1992 el gobernador del partido Acción Chaqueña (ACHA), Rolando Tauguinas, logró designar como juez del Superior Tribunal de Justicia de Chaco a un funcionario de su confianza, y lo consiguió gracias al apoyo del peronismo. Así, de los cinco jueces del Superior Tribunal chaqueño tres provenían del peronismo, una jueza del radicalismo y un juez de Acción Chaqueña.

Un año después el mismo gobernador Tauguinas quiso deshacerse de los tres jueces peronistas que integraban el Superior Tribunal de Justicia. Para lograr su objetivo promovió el juicio político contra esos tres jueces con apoyo de la UCR en la legislatura. Los legisladores del peronismo respaldaron a los jueces y bloquearon el intento. Una vez desestimado el juicio político, uno de los jueces atacados renunció y el peronismo, con mayoría en el Consejo de la Magistratura, impuso como juez de la Corte chaqueña a un diputado provincial propio. El gobernador Tauguinas simplemente manifestó que le hubiera gustado que se eligiera a otra persona, pero no pudo hacer nada para designar un juez de su confianza y el peronismo mantuvo en ese momento su mayoría en la Corte provincial con tres de los cinco integrantes.

Unos años después, el gobernador radical Ángel Rozas pudo imponer como jueces del Superior Tribunal de Justicia a funcionarios de su gabinete y logró modificar la composición de la Corte chaqueña a su favor.

¿Cómo se explican los cambios de jueces de las Cortes judiciales en diferentes contextos políticos, con y sin mayoría legislativa? ¿Por qué en algunas ocasiones los jueces del Superior Tribunal de Justicia (STJ)¹ abandonan sus cargos ante presiones del

¹ En este trabajo utilizo la expresión “Superiores Tribunales de Justicia” (STJ) para hacer referencia a los órganos que ejercen en cada provincia la máxima autoridad judicial. Utilizo esa expresión genérica como

governador y en otros casos las resisten? ¿Qué es lo que explica que ante situaciones similares haya respuestas diferentes en la relación entre gobernadores y Cortes judiciales? ¿Qué rol desempeñan las facciones partidarias de oposición, o las del propio partido del gobernador, en los procesos de designación de jueces en las Cortes provinciales? ¿Renuncian los jueces de las Cortes sólo por presiones y amenazas de los titulares del Poder Ejecutivo?

Las Cortes judiciales son actores centrales en la política nacional y subnacional (Bill Chavez, 2004; Castagnola, 2012; 2010a; Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015; Pérez Liñán y Castagnola, 2009; Smulovitz, 2010). Son órganos colegiados de conducción del Poder Judicial, y el Poder Judicial es una institución fundamental de la democracia (Bill Chavez, 2004; Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012; O'Donnell, 2004; Pérez Liñán y Castagnola, 2009). Las Cortes pueden frenar un proyecto o una política del gobierno. Los fallos y decisiones de las Cortes pueden tener efectos sobre los proyectos gubernamentales, las políticas públicas implementadas, las asignaciones presupuestarias y la realización de obras, las disputas entre diversos poderes del Estado, y según los casos también en conflictos partidarios y electorales.² Si bien las disputas políticas se dirimen habitualmente en la arena electoral, la judicial es fundamental porque los STJ 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 al Estado provincial y los

sinónimo de “Cortes provinciales”, y por tanto Corte y STJ los utilizo de manera intercambiable a lo largo de la tesis. Aun cuando los nombres concretos de cada Corte provincial varíen, utilizaré en forma genérica la misma expresión, salvo cuando se haga referencia a alguna Corte específica o bien a la Corte nacional.

² A modo de ejemplo, en noviembre de 2005 la jueza del STJ misionero 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 (Abdulhadi, 2016: 363-364).

municipios, cuestiones de competencia electoral y disputas entre partidos políticos, todo lo cual los convierte en arenas sumamente relevantes para la política provincial (o nacional). Y por ese motivo los presidentes y gobernadores buscan ejercer influencia directa sobre las Cortes y expandir lealtades al interior del Poder Judicial (Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012). La literatura de estudios judiciales comparados se desarrolló originalmente en Estados Unidos, pero en América Latina y otras regiones de democratización tardía es más reciente. Sin embargo en los últimos quince años cada vez se amplió más el interés en estudiar las relaciones entre presidentes o gobernadores y las Cortes judiciales. Una de las principales observaciones de esta literatura en Argentina es que existe una rotación frecuente de jueces en los STJ provinciales y que los incentivos partidarios son un gran predictor de cambios en las Cortes (Castagnola, 2012; 2010a; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015). Además, los jueces son inducidos a retirarse a través de estrategias y presiones informales (Castagnola, 2012; 2010a).

El argumento central de esta tesis es que los jueces dejan sus cargos en los STJ cuando no cuentan con el respaldo político de líderes partidarios, o facciones partidarias que puedan sostenerlos en el puesto, más allá de las presiones del gobernador de turno para removerlos. En ese sentido la frecuente rotación de los jueces de los STJ en sus cargos está relacionada con las disputas entre partidos y facciones partidarias rivales, que pugnan por acumular recursos de poder en su ámbito territorial. Se parte de la idea de que no sólo los titulares del Poder Ejecutivo buscan designar jueces en las Cortes sino también los líderes de partidos o facciones partidarias opositoras. Y esos cargos son objeto de disputa y negociación. Esto implica que la negociación entre el ejecutivo y la oposición por la remoción y designación de jueces en los STJ depende fundamentalmente de la fuerza relativa de los actores protagonistas en esta disputa. En función del respaldo legislativo con que cuenta cada uno de estos actores, y de su poder de negociación, la

composición de los STJ se definirá con jueces cercanos a unos u otros. Pero el resultado también incluye la posibilidad de que se designen jueces técnicamente respetados tanto por el oficialismo como por la oposición. Por ello en este trabajo no se adopta un juicio de valor de antemano sobre las elecciones de los gobernadores para designar jueces en los STJ. No se analizan sus antecedentes profesionales ni méritos académicos. Tampoco se da por supuesto que todos los gobernadores o líderes de partidos o facciones de oposición quieren designar jueces amigos o parientes. Se deja abierta la posibilidad de que quieran remover jueces del STJ identificados claramente con partidos o facciones de oposición, pero no se presupone de antemano que quieran designar amigos o parientes. Un supuesto clave de este argumento es que el STJ es una arena institucional central y por lo tanto es objeto de disputa entre los titulares del Poder Ejecutivo y los líderes de los partidos y las facciones partidarias opositoras.

Esta tesis 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 condiciones les resulta imposible hacerlo a pesar de intentarlo. En ese sentido este trabajo constituye un aporte que se basa en el conocimiento previo de la literatura académica de estudios judiciales comparados y lo expande hacia las estrategias y mecanismos que utilizan los actores políticos más relevantes para cambiar jueces de la Corte. La contribución principal de la teoría desarrollada en esta tesis consiste en explicar cómo impactan las disputas entre partidos o facciones partidarias rivales sobre la composición de las Cortes judiciales.

Esta teoría se basa en el desarrollo de cuatro mecanismos: Imposición, Negociación, Cooptación y Bloqueo. Los tres primeros explican los cambios de jueces en los STJ de acuerdo al contexto político y dependiendo del poder partidario del gobernador. El cuarto explica los intentos fallidos de cambio político de jueces de la

Corte. El mecanismo de Imposición implica que un gobernador está en condiciones de imponer a los jueces que prefiere. El de Negociación implica un acuerdo entre diferentes partidos o facciones partidarias y por lo tanto un cambio acordado en la Corte. El mecanismo de Cooptación implica que sólo con cooptar a algunos pocos legisladores individuales un gobernador puede cambiar la Corte. Y el mecanismo del Bloqueo especifica en qué condiciones los gobernadores no pueden cambiar la Corte a pesar de intentarlo.

Los mecanismos propuestos para explicar los cambios de jueces de las Cortes en distintos contextos políticos permiten entender por qué los trabajos previos basados en evidencia cuantitativa no encuentran una clara relación entre las mayorías legislativas y los cambios observados en los STJ (Castagnola, 2012; 2010a; Lara Borges, Castagnola y Pérez Liñán 2012; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015). Los mecanismos de Negociación y de Cooptación son un aporte para explicar esa ausencia de relación clara entre mayoría legislativa y cambios en las Cortes. Y el mecanismo de Bloqueo especifica las situaciones en las que la fragmentación legislativa impide cambios en las Cortes, ya que no siempre los gobernadores consiguen cambiar a los jueces cuando quieren.

La literatura de estudios judiciales comparados en Estados Unidos sostiene que son los propios jueces los que deciden cuándo retirarse (Epstein y Segal, 2005; Nixon y Haskin, 2000; Ward, 2003). En Estados Unidos la discusión se centra en las causas que llevan a los jueces a retirarse, pero los diferentes análisis comparten el supuesto básico de que son los propios jueces los que deciden cuándo retirarse (Basabe-Serrano y Polga-Hecimovich, 2013: 2; Castagnola, 2010a: 18). La gran diferencia en América Latina y otros países de democratización reciente es que no son los jueces los que deciden cuándo se retiran, sino que dejan sus cargos por motivos externos a su voluntad, principalmente por factores políticos (Basabe-Serrano y Polga-Hecimovich, 2013; Castagnola, 2012;

2010a; Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012; Pérez Liñán y Castagnola, 2009). A partir de esta observación, la literatura de estudios judiciales en América Latina busca explicar los cambios en las Cortes desde el punto de vista del impacto que tienen estos cambios sobre la “independencia judicial” (Bill Chavez, 2004; Castagnola, 2012; 2010a; Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015; Pérez Liñán y Castagnola, 2009).

Un argumento relevante sostiene que la competencia política protege la independencia judicial porque la alternancia partidaria y la fragmentación legislativa actúan como mecanismos que dispersan el poder político y favorecen un Poder Judicial independiente (Bill Chavez, 2004; Finkel, 2004; Helmke, 2002; Ríos Figueroa, 2007). Bill Chavez (2004) analiza la fragmentación legislativa porque desde su perspectiva es uno de los mecanismos que favorecen un Poder Judicial independiente. A partir de la comparación entre las provincias argentinas de San Luis y Mendoza, Bill Chavez (2004) sostiene que la fragmentación legislativa es un mecanismo que favorece un Poder Judicial independiente. Ríos Figueroa (2007) sostiene el mismo argumento de la fragmentación legislativa a partir de su análisis de la relación de la Corte Suprema de México y el gobierno del Partido Revolucionario Institucional -PRI.

Sin embargo trabajos posteriores basados en evidencia cuantitativa cuestionan este argumento al señalar que la fragmentación legislativa no necesariamente impide cambios en las Cortes (Castagnola, 2012; 2010a; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015). Las reestructuraciones de los STJ son un fenómeno generalizado y masivo (Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015; Pérez Liñán y Castagnola, 2009), y en ese contexto no puede haber independencia judicial (Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015). Los frecuentes cambios de jueces de los STJ no se pueden explicar en virtud de las reglas formales del diseño institucional, y tampoco se encuentra una clara relación entre las mayorías legislativas y

los cambios en las Cortes (Castagnola, 2012; 2010a; 2010b; Lara Borges, Castagnola y Pérez Liñán, 2012; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015).

A partir del hallazgo de que no existe una clara relación entre las mayorías legislativas y los cambios en los STJ, Castagnola (2012; 2010a) aborda las diferentes estrategias a través de las cuales los gobernadores de las provincias argentinas buscan inducir el retiro de los jueces de las Cortes. Una conclusión importante de su trabajo es que la destitución de jueces a través de un juicio político no es la estrategia más utilizada, y por eso la teoría de los retiros inducidos de Castagnola (2010a) distingue entre estrategias institucionales y no institucionales, y pone énfasis en las segundas. Específicamente, destaca las prácticas informales a través de las cuales los gobernadores inducen el retiro de jueces de las Cortes, sin necesidad de destituirlos (Castagnola, 2010a). Y tanto Castagnola (2012; 2010a) como Leiras, Giraudy y Tuñón (2015) hacen aportes importantes al estudio de la inestabilidad de los STJ y los cambios de jueces de las Cortes provinciales. Ambos trabajos coinciden en destacar la ausencia de una relación clara entre el control de mayorías legislativas y los cambios de jueces, y apuntan al faccionalismo partidario como una variable relacionada con los frecuentes cambios en los STJ (Castagnola, 2012; 2010a; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015). Sin embargo, ninguno de estos estudios toma en cuenta el rol de los partidos y facciones de oposición, o del propio partido del gobernador, ya que el foco está puesto en la acción de los gobernadores.

El eje principal de esta tesis está puesto en la fragmentación legislativa porque coloca en el centro del análisis la variable de la mayoría legislativa necesaria para los cambios en las Cortes. Al hacerlo se enfoca el rol de los líderes de los partidos y las facciones partidarias opositoras al gobernador, especialmente cuando los gobernadores no tienen la mayoría necesaria para remover jueces de las Cortes como paso previo para hacer nuevos nombramientos.

Esta tesis se diferencia de los trabajos existentes en varios sentidos. En primer lugar, no relaciona fragmentación legislativa con el elusivo concepto de “independencia judicial”.³ Esta tesis muestra por qué la fragmentación legislativa, entendida como gobierno minoritario, puede conducir a diferentes situaciones dependiendo de las decisiones de los actores políticos más relevantes. La agencia de los actores hace la diferencia. Son las decisiones de los líderes de los partidos o facciones partidarias las que conducen la situación de fragmentación legislativa hacia la Negociación, la Cooptación o el Bloqueo. Y este planteo se desarrolla basándose en los aportes de trabajos previos de Leiras, Giraudy y Tuñón (2015) y Castagnola (2012; 2010a) que señalan el rol del faccionalismo partidario como una variable relacionada con los frecuentes cambios observados en las Cortes.

Los mecanismos de la teoría desarrollada en esta tesis colocan en primer plano el juego de negociaciones, presiones y acuerdos entre los actores políticos más relevantes. Por lo tanto esos mecanismos prestan atención a acuerdos, disputas y cooptaciones entre actores, porque la literatura sobre el tema señala la relevancia que tienen las prácticas políticas informales sobre el comportamiento y las decisiones de los jueces (Castagnola 2012; 2010a; Llanos, Tibi Weber, Heyl, y Stroh, 2016; Pérez Liñán y Castagnola, 2009). Llanos, Tibi Weber, Heyl, y Stroh (2016) investigan las “interferencias directas” y “sutiles” de los poderes políticos sobre las decisiones de los jueces mientras están en uso del cargo. Por ello los autores señalan que están observando acciones que violan las reglas formales (Llanos, Tibi Weber, Heyl, y Stroh, 2016: 1239). Los mecanismos y los acuerdos políticos informales analizados en esta tesis no necesariamente violan las reglas formales. Por ejemplo, la reestructuración de la Corte santafesina entre 2000 y 2001 contó

³ Considero que puede existir fragmentación legislativa y un Poder Judicial estable que sin embargo no sea independiente aunque falle contra un gobierno. Pero este tema no se analiza en esta tesis.

con el respaldo del ochenta por ciento de diputados y senadores reunidos en la Asamblea Legislativa provincial.

El rol de las legislaturas en la rotación frecuente de jueces no se aborda en la literatura de estudios judiciales comparados, que se enfoca más bien en el rol de los presidentes y los gobernadores. Sin embargo, Basabe-Serrano y Polga-Hecimovich (2013) analizan explícitamente el rol del Poder Legislativo en la inestabilidad de los jueces del Tribunal Constitucional de Ecuador en sus cargos. La teoría desarrollada en esta tesis se relaciona con este trabajo en el sentido de que pone en discusión el rol de partidos y facciones partidarias en las legislaturas en relación con los cambios de jueces de las Cortes. Un argumento implícitamente compartido es que el poder legislativo tiene un rol decisivo respecto a los cambios de jueces de los STJ, ya que esos cambios no provienen únicamente de realineamientos en el Poder Ejecutivo como plantea Castagnola (2012; 2010a). Además, al igual que Basabe-Serrano y Polga-Hecimovich (2013), la perspectiva adoptada en esta tesis está abierta a considerar los cargos judiciales como medios para conseguir respaldo político, y no sólo como una opción para ganar influencia en el Poder Judicial. Desde esa perspectiva, cobran más relevancia los mecanismos de Negociación y Cooptación en la medida en que los cargos de jueces de las Cortes sean objeto de negociación entre partidos y facciones partidarias rivales. En la literatura de estudios judiciales comparados no se considera al Poder Judicial como una institución donde se negocian y distribuyen cargos, con excepción del trabajo de Basabe-Serrano y Polga-Hecimovich (2013).

Además de hacer un aporte a la literatura de estudios judiciales comparados, esta tesis también constituye un aporte a los estudios sobre federalismo y democratización subnacional, ya que analiza las diferencias existentes entre unidades subnacionales con relación a las Cortes judiciales. Existe una amplia literatura que aborda las variaciones al

interior de grandes federaciones nacionalmente democráticas (Behrend y Whitehead, 2016). Algunos análisis se centran en la distribución desigual de prácticas y procedimientos democráticos a lo largo de países federales (Behrend, 2012; 2011a; 2011b; 2008; Gervasoni, 2010; Gibson y Suárez Cao, 2010; Gibson y Calvo, 2000; Gibson, 1996; Giraudy, 2010; Grenoville; 2013; Gutiérrez, 2013; O'Donnell, 1997; Ortíz de Rozas, 2017; 2011; Vaca Ávila, 2017). Otros análisis se centran en la desigual distribución de capacidades estatales (Soifer, 2015), y en los factores que inciden en la construcción de coaliciones entre los distintos niveles de gobierno en países federales (Bonvecchi y Lodola; 2011; Borges, 2007; Borges, Sanches Filho y Rocha; 2011; Escolar, 2011; Fenwick, 2009; Gibson y Falleti, 2004; Jones y Hwang, 2005; Mackinnon, 2002; Macor y Tcach, 2003; Suárez Cao, 2011). Esta tesis contribuye al debate de esta literatura porque muestra las diferencias que existen en cuanto a los procedimientos de designación de jueces de las Cortes y las estrategias utilizadas por los gobernadores para lograr cambios políticos en los STJ. Si bien este trabajo no analiza cómo fallan las Cortes judiciales, brinda algunas pistas a los interesados en el “control de límites” (Gibson, 2012). Por un lado, sobre por qué el Poder Judicial, específicamente las Cortes, es uno de los medios a través de los cuales se disputa y dirime la política en las unidades subnacionales. Y por otro lado explica algunas estrategias acerca de cómo inciden los gobernadores y los líderes de partidos o facciones partidarias de oposición sobre la composición de las Cortes judiciales.

En términos más generales, esta tesis aporta evidencia sobre cómo los gobernadores pueden superar la falta de mayorías legislativas de su partido. Los mecanismos de la teoría desarrollada en esta investigación pueden ser de utilidad para entender las estrategias que utilizan los gobernadores para superar la falta de mayorías, y también cuando los gobernadores no consiguen lo que buscan (Bloqueo).

La tesis se organiza de la siguiente de la manera. El Capítulo I presenta el marco teórico y la metodología. En él, se revisan los aportes teóricos previos, se desarrolla la teoría y el argumento central, y se explicita la justificación y selección de los casos provinciales: Misiones, Santa Fe y Chaco. Este marco teórico se utiliza luego para analizar cada uno de los casos de estudio. En el Capítulo II se analiza empíricamente el caso de la provincia de Misiones. El Capítulo III aborda el caso de la provincia de Santa Fe. El Capítulo IV analiza el caso de la provincia de Chaco. En el Capítulo V se extiende el argumento desarrollado en la tesis a otros siete casos provinciales para los cuales se pudo reunir información completa. En este capítulo también se realiza una comparación sistemática de los diez casos provinciales a través de una tabla de verdad (Ragin, 2007). Finalmente, se plantean las Conclusiones y líneas futuras de investigación.

CAPÍTULO I

Cortes y Democracia en Argentina: una propuesta teórica

1.1 Introducción

Los jueces de las Cortes judiciales en Argentina cambian con frecuencia, tanto a nivel nacional como provincial, pero la literatura señala que no existe una clara relación entre estos cambios y la mayoría legislativa de que disponen los gobernadores (Castagnola, 2012; 2010a; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015). ¿Cómo se explican los cambios de jueces de las Cortes judiciales en diferentes contextos políticos, con y sin mayoría legislativa? Ésta es la pregunta central que orienta este trabajo, de la cual se derivan otras secundarias. ¿Cuál es la relación entre el Poder Ejecutivo y las Cortes judiciales, tanto en el plano nacional como a nivel provincial? ¿Cómo se explican los cambios de jueces de los Superiores Tribunales de Justicia (STJ)⁴ en las provincias argentinas? ¿Qué rol desempeñan las facciones partidarias de oposición, o las del propio partido del gobernador, en los procesos de designación de jueces de las Cortes provinciales?

La pregunta central plantea un problema directamente vinculado con la literatura de estudios judiciales comparados -“*Comparative Judicial Politics*”- (Bill Chavez, 2004; Castagnola, 2012; 2010a; 2008; Ferejohn, 1999; Finkel, 2004; Helmke, 2002; Iaryczower, Spiller y Tomassi, 2002; Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015; McNollgast, 2006; Nixon y Haskin, 2000; Pérez Liñán y Castagnola, 2009; Whittington, 2007). Pero también está relacionada con la literatura

⁴ En esta tesis utilizo la expresión “Cortes provinciales” como equivalente de “Superior Tribunal de Justicia” (STJ) 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.

sobre “democratización subnacional”⁵ (Behrend, 2012; 2011a; 2011b; 2008; Durazo Herrmann, 2010; Gervasoni, 2010; Gibson, 2012; 2007; Gibson y Calvo, 2000; Giraudy, 2010; O’Donnell, 1997; Ortíz de Rozas, 2017; 2011), porque el Poder Judicial es una institución fundamental de la democracia (Bill Chavez, 2004; Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012; O’Donnell, 2010; 2004; Pérez Liñán y Castagnola, 2009), y un Estado federal como la Argentina, con importantes cuotas de autonomía en las entidades intermedias, ofrece una gran heterogeneidad de escenarios (Snyder, 2001) para investigar empíricamente un problema teórico y proponer mecanismos causales. A partir de la literatura de democratización subnacional, aquí se plantea explícitamente la importancia que tienen los STJ provinciales como una arena central a través de las cuales se disputa y dirige la política en las diferentes escalas territoriales de un Estado multinivel. Si bien las disputas políticas se dirimen habitualmente en la arena electoral, la judicial es fundamental porque los STJ 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 al Estado provincial y los municipios, cuestiones de competencia electoral y disputas entre partidos políticos, todo lo cual los convierte en arenas sumamente relevantes para la política provincial. Tener una Corte aliada no obstruye los intereses y aspiraciones políticas del gobernador (Castagnola, 2012: 41). Pero los gobernadores no siempre consiguen lo que quieren, y por tanto no siempre pueden modificar la composición de la Corte.

Esta tesis 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 condiciones les resulta imposible hacerlo a pesar de sus intentos. El concepto de

⁵ Aquí utilizo la expresión “democratización subnacional” como equivalente de las expresiones “democracia multinivel” o “democracia en Estados multinivel”.

“cambio político de jueces del STJ” implica que hay 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 signo partidario que su antecesor, o un gobernador de distinto signo partidario, el concepto implica que logra reunir mayoría de los jueces del STJ.⁶

La teoría propone cuatro mecanismos causales que explican cuándo hay, y cuándo no hay, cambios políticos de jueces de los STJ. Estos mecanismos operan en los diferentes contextos políticos que se observan en las provincias argentinas, y varían a lo largo del tiempo. Por último, esos mecanismos se basan en una variable central: si el partido del gobernador cuenta, o no, con la mayoría legislativa necesaria para designar o remover jueces de la Corte.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. En la primera sección se analiza cómo se abordaron las relaciones entre Poder Ejecutivo y Cortes en la literatura de estudios judiciales comparados, los hallazgos empíricos y las contribuciones teóricas, con énfasis en América latina y Argentina. En la segunda sección, se desarrolla el argumento central y los mecanismos causales propuestos para explicar cómo impacta el faccionalismo partidario sobre los cambios de jueces de los STJ. En la tercera sección, se plantea el enfoque metodológico utilizado para el abordaje del problema y la estrategia de selección y justificación de los casos.

⁶ En la sección 1.3 del presente capítulo se aborda con mayor detalle la definición conceptual.

1.2 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 Estados Unidos (Ferejohn, 1999; McNollgast, 2006; Nixon y Haskin, 2000; Whittington, 2007), y en América Latina esta literatura es mucho más reciente. Sin embargo, el creciente interés en el estudio de las relaciones entre Ejecutivos y Cortes contribuyó a la producción de trabajos importantes sobre la región, que abordaron el tema desde el plano nacional (Hiblink, 2007; Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012; Llanos, Tibi Weber, Heyl, y Stroh, 2016; Pérez Liñán y Castagnola, 2009), y cada vez más también desde el plano subnacional (Bill Chavez, 2004; Castagnola, 2012; 2010a; 2010b; Ingram, 2012; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015).

La literatura estadounidense estudia desde hace al menos tres décadas los factores políticos y no políticos (como edad, salario, beneficios de retiro, satisfacción con el trabajo) que explican la decisión de los jueces de dejar sus cargos (Castagnola, 2010a). Entre los trabajos que toman en cuenta los factores políticos que influyen en la decisión de retiro de los jueces se argumenta que quienes actúan estratégicamente son más propensos a retirarse cuando comparten preferencias con el presidente y la mayoría partidaria que controla el Senado (Pérez Liñán y Castagnola, 2009: 91). Así, en Estados Unidos los jueces son más proclives a dejar sus cargos cuando consideran que el presidente nominará (y el Senado confirmará) a otros jueces con idénticas preferencias políticas (Pérez Liñán y Castagnola, 2009: 91; Castagnola, 2010a: 16). La principal conclusión de estas explicaciones es que son los jueces quienes deciden cuándo se retiran, y por esa razón son ellos quienes definen cuándo se produce una vacante (Castagnola, 2010a: 18). Sin embargo, este supuesto fuerte de la literatura norteamericana no se

sostiene al estudiar América Latina (Pérez Liñán y Castagnola, 2009: 92). En la región es más factible que sea el presidente o los gobernadores, y no los jueces, quienes decidan cuándo se producirá una vacante en las Cortes (Castagnola, 2012; 2010a: 127-167).

A partir de un análisis de largo plazo centrado en el plano nacional, Pérez Liñán y Castagnola (2009) sostienen que en muchos países latinoamericanos los presidentes manipulan la composición de las Cortes.⁷ Para estos autores el principal indicador de este fenómeno es la alta rotación de los jueces de las Cortes Supremas en sus cargos (Pérez Liñán y Castagnola, 2009).⁸

Entre los hallazgos más relevantes de esta literatura referida a América Latina, se destaca que un factor clave para predecir nuevos nombramientos en las Cortes tiene que ver con los incentivos partidarios (Castagnola, 2012;⁹ 2010a; Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015; Pérez Liñán y Castagnola, 2009). El supuesto básico de este planteo es que los presidentes quieren maximizar su influencia política sobre las Cortes, tanto para influir sobre el control de constitucionalidad, como para ejercer influencia indirecta sobre tribunales inferiores (Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012; Pérez Liñán y Castagnola, 2009). Así, un presidente estará más interesado en cambiar la composición de la Corte y designar nuevos jueces cuando los integrantes de la misma fueron designados por otros presidentes, especialmente si fueron designados por presidentes de otros partidos políticos (Pérez Liñán y Castagnola, 2009:

⁷ Los autores se refieren a la Corte Suprema de cada país, y en los casos en que existe, al Tribunal Constitucional.

⁸ Pérez Liñán y Castagnola (2009), así como Leiras, Giraudy y Tuñón (2015), utilizan la expresión “judicial turnover”, que aquí se traduce como “rotación” de los jueces (traducción propia), haciendo referencia a la salida de los jueces de sus cargos.

⁹ Este trabajo de Castagnola (2012) estudia el problema a nivel subnacional, por lo cual se refiere a los gobernadores, y no al presidente, cuando destaca el papel de los incentivos partidarios (y especialmente de facciones partidarias) en relación con los cambios de jueces en las cortes provinciales.

100-102. Traducción propia). Por ello la llegada de un nuevo gobierno tiene grandes probabilidades de producir cambios en las Cortes.¹⁰

“(…) los incentivos partidarios aparecen como un poderoso predictor de designaciones judiciales. La cantidad de designaciones disminuye significativamente cuando el presidente o su partido ya controlan una proporción considerable de cargos en la corte. (…) el inicio de una nueva administración civil no es relevante para el recambio de jueces en ausencia de incentivos partidarios” (Pérez Liñán y Castagnola, 2009: 102. Traducción propia).

La cantidad de nombramientos en las Cortes suele aumentar significativamente luego de una reforma constitucional, con la llegada de un golpe militar, y cuando los presidentes civiles se encuentran con Cortes controladas por partidos de oposición (Pérez Liñán y Castagnola, 2009). Al analizar la evidencia histórica, estos autores sostienen que son los alineamientos partidarios los que permiten explicar el recambio de jueces en las Cortes, lo cual a su vez indicaría que esas nominaciones son un recurso político clave a disposición de los presidentes para expandir la lealtad partidaria dentro del poder judicial (Pérez Liñán y Castagnola, 2009: 104-109). Dado que en promedio la llegada de un nuevo gobierno civil tuvo un impacto más profundo en las últimas tres décadas, esto denotaría un creciente proceso de judicialización de la política en la región (Hirschl, 2008; Pérez Liñán y Castagnola, 2009; Smulovitz, 2010). De hecho, no existe una diferencia significativa en la permanencia de los jueces de las Cortes en sus cargos bajo un régimen autoritario respecto de un régimen democrático, lo que demuestra que los jueces no tienen necesariamente más estabilidad en sus cargos bajo un régimen democrático (Pérez Liñán y Castagnola, 2009: 100-101).

En un trabajo posterior, Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán (2012) abordan el impacto del diseño constitucional sobre la estabilidad de las Cortes Supremas (o

¹⁰ Los únicos casos en América Latina donde se observa una tendencia divergente son Costa Rica, Chile, Uruguay y Brasil, donde las Cortes en el largo plazo muestran mayor estabilidad en su composición, cercana al promedio de la Suprema Corte de Estados Unidos (Pérez Liñán y Castagnola, 2009).

Tribunales Constitucionales).¹¹ Entre los diversos aspectos que es posible estudiar del diseño constitucional, estos autores analizan los siguientes:

- a) el tamaño y la composición de las Cortes (o Tribunales Constitucionales según el caso);
- b) la duración de los mandatos de los jueces (vitalicios, fijos con o sin reelección); y
- c) los actores que intervienen en los procedimientos de nominación y designación de los jueces.

Uno de los principales hallazgos empíricos de Lara Borges, Castagnola y Pérez Liñán (2012) es que, contrariamente a lo esperado desde una visión normativa liberal, las reglas institucionales no dan cuenta de una mayor estabilidad en la composición de las Cortes (Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012). Por ejemplo, el hecho de que en la Constitución se fijara el número de miembros que integran la Corte o Tribunal Constitucional, no contribuyó a una mayor estabilidad de los jueces en sus cargos sino que promovió mayor inestabilidad. Ante reglas más rígidas, la única forma disponible para el poder político de modificar la composición de las Cortes es generar vacantes para cubrir con nuevos nombramientos de jueces, a menos que se realice una reforma constitucional para cambiar el número de miembros que la integran (Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012).

Por otro lado, los mandatos de los jueces de las Cortes pueden ser vitalicios o fijos, y los mandatos fijos pueden ser con o sin reelección, y pueden tener mayor o menor duración temporal. Sin embargo, no hay evidencia que permita sostener que los mandatos vitalicios contribuyen a una mayor estabilidad de los jueces en sus cargos (Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015). Por el contrario, la duración legal de los mandatos de los jueces no tiene un correlato sólido con la duración

¹¹ Lara Borges, Castagnola y Pérez Liñán (2012) analizan las constituciones y reformas constitucionales, pero como ellos mismos advierten, no toman en cuenta leyes ordinarias, emitidas por el poder legislativo.

efectiva de los jueces en sus cargos (Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012: 32-34). Los jueces con mandatos fijos pero que disponen de períodos más prolongados, pueden mantenerse en el cargo por un tiempo igual o incluso mayor al de los jueces con mandatos vitalicios. Si la constitución establece mandatos fijos con reelección los autores señalan que se incrementa la probabilidad de que los jueces dejen sus cargos (Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012: 32-34). Pero ese riesgo se reduce a medida que se otorga mayor duración temporal al período fijo de mandato del juez. Por esto los jueces con mandatos fijos sin reelección duran en sus cargos el mismo tiempo, si no más, que sus colegas con mandatos vitalicios (Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012: 32-34). Ello implica que los jueces con mandatos vitalicios no duran necesariamente más en sus cargos que los jueces con mandatos fijos, en especial a medida que los mandatos fijos son compensados con períodos de duración más largos, sea que tengan, o no, la reelección permitida (Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012).

En otro trabajo, Grijalva (2010) argumenta que cuando los mandatos son fijos y cortos en términos temporales (cuatro años para el Tribunal Constitucional de Ecuador), los jueces experimentan mayor rotación en el cargo. Más aún, dado que esos jueces tienen permitida la reelección ilimitada, se encuentran a merced de la coalición legislativa cuyos votos pueden reelegirlos o simplemente no renovar sus mandatos, independientemente de que esa coalición legislativa sea oficialista o esté controlada por partidos de oposición al ejecutivo (Grijalva, 2010: 94-95).¹² Por ello Grijalva (2010) argumenta que aunque los jueces puedan votar sinceramente en la mayoría de los casos “estándar” en que intervienen, es decir de acuerdo con sus propias preferencias (Basabe, 2008: 174), lo harán estratégicamente cuando se acerque el momento de ser reelectos (Grijalva, 2010).

¹² El argumento de Grijalva está relacionado especialmente con los casos “políticamente relevantes” en que intervienen los jueces, ya que, sostiene el autor, no todos los casos que revisan los jueces atraen la atención de los políticos. En ese sentido, realiza una interesante y fructífera distinción entre los casos “estándar” y los casos “políticos” que toman dimensión nacional (Grijalva, 2010: 70-72).

Pero más allá del comportamiento estratégico o no de los jueces al momento de fallar, lo cierto es que no existe evidencia que permita sostener que los mandatos vitalicios contribuyen a una mayor permanencia de los jueces de las Cortes en sus cargos (Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012: 32-34).

De hecho, diferentes trabajos coinciden en que las reglas formales del diseño institucional relacionadas con las Cortes no permiten explicar la mayor o menor duración de los jueces en sus cargos (Castagnola, 2012; 2010a; 2010b; Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015). Pero 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 incentivos (Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012: 36). En ese sentido, un presidente o 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 mayoría en la legislatura (Bill Chavez, 2004; Grijalva, 2010; Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012: 36). Sin embargo, Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán (2012: 36) sostienen que en la literatura la cuestión de la interacción de las mayorías legislativas con el diseño institucional es un tema recurrente que requiere mayor profundización histórica.

Uno de los argumentos avanzados por la literatura en relación con el control de las mayorías legislativas afirma que la competencia política favorece la “independencia del poder judicial” (Bill Chavez, 2004; Ferejohn, 1999; Finkel, 2004; Helmke, 2002; Iaryczower, Spiller y Tommasi, 2002; McNollgast, 2006; Ríos Figueroa, 2007).¹³ El planteo de esta literatura sostiene que es la fragmentación del poder político (ausencia de

¹³ En esta literatura se utiliza de manera análoga la expresión “independencia judicial” y “autonomía judicial” (Bill Chavez, 2004; Castagnola, 2012; 2010a; Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015; Pérez Liñán y Castagnola, 2009). Para una distinción entre los conceptos de “independencia” y “autonomía”, véase Brinks (2005).

mayoría legislativa) lo que contribuye a la independencia del poder judicial porque el ejecutivo no puede desencadenar represalias contra los jueces que fallan en contra de sus preferencias e intereses. A la inversa, cuando el ejecutivo dispone de una sólida mayoría legislativa, la independencia judicial se vería restringida por la posibilidad de que los jueces sean removidos de sus cargos si fallan contra los intereses del presidente o del gobernador. El argumento central de este planteo sostiene que la competencia interpartidaria es un mecanismo clave de la fragmentación del poder político, y esto genera incentivos para que emerjan agencias de control horizontal, incluyendo al poder judicial (Bill Chavez, 2004: 15. Traducción propia). Otro mecanismo relevante en este argumento es la alternancia partidaria, porque si el partido de gobierno prevé que puede perder elecciones y ser desplazado del poder, va a necesitar agencias de control horizontal cuando se convierta en oposición (Bill Chavez, 2004: 16). Este incentivo hace que los políticos quieran fortalecer el poder judicial y por ello la competencia interpartidaria favorecería la existencia de un poder judicial independiente para Bill Chavez (2004: 16).

Sin embargo, otros trabajos cuestionan este argumento de la competencia política (Basabe-Serrano y Polga-Hecimovich, 2013; Castagnola, 2012; 2010a; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015).¹⁴ Al analizar la estabilidad de los jueces en sus cargos en las Cortes de las provincias argentinas entre 1984 y 2008, Leiras, Giraudy y Tuñón (2015) observan un recambio frecuente de jueces en los STJ provinciales (lo que en su análisis implica falta de autonomía judicial).¹⁵ La frecuente rotación de los jueces de los STJ provinciales demuestra que las reglas institucionales no tienen un efecto claro para obstaculizar los cambios de jueces en las Cortes (Castagnola, 2012; 2010a; Leiras, Giraudy y Tuñón,

¹⁴ Basabe-Serrano y Polga-Hecimovich (2013:5) demuestran el rol que tienen las legislaturas en la inestabilidad judicial, y no sólo el ejecutivo, pero también señalan, a partir del caso de Ecuador, que la fragmentación del poder político no contribuye a la estabilidad de los jueces de la Corte en sus cargos.

¹⁵ Leiras, Giraudy y Tuñón reconocen que la “estabilidad de los jueces” es un indicador imperfecto de la noción de “autonomía judicial” que utilizan, aunque sostienen que la inestabilidad de los jueces en sus cargos como un fenómeno generalizado sí implica falta de autonomía (Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015).

2015). Por otro lado en la mayoría de las provincias los diseños institucionales y los procedimientos de designación de jueces fueron bastante laxos desde 1983 (Castagnola, 2010b), y esto contribuiría a explicar los frecuentes cambios. Leiras, Giraudy y Tuñón (2015) concluyen que ni la alternancia partidaria ni la fragmentación política (dos mecanismos de la competencia política) protegen la independencia judicial, o que sólo lo hacen en condiciones muy específicas. Los trabajos de Castagnola, (2012; 2010a) y de Leiras, Giraudy y Tuñón (2015) coinciden en señalar que no hay una relación clara entre el poder partidario del ejecutivo y los cambios de jueces de los STJ. Además coinciden en destacar que el faccionalismo partidario desempeña un rol importante en la explicación de los frecuentes cambios observados en los STJ de las provincias argentinas (Castagnola, 2012; 2010a; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015).

En ese marco Castagnola (2010a) advierte que la teoría del “retiro estratégico” y del “comportamiento estratégico” de los jueces (Helmke, 2002; Iaryczower, Spiller y Tommasi, 2002) no puede explicar el frecuente recambio de jueces de los STJ en las provincias argentinas. Y por ello propone la teoría de los “retiros inducidos” (*induced retirements*) por presiones de los gobernadores que buscan generar vacantes para crear una Corte aliada (Castagnola, 2012; 2010a). En la teoría de los retiros inducidos, los cambios de jueces de los STJ son fundamentalmente el resultado de cambios en la configuración política del ejecutivo (Castagnola, 2012: 44-46; 2010a: 24). Lo que convierte a las Cortes en actores importantes en la arena política es el poder de revisar y frenar la aplicabilidad de legislación o decisiones del gobernador.¹⁶ Por ello cuando el gobernador no tiene una Corte aliada intentará modificar la composición del STJ con jueces afines a sus preferencias (Castagnola, 2012; 2010a). A diferencia del enfoque

¹⁶ Castagnola cita tres ejemplos históricos del caso argentino en que la Corte pudo haber fallado en contra de la dictadura militar, contra las privatizaciones de Menem o contra la “pesificación” durante la administración de Kirchner, y afirma que “si los objetivos del gobierno prevalecieron es porque tenían cada uno una corte aliada” (Castagnola, 2010a: 25-26).

estratégico que se centra en si el ejecutivo reúne la mayoría legislativa necesaria para desencadenar represalias o remover a los jueces (Bill Chavez, 2004; Helmke, 2002; Iaryczower, Spiller y Tommasi, 2002), Castagnola afirma que existen otros mecanismos, más allá de la posibilidad de destitución, a través de los cuales los ejecutivos inducen el retiro de los jueces de sus cargos en los STJ (Castagnola, 2012; 2010a).

Entre las múltiples estrategias que tienen a su disposición los gobernadores para inducir el retiro de jueces de los STJ, Castagnola distingue las estrategias institucionales y no institucionales (Castagnola, 2010a: 33). Las estrategias institucionales son:

- a) Otorgar beneficios jubilatorios especiales;
- b) Promover el nombramiento de jueces a 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 ajuste presupuestario.

Esas estrategias son, siguiendo a Castagnola (2010a), complementarias al principal instrumento institucional de remoción de jueces que es la destitución (*impeachment*). Por otro lado, las estrategias no institucionales son:

- a) Amenazar a un juez con la destitución por corrupción o mal desempeño;
- b) Desacreditar la decisión de un juez en un caso, o su desempeño en general, en los medios de comunicación;
- c) Implicar a la familia de un juez en un escándalo, para 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, entre otras cosas, porque las suelen llevar adelante sus colaboradores y no el titular del poder ejecutivo en forma directa (Castagnola, 2010a). Sin embargo, como la propia autora reconoce, esas estrategias no institucionales tienen algunas desventajas importantes. En primer lugar, no garantizan el resultado buscado (renuncia de jueces para liberar vacantes en las Cortes), y en segundo lugar, pueden implicar mucho más tiempo y recursos de lo que insumiría una destitución u otra estrategia institucional (Castagnola, 2010a: 35).

El argumento central de Castagnola es que el hecho de estar alineado con la facción del gobernador es un factor clave para explicar la rotación de jueces no sólo en provincias unipartidarias, como sería esperable, sino también en provincias multipartidarias (Castagnola, 2012: 56). De todos modos, al igual que Leiras, Giraudy y Tuñón (2015), la autora tampoco encuentra una relación estadísticamente significativa entre la variable “poderes partidarios del ejecutivo en el Congreso” y la “probabilidad de que un juez de la Corte deje su cargo” (Castagnola, 2010a: 115). Este hallazgo empírico refuerza su argumento acerca de que los titulares del ejecutivo recurren a diversas estrategias, más allá del poder legislativo de que disponga su partido, para generar vacantes en las Cortes y promover nuevos nombramientos de jueces.

Ahora bien, la teoría de los retiros inducidos (Castagnola, 2010a) enfoca el problema de manera tal que oscurece el rol de la oposición, de la legislatura,¹⁷ y el rol de los líderes políticos de facciones partidarias opositoras al gobernador de turno. Si para remover jueces de las Cortes eran necesarios dos tercios de bancas legislativas en veintidós (22) de las veinticuatro (24) provincias argentinas en 2009 (Castagnola,

¹⁷ Un trabajo que analiza el rol de las coaliciones legislativas en la inestabilidad de los jueces de la Corte en sus cargos es el de Basabe-Serrano y Polga-Hecimovich (2013), que destaca el papel de la legislatura en la rotación de jueces.

2010b:182),¹⁸ entonces los gobernadores rara vez dispusieron con su propio partido de la mayoría legislativa necesaria para remover jueces de la Corte. Y las estrategias no institucionales no podían garantizar la rotación observada en los STJ. Si el gobernador no dispone con su partido de la mayoría legislativa necesaria para remover jueces del STJ, aunque tenga la mayoría necesaria para designar nuevos jueces en la Corte, entonces los incentivos partidarios para efectuar cambios se diluyen. Pero a pesar de esto los cambios en los STJ fueron frecuentes, y la evidencia cuantitativa no muestra una relación clara entre el poder partidario del gobernador y los cambios de jueces del STJ (Castagnola, 2012; 2010a; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015).

Por otro lado, en la teoría de los retiros inducidos (Castagnola, 2010a) el foco está puesto en los gobernadores como los actores que están interesados en promover la constitución de una Corte con jueces leales. Y se plantea que manipulan las Cortes, a pesar de que enfrentan múltiples restricciones derivadas de la composición de la legislatura y de la mayoría requerida por el diseño institucional para remover y designar jueces. Sin embargo, los líderes políticos de facciones partidarias opositoras, o de facciones del propio partido del gobernador, no necesariamente conciben a la Corte como un poder “aséptico”, “incontaminado” y que debe funcionar de manera independiente, en el sentido de imparcial (Brinks, 2005), respecto del poder político. Por esta razón la designación o remoción de jueces de las Cortes es objeto de disputa y negociación entre el gobernador y los líderes de las facciones partidarias opositoras, o del propio partido del gobernador. Los líderes de las facciones partidarias de oposición, o del propio partido del gobernador, pueden respaldar la iniciativa del gobernador a cambio de otras concesiones,

¹⁸ Las provincias de San Luis, Entre Ríos y Tierra del Fuego conservaban mayorías simples para la remoción (Castagnola, 2010b: 182). Sin embargo Entre Ríos exige dos tercios para la acusación, y la mayoría simple para destituir debe lograrse sobre un quórum de dos tercios en el Senado. Para un análisis sobre la evolución de los diseños institucionales de las provincias argentinas en relación a los STJ, véase los trabajos de Castagnola (2012; 2010b; 2008).

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” (Levitsky y Way, 2010; 2002), donde los gobernadores no disponen de la mayoría necesaria para efectuar cambios en las Cortes, y también en los casos en que el partido del gobernador se encuentra dividido.

¿Qué sucede cuando el gobernador no dispone de la mayoría legislativa necesaria para designar nuevos jueces, o bien cuando la mayoría legislativa del partido del gobernador responde a las directivas de otro jefe partidario? ¿Qué rol desempeñan los líderes de facciones partidarias de oposición al gobernador respecto de la composición de las Cortes? ¿Es posible sostener que el gobernador pretende constituir una Corte leal con jueces aliados y que los líderes de facciones partidarias opositoras buscan una Corte imparcial, en el sentido de un tercero neutral (Brinks, 2005)? ¿O acaso todos los actores políticos relevantes trasladan sus disputas al terreno de las Cortes para obtener recursos de poder (por ejemplo con jueces alineados a sus respectivas facciones) con los cuales dirimir sus disputas políticas? Si esto es así, la composición de las Cortes, antes de reflejar imparcialidad o neutralidad, es más bien el resultado de las disputas entre las principales facciones partidarias.

Castagnola (2010a) reconoce que incluso los gobernadores sin mayoría legislativa pueden cambiar la composición de las Cortes, pero 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,¹⁹ 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

¹⁹ Como señala Castagnola, aunque la constitución nacional y las provinciales en Argentina, así como en la mayoría de las democracias en desarrollo, prohíben a los jueces participar en política mientras ejercen sus cargos, no necesariamente prohíben que tengan una carrera política previa. Por ende, los ejecutivos eligieron con frecuencia designar como jueces a personalidades con carreras políticas previas, cercanos a sus preferencias e intereses (Castagnola, 2010a: 27).

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 sostener a los jueces en sus puestos. Este planteo abre la puerta a considerar otros mecanismos causales, y a comprender y explicar el repertorio de estrategias con las cuales los actores políticos disputan el control político del territorio en general, y la composición de las Cortes en particular.

En ese sentido, en esta tesis se argumenta que los jueces siempre enfrentan presiones y no sólo del titular del ejecutivo, pero ello no necesariamente lleva a la renuncia de un juez a su cargo en el STJ. Las estrategias no institucionales que tiene a su disposición el ejecutivo sólo pueden ser exitosas en términos de generar vacantes en las Cortes (renuncia de jueces) cuando 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 resistan las presiones del ejecutivo. En cambio, si existen facciones partidarias capaces de sostener a los jueces de los STJ en sus cargos, y dispuestas a respaldarlos, ya se trate de facciones del partido del gobernador o bien de facciones partidarias de oposición, entonces las presiones del ejecutivo pierden credibilidad. Más aún, incluso cuando el ejecutivo logre conseguir vacantes en el STJ, si no dispone de la mayoría legislativa necesaria deberá negociar con otros actores partidarios para obtener la designación de nuevos jueces, lo cual reduce el incentivo partidario de generar vacantes.

Los trabajos de Castagnola (2012; 2010a), basados en evidencia cuantitativa, sostienen que la probabilidad de que un juez del STJ deje su cargo se incrementa cuando no está alineado con la facción partidaria del gobernador. Sin embargo no existen trabajos, dentro de mi conocimiento de la literatura de ciencia política, que expliquen cómo

impacta el faccionalismo en la composición de los STJ.²⁰ Esta tesis es precisamente una contribución en ese sentido a la literatura académica. El aporte original de este trabajo a la literatura de estudios judiciales comparados consiste en explicar cómo impactan las disputas entre partidos o facciones partidarias rivales en los cambios de jueces de los STJ en diversos contextos políticos. Al colocar en el centro del análisis la variable de la mayoría legislativa necesaria para los cambios en las Cortes, se busca indagar sobre el rol de los líderes partidarios que se oponen al gobernador. Aunque un gobernador no tenga los dos tercios necesarios para remover jueces del STJ, si hay acuerdo de otros partidos o facciones partidarias, o bien si algunos legisladores individuales respaldan la iniciativa del gobernador, la fragmentación legislativa no impide que haya cambios políticos en los STJ. Por esta razón, este trabajo también contribuye a colocar en primer plano el juego de negociaciones, presiones y acuerdos políticos para el cambio de jueces de las Cortes, especialmente porque rara vez un gobernador dispuso con su propio partido de los dos tercios que se necesitan en veintidós (22) de las veinticuatro (24) provincias argentinas para remover a los jueces del STJ (Castagnola, 2010b).²¹

1.3 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 facciones partidarias

²⁰ En su trabajo, Leiras, Giraudy y Tuñón (2015) afirman que la fragmentación legislativa no siempre protege la estabilidad de las Cortes provinciales, y apuntan al faccionalismo, al igual que Castagnola (2012), como un factor clave para explicar los cambios de jueces en los STJ.

²¹ Llanos, Tibi Weber, Heyl, y Stroh (2016) destacan la relevancia de prácticas políticas informales, pero su trabajo está orientado a investigar “interferencias directas” y “sutiles” de los poderes políticos sobre las decisiones de los jueces mientras están en uso del cargo. Por ello, como los propios autores señalan, están observando acciones que violan las reglas formales (Llanos Tibi Weber, Heyl, y Stroh, 2016: 1239), mientras que en esta tesis los acuerdos políticos “informales” no necesariamente violan reglas formales.

que puedan sostenerlos en el puesto, más allá de las presiones del gobernador de turno para removerlos. Desde este planteo estratégico, es la falta de respaldo político por parte de actores partidarios relevantes lo que explica que los jueces dejen sus cargos en los STJ, y no las presiones de las que puedan ser objeto por parte del gobernador u otros actores poderosos. El gobernador puede presionar para que los jueces del STJ dejen sus cargos, como de hecho sucede, pero si existen facciones partidarias que pueden incidir en la disputa para sostenerlos, las presiones o amenazas del ejecutivo pierden credibilidad. Es precisamente esa ausencia de respaldo político lo que genera el terreno adecuado para que prosperen las estrategias no institucionales que pueden utilizar los gobernadores para generar vacantes en las Cortes. Pero el factor decisivo no son las presiones del gobernador, como sostiene Castagnola (2010a), sino el respaldo político que logra reunir el gobernador para dar credibilidad a esas presiones y desplegar represalias. Si los jueces del STJ tienen respaldo de líderes o 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 dejan 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.²² Con base en estos indicadores, es posible identificar los momentos en que un nuevo gobernador, de distinto signo

²² Este segundo indicador permite identificar aquellos casos en que sin haber alternancia partidaria, y por tanto sin incentivos partidarios de por medio, hay una reestructuración profunda del STJ. Ello implica 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”.

partidario al de su antecesor, modifica la mayoría partidaria que prevalecía en la Corte. Y también se pueden identificar los cambios políticos de jueces de las Cortes cuando un nuevo gobernador, del mismo signo partidario que su antecesor, promueve una reestructuración de la máxima instancia judicial. 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 que se trate de una reestructuración de más del cincuenta por ciento de los miembros de la Corte). Tampoco se considera cambio político del STJ a los cambios aislados de jueces individuales que renuncian a sus cargos por motivos personales.²³ Sin embargo un gobernador puede provocar un cambio político del STJ reemplazando jueces de la Corte de a uno por vez. Por ello se analizaron todos los cambios individuales de jueces de las Cortes y también se analizó la afinidad partidaria de cada juez de los STJ estudiados en esta tesis.

De todos modos, tal como se explica en detalle en la sección 1.4 del presente Capítulo, también son relevantes para el argumento desarrollado en esta tesis los períodos en los cuales no hay un cambio político en el STJ pero sí es posible observar presiones sistemáticas del gobernador para modificar la composición de la 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 represalias contra los jueces de 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 partido (Leiras, 2007: 65), y cuyos miembros comparten un sentido de

²³ De este modo, si un juez renunció a su cargo por motivos personales (problemas de salud), no se codificó como cambio político del STJ.

identidad y actúan en forma colectiva para alcanzar sus objetivos (Zariski [1960: 33], citado en Boucek, 2009: 14).²⁴

La composición del STJ es objeto de disputa entre facciones partidarias rivales que pugnan por el control político del territorio (Gibson, 2012). Un supuesto importante de este trabajo es que los gobernadores no quieren tener en la Corte a jueces directamente alineados con partidos o facciones partidarias de oposición. Pero ello no implica que quieran designar en el STJ a amigos o familiares, sino simplemente que prefieren jueces que no estén alineados con partidos o facciones de oposición. Aquí se da por supuesto que los gobernadores tienen preferencias disímiles que dependen de su visión, y las opciones pueden variar desde: a) simplemente extender lealtades partidarias al STJ designando amigos o aliados; o b) proponer como ministros del STJ a profesionales cuyo criterio técnico es respetado por actores partidarios de la oposición, y que por tanto gozan de legitimidad. Tomando en cuenta este supuesto, aquí no se analizan las cualidades técnicas o profesionales de los candidatos propuestos por un gobernador para integrar el STJ.²⁵

Las disputas entre facciones partidarias (o entre distintos partidos) que pugnan por acumular recursos de poder en su ámbito territorial, impactan de diferentes maneras sobre los cambios de jueces del STJ según el contexto político, definido en términos de gobierno mayoritario o minoritario. Esos contextos están definidos aquí en función del poder partidario del gobernador (qué porcentaje de bancas le corresponde a su partido),²⁶ de la mayoría legislativa exigida por el diseño institucional tanto para designar nuevos jueces

²⁴ Para una exhaustiva discusión sobre el concepto de faccionalismo, véase Boucek (2009), que incluye un pormenorizado análisis de las contribuciones de Sartori sobre las “subunidades de los partidos” (Sartori, 2000: 96; 2005).

²⁵ 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, 2005: 605).

²⁶ González (2014) conceptualizó y midió el poder de los gobernadores a partir de comparar Argentina Brasil, y construyó un índice para las mediciones empíricas. En esta tesis el concepto de poder partidario está exclusivamente referido a las mayorías para designar y remover jueces del STJ.

del STJ como para remover a los actuales. 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.

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 en los STJ de acuerdo al contexto político y dependiendo del poder partidario del gobernador. El cuarto explica los intentos fallidos de cambio político de jueces de la Corte. El Cuadro 1.1 sintetiza esquemáticamente los mecanismos causales, que se desarrollan a continuación.

Cuadro 1.1 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.

El mecanismo de Imposición denota un contexto político de gobierno mayoritario donde el partido del gobernador dispone por sí solo de la mayoría necesaria para designar a los jueces de su preferencia en el STJ. Por tanto el gobernador puede designar jueces de

la Corte sin necesidad de negociar con otros partidos o facciones partidarias (siempre que la mayoría de su partido efectivamente responda a su liderazgo).²⁷

El mecanismo de Negociación parte de una situación de gobierno minoritario. El partido del gobernador no dispone de la mayoría necesaria para designar jueces en la Corte. Esto implica que para cambiar jueces del STJ el gobernador necesita un acuerdo con otros partidos o facciones partidarias. El acuerdo negociado para designar jueces del STJ puede darse entre diferentes partidos, o bien entre facciones partidarias de diferentes partidos.

El mecanismo de Cooptación también parte de un contexto de gobierno minoritario, pero la diferencia principal con el mecanismo de Negociación es que el partido del gobernador reúne un porcentaje de bancas legislativas muy cercano a la mayoría necesaria para designar jueces en el STJ. Por esto, el gobernador puede cooptar el voto de uno o unos pocos legisladores individuales y así alcanzar la mayoría necesaria para designar a los jueces de su preferencia.

En los tres mecanismos se hizo referencia a la mayoría para designar jueces del STJ. Sin embargo, estos mecanismos también se aplican a la remoción de jueces que se encuentran ocupando cargos en las Cortes. Por ello, cuando un gobernador se propone crear vacantes en la máxima instancia judicial, puede ocurrir que el partido del gobernador reúna la mayoría para designar un juez en la Corte, pero no para remover, en cuyo caso para cambiar el STJ debe negociar con otros partidos o facciones partidarias, o cooptar a algunos legisladores individuales.

Por último, el mecanismo del Bloqueo explica los intentos fallidos de cambio político en el STJ por parte de gobernadores que, aunque tienen la intención de modificar

²⁷ Como se explica más adelante en este capítulo, no siempre el gobernador es el máximo líder partidario, con lo cual aunque el partido del gobernador disponga de mayoría, ésta no necesariamente responde enteramente a las iniciativas del titular del ejecutivo.

la Corte y presionan a los jueces para forzar su salida, no consiguen cambiar la composición de la máxima instancia judicial.

Con el fin analítico de facilitar la exposición, cada mecanismo se explica más abajo tomando como punto de partida un primer momento teórico (t1) en que el STJ se constituye en base al mecanismo que se está explicando. Luego en un segundo momento teórico (t2) se plantean las diferentes opciones que forman parte del argumento central de esta tesis. Los diferentes contextos políticos que se explican pueden presentarse en diversos momentos en una misma provincia. Por ejemplo, el STJ en Misiones se constituyó por Imposición entre 1983-1987, y hubo cambio político en la Corte entre 1990-1991 también por Imposición, mientras que en 2006 un nuevo cambio político en el STJ se produjo por Cooptación. De la misma manera, en Chaco se constituyó el STJ por Negociación en 1983, mientras que el cambio político del STJ entre 1997-1998 fue por Imposición, y la renuncia de un juez del STJ en 2006 encuadra en el mecanismo de Cooptación. A continuación se describe brevemente la lógica de cada uno de estos mecanismos.

Imposición

En un contexto político de gobierno mayoritario, opera el mecanismo causal de la Imposición. La hipótesis que subyace a este planteo es que si el partido del gobernador reúne la mayoría necesaria para designar jueces del STJ y esa mayoría responde a las directivas del gobernador, entonces éste puede imponer a los jueces que prefiere sin necesidad de negociar con otros actores partidarios.

En un primer momento (t1) el gobernador (g1) impone a los jueces que prefiere para el STJ, ya que su partido dispone de la mayoría legislativa necesaria. Una vez

designados los jueces de la Corte no se espera que haya cambio político del STJ mientras el gobernador que promovió a los jueces de la Corte siga al frente del ejecutivo provincial y su partido disponga de mayoría. En un segundo momento (t2), si no hay alternancia partidaria ni ejecutiva,²⁸ tampoco se espera que haya cambio político del STJ y por tanto la composición de la Corte se mantiene estable. Dicha estabilidad no implica que no pueda cambiar algún juez, sino que refiere a la ausencia de un cambio político tal como fue definido más arriba, en el sentido de que altera el balance de poder al interior de la máxima instancia judicial. El cambio político del STJ implica que se altera el balance de poder partidario al interior de la Corte, o bien que se modifica el cincuenta por ciento (50 %) de la cantidad de miembros.

Ahora bien, si en t2 hay alternancia partidaria, y g2 dispone de la mayoría legislativa necesaria con su partido, cambia la composición del STJ con jueces de su preferencia. Es decir, si hay alternancia partidaria, y si el partido del nuevo gobernador dispone de la mayoría legislativa necesaria, se modificará la composición del STJ con nuevos jueces. Para generar vacantes, el gobernador puede recurrir a estrategias no institucionales, antes que una destitución, pero para que prosperen las estrategias no institucionales debe asegurarse de reunir una mayoría legislativa que respalde su iniciativa. De lo contrario, las presiones del gobernador no son efectivas. Otra alternativa en ese caso es ampliar la composición (*court-packing*) y designar nuevos magistrados, pero esta estrategia dependerá de la cantidad de miembros que ya existan en la máxima instancia judicial, y si es necesario reformar la constitución. En todo caso, cualquier estrategia institucional o no institucional (Castagnola, 2010a) dependerá del respaldo político que tenga el gobernador. Lo que se espera es que ante un escenario de alternancia

²⁸ En este trabajo se distingue la “alternancia partidaria” de la “alternancia ejecutiva”. En la primera, cambia el partido de gobierno (lo que supone cambio de gobernador). En la alternancia ejecutiva, cambia el gobernador aunque no el partido de gobierno.

partidaria el nuevo gobernador se proponga cambiar la composición del STJ, y para ello dependerá del respaldo legislativo que logre estructurar para viabilizar su iniciativa. Si no necesita negociar con otros partidos o facciones partidarias, el cambio de jueces del STJ se explica por imposición.

Por otro lado, si en t2 no hay alternancia partidaria, pero sí hay alternancia ejecutiva, y en la medida que el partido del gobernador siga teniendo la mayoría legislativa necesaria, la composición del STJ dependerá de si el nuevo gobernador (g2) decide enfrentarse a su antecesor (g1) o no. Si g2 decide enfrentarse a g1, y si tiene éxito en ese enfrentamiento, habrá cambios en el STJ en la medida que g2 se convierta en el máximo líder partidario desplazando a su antecesor. Si g2 no se enfrenta a g1, o es derrotado, no se espera que haya cambio político en el STJ y por tanto la composición de la Corte se mantiene estable. Si g2 decide enfrentar a g1 puede recurrir a alianzas con facciones partidarias de otros partidos, o a la cooptación de algunos legisladores individuales de otros partidos.

Si no es posible observar e identificar presiones del gobernador para cambiar la Corte, y mientras no haya un cambio político en el STJ, se asume que se trata de un caso negativo irrelevante (Mahoney y Goertz, 2004).²⁹

Negociación

El contexto de gobierno minoritario abre dos opciones, dependiendo de si existe vocación de negociación y acuerdo entre diferentes partidos o facciones partidarias. Una opción es la negociación y otra el bloqueo. Aquí se aborda el mecanismo de Negociación, que supone vocación de acuerdo entre diferentes actores partidarios.

²⁹ La relevancia de los casos negativos se discute y se explica un poco más adelante, en la sección 1.3 del presente Capítulo.

La hipótesis es que el gobernador y los líderes de partidos o facciones partidarias opositoras están dispuestos a negociar y acordar modificaciones en la Corte a cambio de otras concesiones. Por esa razón el gobernador puede superar la falta de mayoría para designar o remover un juez del STJ.

Si la decisión del gobernador y líderes partidarios de oposición es de negociar y acordar, se modifica la composición del STJ por vía del mecanismo de Negociación. Este mecanismo causal implica que en un primer momento (t1) el STJ se constituye por negociación y acuerdo político entre diferentes partidos o facciones partidarias, y por tanto el gobernador (g1) negocia y acuerda la designación de jueces del STJ con el aval de partidos o facciones partidarias de oposición. En un segundo momento (t2) el nuevo gobernador (g2) no puede cambiar a los jueces del STJ e imponer a los de su preferencia porque para hacerlo necesita negociar con partidos o facciones de oposición. En ese caso, aun si el gobernador presiona para obtener la renuncia de jueces de la Corte, si no hay negociación y acuerdo, no hay cambio político en el STJ. Por lo tanto, aunque haya alternancia partidaria o ejecutiva, si el nuevo gobernador (g2) no reúne la mayoría necesaria no hay cambio político en el STJ, salvo negociación y acuerdo entre los principales partidos o facciones partidarias.

Cooptación

El mecanismo de Cooptación es sustancialmente diferente al mecanismo de Negociación. El mecanismo de Negociación supone que los cambios de jueces del STJ, si los hay, se realizan por medio de un acuerdo negociado entre los principales partidos o facciones partidarias, lo cual otorga mayor legitimidad a los nombramientos. En cambio, el mecanismo de Cooptación denota el contexto de un gobierno que no reúne por sí sólo

la mayoría necesaria para imponer a los jueces de su preferencia, pero que tiene un poder partidario muy cercano al umbral de mayoría requerida. En ese caso la hipótesis que subyace es que el gobernador puede cooptar a algunos legisladores individuales y conseguir de ese modo el respaldo político necesario para efectuar cambios de jueces del STJ.

Más allá de la naturaleza de las concesiones, el partido del gobernador consigue el respaldo de legisladores individuales pertenecientes a otros partidos de oposición, y así obtiene, vía cooptación, la mayoría necesaria para el cambio político en el STJ (sea para remover jueces de la Corte o para designar nuevos, o ambas). En síntesis, este mecanismo implica lograr el respaldo de algunos legisladores individuales de partidos o facciones partidarias de oposición, que por tanto “rompen” con sus respectivos partidos o facciones partidarias.

De esta manera, en un primer momento (t1) el gobernador (g1) constituye el STJ con el respaldo de su partido y la cooptación de legisladores individuales de otros partidos o facciones partidarias. En un segundo momento (t2), si no hay alternancia, el STJ se mantiene estable. Si hay alternancia partidaria, y el nuevo gobernador (g2) dispone de poder partidario cercano al umbral de la mayoría necesaria, se espera que cambie a los jueces del STJ a partir de lograr el apoyo de algunos legisladores de otros partidos o facciones partidarias.

Si hay alternancia ejecutiva, nuevamente los cambios en la composición del STJ dependen de si el nuevo gobernador (g2) enfrenta a su antecesor (g1) y si tiene éxito en esa estrategia. Si lo tiene, realiza cambios en el STJ a partir de la cooptación de legisladores de otros partidos o facciones partidarias. Si g2 no se enfrenta a g1 o es derrotado, la composición del STJ permanece inalterada.

Bloqueo

El contexto de gobierno minoritario abre la opción del mecanismo de Negociación y la opción del mecanismo de Bloqueo. Si no existe vocación de negociar y acordar (mecanismo de Negociación) entre diferentes partidos o facciones partidarias, la opción que queda es el Bloqueo. La hipótesis que subyace a este mecanismo es que no hay vocación de negociar y acordar entre el gobernador y los líderes de partidos o facciones partidarias opositoras. Más allá de los motivos, lo concreto es que no hay negociación y acuerdo y por lo tanto no hay cambio político de jueces del STJ.³⁰

La diferencia entre el mecanismo de Negociación y el mecanismo de Bloqueo es la presencia o ausencia de un acuerdo político entre los partidos o facciones partidarias relevantes, en relación al STJ. Cuando el partido del gobernador no reúne la mayoría necesaria, y en ausencia de negociación y acuerdo, la composición del STJ se mantiene estable. Esto es así aunque el gobernador presione para obtener la renuncia de jueces de la Corte a través de estrategias no institucionales. Aunque se vean presionados por el gobernador, si los jueces del STJ saben que disponen de respaldo político en partidos o facciones partidarias relevantes (que pueden bloquear represalias del gobernador), no renuncian a sus cargos. Esa estabilidad en la composición de la Corte se explica por el mecanismo del Bloqueo, que supone la existencia de partidos o facciones partidarias que tienen poder de veto sobre las represalias del gobernador (por ejemplo porque cuentan con suficientes bancas legislativas para evitar un juicio político). Por ello, si existen partidos o facciones partidarias dispuestas a respaldar a los jueces de la Corte en lugar de

³⁰ Los motivos por los cuales no hay vocación de negociar y acordar pueden ser múltiples, y no se analizan en esta tesis. Desde falta de acuerdo sobre las concesiones adecuadas hasta enfrentamientos personales, pasando por cálculos estratégicos de los líderes opositores, o incluso porque los líderes opositores creen en resguardar la independencia de la Corte. Aquí no se analizan ni se juzgan los motivos de la ausencia de negociación y acuerdo. Simplemente se enfoca en las consecuencias de la decisión de no negociar: el gobernador no consigue cambiar el STJ a pesar de intentarlo.

negociar con el gobernador, entonces los jueces del STJ no renuncian a sus cargos aun cuando sufran presiones o cuestionamientos por parte de un gobernador que pretende modificar la Corte.

1.4 Metodología, justificación y selección de casos

El método comparado de estudios de caso es el más apropiado para abordar la pregunta que orienta este trabajo. Con ese método se busca desarrollar una teoría y refinar hipótesis teóricas acerca de los mecanismos causales que explican los cambios políticos de jueces de la Corte en diferentes contextos políticos (George y Bennet, 2005; Gerring, 2010; 2007; Goertz, 2013). Especialmente teniendo en cuenta que la literatura de estudios judiciales comparados (Castagnola, 2012; 2010a; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015) señala que existe una relación entre la frecuente rotación de los jueces de las Cortes en las provincias argentinas y el faccionalismo partidario, pero sin que se haya explicado cómo impactan las disputas entre diversos partidos o facciones partidarias sobre la composición de los STJ.

El estudio intensivo de casos tiene como propósito central investigar mecanismos y realizar inferencias causales (Goertz, 2013, Mahoney y Goertz, 2006), por lo cual este trabajo realiza un aporte a la literatura de estudios judiciales comparados al utilizar un método (de estudios de caso) que no necesariamente se contrapone a los estudios basados en evidencia cuantitativa, sino que es complementario. Como sostienen Mahoney y Goertz,

“Creemos que ambos enfoques son de valor [las tradiciones cualitativa y cuantitativa]; de hecho, se complementan entre sí. Idealmente, una explicación de un resultado en uno o un pequeño número de casos lleva a uno a preguntarse si los mismos factores operan cuando se adopta una mirada más amplia en cuanto al alcance de casos, estimulando un análisis de N-grande en el que el objetivo no es tanto explicar casos particulares, sino más bien estimar

efectos promedio. Del mismo modo, cuando se reportan los resultados estadísticos sobre los efectos de causas, parece natural preguntarse si estos resultados tienen sentido en términos de la historia de los casos individuales; uno desea tratar de ubicar los efectos en casos específicos. Esta complementariedad es una razón por la cual la investigación metodológicamente mixta es posible” (Mahoney y Goertz, 2006: 231. Traducción propia).

La literatura de estudios judiciales comparados, a partir de trabajos basados en evidencia cuantitativa, identifica que existe una relación entre la frecuente rotación de los jueces de los STJ y el faccionalismo partidario (Castagnola, 2012; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015). Sin embargo la habilidad de los enfoques estadísticos para investigar mecanismos causales es más reducida (Goertz, 2013). 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 sobre la composición de los STJ. De ahí que esta tesis se orienta a investigar los mecanismos causales que operan en diferentes contextos políticos para explicar los cambios políticos de jueces en las Cortes provinciales. Además si bien el referente empírico son las provincias argentinas, los mecanismos propuestos en esta tesis pueden operar en diferentes países federales que tengan el mismo nivel de autonomía subnacional respecto al poder judicial. Por lo tanto la teoría desarrollada puede aplicarse a países federales de distintas regiones del mundo.

El diseño de investigación está orientado a realizar una comparación diacrónica al interior de cada uno de los tres casos provinciales estudiados en profundidad, como también una comparación sincrónica entre estos tres casos. Al tomar tres casos provinciales con diferentes diseños institucionales respecto al STJ, y diversos porcentajes de poder partidario del gobernador, la principal ventaja de este diseño de investigación reside en que posibilita identificar las variables centrales para explicar los cambios políticos en la composición de los STJ.

Al especificar los mecanismos causales desarrollados en este trabajo se define la población de casos (Goertz, 2013), o bien las condiciones de contexto bajo las cuales se espera que operen y produzcan el resultado de interés, y en qué contextos no lo harían (Falleti y Lynch, 2009).

Los casos positivos son por definición aquellos en los cuales se observa el fenómeno de interés (Goertz, 2013), por lo cual todo cambio político del STJ es un caso positivo, y por tanto relevante, como muestra el Cuadro 1.2. Por el contrario, cuando no hay un cambio político del STJ, se está frente a casos negativos. Ahora bien, no todos los casos negativos son igualmente relevantes (Mahoney y Goertz, 2004). Para distinguir dentro del universo de casos negativos cuáles son relevantes, se sigue aquí el planteo del “principio de posibilidad” de Mahoney y Goertz (2004). De acuerdo con este planteo, no todos los casos “no positivos” son relevantes, sino que únicamente lo son aquellos en los cuales el fenómeno de interés tiene posibilidad de ocurrir, a pesar de lo cual no ocurre. En el planteo de esta tesis, 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). Si el gobernador no presiona a los jueces del STJ de manera sistemática, y no existen incentivos partidarios, entonces no es esperable que se modifique la composición de la Corte. Y como no se espera que ocurra el fenómeno de interés, se trata de un caso irrelevante (Mahoney y Goertz, 2004). Las condiciones que permiten distinguir los casos negativos relevantes se sintetizan en el Cuadro 1.2 y se explican a continuación.

Cuadro 1.2 Relevancia y casos negativos

Relevancia	Cambio Político STJ		
		Sí	No
	Sí	Imposición Negociación Cooptación	Bloqueo
No	N/A	Irrelevante (no hay presiones observables del gobernador para cambiar el STJ)	

Del Cuadro 1.2 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). Por eso mismo no puede existir un cambio político del STJ que sea irrelevante (el cuadrante correspondiente muestra que no aplica, N/A). Por otro lado, entre los casos negativos (de “no cambio” del STJ) puede haber tanto casos relevantes como casos irrelevantes. La distinción se realiza en función de la posibilidad de que ocurra el fenómeno de interés (Mahoney y Goertz, 2004) de acuerdo a dos parámetros fundamentales.

El primer parámetro para distinguir casos relevantes e irrelevantes tiene que ver con la existencia de incentivos partidarios, que la literatura de estudios judiciales comparados identifica como un predictor de cambios en las Cortes (Castagnola, 2012; 2010; Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015; Pérez Liñán y Castagnola, 2009). Siguiendo la regla de inclusión propuesta por Mahoney y Goertz (2004: 657-658) los casos son relevantes si al menos una de las variables independientes presenta un valor positivamente relacionado con el fenómeno de interés (como es la alternancia partidaria para el cambio de jueces del STJ). Por lo tanto, los casos en que hay alternancia partidaria presentan un valor en esta variable independiente que

permite incluirlos como casos relevantes (Mahoney y Goertz, 2004), ya que presentan incentivos partidarios. Si además de la alternancia partidaria se observa cambio político de jueces del STJ, entonces se lo considera un caso positivo. Ahora bien, aun en presencia de alternancia partidaria, el “no cambio en el STJ” puede deberse a múltiples factores, por lo cual es necesario agregar otro parámetro a la distinción.

El segundo parámetro que se utiliza para distinguir casos relevantes e irrelevantes se apoya en la existencia de presiones observables del gobernador para modificar la Corte, aunque no logre hacerlo. La existencia de presiones del gobernador para modificar la Corte determina la relevancia del “no cambio” del STJ, y allí se encuadra el mecanismo del Bloqueo. Si la alternancia partidaria se acompaña de presiones del gobernador pero sin cambio político de jueces del STJ, se está frente a un caso negativo (relevante). En contraste, si no hay presiones observables, no hay incentivos partidarios y tampoco hay cambio político del STJ, existen casos irrelevantes (Mahoney y Goertz, 2004), porque no se espera que pueda ocurrir un cambio político del STJ tal como fue definido en la sección 1.3 de este capítulo.

En consecuencia, 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, y a pesar de los intentos del gobernador no hay cambio político en el STJ. 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. Son casos que revelan que los gobernadores no siempre consiguen lo que buscan, especialmente cuando la acción del gobernador no dispone del respaldo legislativo necesario.

En una misma provincia pueden presentarse casos positivos y negativos en distintos momentos, ya que durante el período estudiado (1983-2011) se observaron

cambios políticos del STJ y otros períodos de “no cambio”. Por ello, una misma provincia puede presentar casos positivos y casos negativos relevantes (Mahoney y Goertz, 2004) como también casos irrelevantes.

En suma, la ausencia de cambio político en el STJ luego de la alternancia partidaria no es necesariamente un caso negativo, sino que puede tratarse de un caso irrelevante (Mahoney y Goertz, 2004). Los casos negativos relevantes son aquellos en que luego de la alternancia partidaria no hay cambio político en el STJ a pesar de que el gobernador presionó a la Corte y cuestionó durante su mandato a los jueces que se encontraban en uso del cargo. Es en estos casos donde el fenómeno de interés (cambio político en la Corte) puede efectivamente ocurrir (Mahoney y Goertz, 2004), a pesar de lo cual no ocurre.

En esta tesis se trabajó sobre tres casos provinciales con diferentes trayectorias en cuanto al diseño institucional y los poderes partidarios del ejecutivo, que sin embargo tienen un resultado común en cuanto al promedio de años que permanecen los jueces del STJ en sus cargos. La información sobre el promedio de años de duración de los jueces del STJ en sus cargos se basó en el trabajo de Castagnola (2010a: 152). Las provincias de Santa Fe, Misiones y Chaco tienen un promedio similar de duración de los jueces del STJ en sus cargos durante el período 1983-2009 (Castagnola, 2010a: 150-154).

La comparación histórica entre casos contribuye significativamente a facilitar la formulación de inferencias causales (Bill Chavez, 2004: 5; Mahoney y Rueschemeyer, 2003) en la medida que permite al investigador tomar en cuenta múltiples variables que influyen en cada caso y comprender los aspectos específicos de algunos casos que no se presentan en otros. Así, entre las similitudes y diferencias es posible identificar los aspectos comunes a los casos que, a su vez, permiten detectar las variables explicativas centrales. Al final de la tesis, en el último capítulo, se extiende el argumento a otros casos

provinciales para los cuales se pudo reunir información completa sobre la composición de los STJ entre 1983 y 2011, el poder partidario del gobernador y el diseño institucional en cada momento. El último capítulo contiene una comparación extendida a otros casos provinciales a través de una tabla de verdad (Ragin, 2007).

En el trabajo previo a la selección de los casos se analizaron las provincias argentinas a partir del cruce entre el poder partidario de los gobernadores (porcentaje de bancas legislativas de su partido) y las mayorías exigidas por los diseños institucionales para nombrar y remover jueces de las Cortes.

En primer lugar se elaboró una base de datos propia con información por provincia para el período 1983-2011 sobre el porcentaje de bancas de que disponía el partido del gobernador para cada período legislativo entre los años considerados. En las provincias que tienen renovación parcial de la legislatura cada dos años se tomaron en consideración trece (13) períodos legislativos, incluyendo hasta el período 2007-2011. Para los casos en que la legislatura se renueva completamente cada cuatro años, los períodos considerados fueron siete, hasta el período 2007-2011 inclusive.³¹ En ningún caso se tomó en cuenta el período legislativo iniciado en 2011 para analizar el porcentaje de bancas legislativas de cada gobernador.

En segundo lugar, se realizó un relevamiento sobre la evolución de los diseños institucionales del STJ por provincia durante el período estudiado (1983-2011). Este procedimiento permitió establecer qué tipo de mayoría se exigía en cada provincia en cada momento para designar jueces de la Corte, y determinar si el partido del gobernador contaba, o no, con la mayoría legislativa necesaria para nombrar jueces en el STJ.

³¹ Córdoba desde 2003 y Santa Cruz desde 1999 comenzaron a renovar completamente la legislatura cada cuatro años, por lo que se tomaron en cuenta doce y once períodos legislativos, respectivamente.

Los resultados de este cruce permitieron establecer en cuántos períodos legislativos el partido del gobernador dispuso de la mayoría necesaria para designar nuevos jueces en la Corte (Tabla 1.1).

Tabla 1.1: Porcentaje de períodos legislativos en que el partido del gobernador no contaba con mayoría para designar jueces del STJ (1983-2011)³²

Provincia	Cantidad de períodos legislativos sin mayoría PE	% de períodos legislativos sin mayoría PE
Buenos Aires	2 períodos sobre 14	14,28
CABA	0 sobre 7	100 %
Chaco	5 períodos sobre 14	35,71
Chubut	5 períodos sobre 7	71,42
Córdoba*	1 período sobre 10	10
Entre Ríos	1 período sobre 7	14,28
Formosa	2 períodos sobre 14	14,28
Jujuy	4 períodos sobre 14	28,57
La Pampa	1 período sobre 7	14,28
La Rioja*	0 sobre 11	0
Mendoza	9 períodos sobre 14	64,28
Misiones	6 períodos sobre 14	42,85
Neuquén	3 períodos sobre 7	42,85
Río Negro	2 períodos sobre 7	28,57
San Juan*	1 período sobre 6	16,66
San Luis*	0 sobre 9	0
Santa Cruz	2 períodos sobre 11	18,18
Santa Fe	1 período sobre 7	14,28
Tierra del Fuego*	1 período sobre 4	25

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Atlas Electoral de Andy Tow (último acceso 11/8/2018).

En base al análisis previo se seleccionaron las provincias de Misiones, Santa Fe y Chaco porque diferían en el diseño institucional del STJ (mayorías y procedimiento de designación de jueces de la Corte) y en cuanto al porcentaje de bancas del partido del

³² En los casos de Catamarca, Corrientes, Salta, Santiago del Estero y Tucumán no fue posible obtener la serie completa para establecer el poder partidario del gobernador, por lo que se excluyeron de la Tabla. En las provincias de Córdoba, La Rioja, San Juan, San Luis y Tierra del Fuego no se obtuvo información para todos los períodos legislativos, por lo que se optó por incluir una columna que destaque la cantidad de períodos considerados. En Tierra del Fuego en tres de los cuatro períodos legislativos considerados el partido del gobernador dispuso de 40 % de bancas; sin embargo, como se exigía mayoría simple para designar jueces del STJ, se asumió que el gobernador contaba con la mayoría necesaria.

gobernador durante el período estudiado (1983-2011). A pesar de esas diferencias, el promedio de duración de los jueces del STJ en sus cargos fue similar entre 1983-2009 (Castagnola, 2010a: 152): en Misiones 9,74, Santa Fe 9,26 y Chaco 8,47.

En cuanto a las técnicas de recolección de datos, esta tesis está basada en los siguientes elementos:

- a) Desarrollo de una base de datos original con información sobre el porcentaje de bancas legislativas del partido del gobernador, y sobre la existencia de alternancia partidaria o no, para cada provincia entre 1983-2011, utilizando datos del Atlas Electoral de Andy Tow.
- b) Desarrollo de una base de datos original con información sobre la totalidad de jueces que integraron las Cortes provinciales de los casos estudiados, con indicación de las fechas de ingreso y egreso del cargo (de egreso cuando correspondía).
- c) Elaboración de una base de datos propia con información, obtenida de fuentes secundarias, sobre la evolución de los diseños institucionales de los STJ, especialmente respecto a la mayoría legislativa exigida tanto para designar nuevos jueces en las Cortes provinciales como para removerlos.
- d) Trabajo de hemeroteca. Respecto del trabajo de hemeroteca, se revisaron los principales diarios provinciales en cada uno de los casos analizados en profundidad, para identificar las principales facciones partidarias en cada provincia y para analizar los momentos de cambio político de jueces de los STJ.
- e) Entrevistas con informantes clave.

Las entrevistas se realizaron a informantes considerados clave para el acceso a información que habitualmente no está disponible por otros medios, sobre todo en relación con los actores protagonistas del proceso político (Rathbun, 2010) en cada una

de las provincias estudiadas en profundidad. Ambas técnicas (trabajo de hemeroteca y entrevistas) son complementarias, y fueron utilizadas para triangular la información obtenida en las bases de datos para cada caso, ya que no se trata de una muestra estadística. El trabajo de hemeroteca fue utilizado además para identificar presiones de los gobernadores por cambiar la composición de las Cortes. Y en los casos de Misiones, Santa Fe y Chaco también se recurrió a las entrevistas con ese objetivo. Al final de la tesis, después de las referencias bibliográficas, se incluye un anexo que resume las entrevistas realizadas en esas tres provincias.

El trabajo se complementó también con fuentes secundarias, informes oficiales y bibliografía existente. Las tres provincias estudiadas en profundidad se abordaron sobre la base de tres ejes, que capturan las variables explicativas centrales: 1) la evolución de las mayorías legislativas y las disputas entre facciones partidarias rivales; 2) el diseño institucional del STJ y su evolución; y 3) el análisis de nombramientos partidarios de jueces en los STJ, tanto de las designaciones como de las renunciaciones y remociones.

En el Capítulo II se analiza el caso de la provincia de Misiones, en el Capítulo III el de Santa Fe y en el Capítulo IV el de Chaco. El Capítulo V está dedicado a una comparación sistemática a través de una tabla de verdad (Ragin, 2007) que abarca los casos de la Ciudad de Buenos Aires, Entre Ríos, La Pampa, Jujuy, Mendoza, Chubut y San Luis, además de Misiones, Santa Fe y Chaco.

CAPÍTULO II.

De radicales, peronistas y renovadores: el Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Misiones

2.1 Introducción

Este capítulo analiza los cambios políticos de jueces del Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Misiones (en adelante STJ) en función de las coaliciones partidarias dominantes en el período bajo estudio (1983-2011).

Los cambios políticos de jueces del STJ en Misiones se explican por los mecanismos de Imposición y de Cooptación. Entre los años '80 y '90 predominó el primero, mientras que desde 2006 el segundo. También hubo breves momentos de bloqueo en que los gobernadores quisieron cambiar la Corte y no pudieron. Estas situaciones se explican por el mecanismo de Bloqueo, y ocurrieron cuando hubo alternancia partidaria y los nuevos gobernadores no tenían la mayoría necesaria ni siquiera para designar un nuevo juez del STJ.

Al principio del período estudiado, durante los gobiernos de la UCR y el PJ, los gobernadores recurrieron a estrategias de *court-packing* para ampliar la composición del STJ y poder designar nuevos jueces, afines a sus respectivos liderazgos partidarios. Ampliar la cantidad de miembros de la Corte fue una herramienta disponible en la medida en que ni la UCR ni el PJ tuvieron los dos tercios necesarios para presionar la salida de jueces del STJ. El argumento central de esta tesis es que los jueces dejan sus cargos en la Corte provincial cuando no tienen el respaldo político de facciones partidarias que puedan sostenerlos en sus puestos. Por ello se argumenta que el PJ recurrió a la estrategia de ampliar la composición del STJ para designar nuevos jueces. Sin embargo, también el

governador radical lo había hecho antes de dejar el cargo, cuando amplió la composición de tres a cinco miembros.

En 2003, a partir de un realineamiento de facciones peronistas y radicales surge una nueva fuerza partidaria a nivel provincial bajo el nombre de “Frente Renovador de la Concordia Social (en adelante, Frente Renovador o FR). El Frente Renovador se conformó como una coalición impulsada por el gobernador en funciones, que provenía del PJ, y las primeras líneas de la dirigencia de la UCR, que abandonaron su partido para integrarse al FR. El Frente Renovador concretó un cambio político en la Corte misionera a partir del mecanismo de Cooptación.

Este capítulo está organizado de la siguiente manera. La primera sección está dedicada al diseño institucional provincial que explica cómo se designan y remueven los jueces del STJ, y la relevancia de la Corte en términos de sus competencias. La segunda sección analiza la evolución de las mayorías legislativas en el período estudiado (1983-2011) y presenta una breve reseña histórica. La tercera analiza los cambios de jueces del STJ en función de los mecanismos que explican esos cambios. En la cuarta sección se sintetiza el análisis de los mecanismos que explican los cambios de jueces del STJ en Misiones y finalmente se plantean las conclusiones del capítulo.

2.2 Diseño institucional: relevancia política de la Corte provincial y mayorías exigidas para nombrar y remover jueces del STJ

El STJ constituye la máxima instancia judicial en el territorio provincial, y se compone de un número impar de jueces que se establece por ley, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 136 de la constitución provincial. Entre 1983 y 2000, los jueces de la Corte eran designados por el gobernador con acuerdo de la mayoría absoluta de la legislatura. En el año 2000 se realizó una enmienda constitucional, ratificada en las elecciones de

2001, que elevó a dos tercios la mayoría legislativa exigida para designar jueces del STJ. A partir de esta enmienda, desde 2001 se necesitaron dos tercios en la legislatura para designar nuevos jueces en la Corte misionera.

Respecto a la remoción de jueces del STJ no hubo cambios durante el período estudiado (1983-2011). Para remover un juez de la Corte se necesitan dos tercios en la legislatura, que es el organismo encargado de acusar y condenar, para lo cual se divide en sala acusadora y sala juzgadora (artículos 151 a 157 de la Constitución provincial).

La relevancia del STJ se deriva de las competencias que le asigna la Constitución provincial. Entre sus principales competencias la Corte ejerce el control de constitucionalidad, interviene en la resolución de conflictos entre los poderes públicos del Estado provincial y los municipios, y el presidente del STJ ejerce también la presidencia del Tribunal Electoral provincial, teniendo voto doble en caso de empate. El Tribunal Electoral, a su vez, es la máxima instancia provincial con poder de decisión sobre disputas en torno a elecciones provinciales o municipales, o sobre conflictos relacionados con la distribución de bancas legislativas, por ejemplo. En el Cuadro 2.1 se resumen las principales competencias del STJ y el Tribunal Electoral.

Si bien no se trabaja en esta tesis sobre los Tribunales Electorales, la mención es importante porque uno de los miembros del STJ preside el Tribunal Electoral, que se compone de tres integrantes, y a la vez el presidente tiene doble voto en caso de empate.³³

³³ A modo de ejemplo, en las elecciones de 2011 tuvo lugar un conflicto en torno a la distribución de bancas legislativas. El Tribunal Electoral, presidido por una jueza del STJ designada por el FR en mayo de 2006, determinó que la distribución de las bancas en la legislatura provincial se hiciera de acuerdo al régimen D'Hont vigente, más allá de la disposición constitucional (art. 48 inciso 5) que reserva un tercio de las bancas a la minoría. Por esa razón el FR se adjudicó dieciocho (18) de las veinte (20) bancas en disputa en 2011. Si bien algunas fuerzas opositoras realizaron presentaciones en la Corte nacional, como sostuvo un entrevistado "(...) para el momento en que la Corte resuelva el tema ya pasó el período de esos legisladores" (entrevista con 5M, 03-10-2011). De aquí la relevancia de contar con aliados en la máxima instancia provincial con competencia en el tema.

Cuadro 2.1 Competencias del STJ y el Tribunal Electoral de la provincia de Misiones

<u>Competencias STJ</u>	<u>Competencias Tribunal Electoral</u>
Ejerce jurisdicción originaria y por apelación para conocer y resolver sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones o reglamentos	Entiende en causas que fundan la validez y nulidad de una elección provincial o municipal, y resuelve en conflictos que se planteen respecto de la validez o invalidez de los actos preparatorios de elecciones y de su desarrollo
Conoce y resuelve originariamente en los conflictos de jurisdicción y competencia entre los poderes públicos de la Provincia o de sus diversas ramas y en los que se susciten entre los tribunales de justicia	Entiende en impugnaciones que se planteen respecto de la validez formal y sustancial de las convocatorias a elecciones, cualquiera sea su clase
Conoce y resuelve originariamente en lo contencioso-administrativo (...), pudiendo mandar cumplir directamente su sentencia por las oficinas, funcionarios o empleados respectivos.	Aplica la Ley Electoral, Ley Orgánica de los Partidos Políticos y sus disposiciones complementarias y reglamentarias
Conoce y resuelve en los recursos extraordinarios que la ley de procedimientos acuerde contra sentencias definitivas	Entiende en la fundación, constitución, organización, funcionamiento, caducidad y extinción de los partidos políticos provinciales y municipales así como las alianzas o fusiones
Conoce y resuelve en las recusaciones de sus vocales y en las quejas por denegación o retardo de justicia contra los miembros de las cámaras de apelaciones	Ejerce el control y fiscalización patrimonial de los partidos políticos mediante examen y aprobación o desaprobación de los estados contables que deben presentarse, previo dictamen fiscal

Fuente: Elaboración propia en base al artículo 145 de la Constitución misionera para el STJ y la Ley XI N° 6 (antes ley 4080), arts. 47 y 48, para el Tribunal Electoral.

En suma, las competencias formales de la Corte misionera la convierten en una arena relevante para la política provincial en virtud de la naturaleza de las cuestiones sobre las que detenta poder de decisión.

2.3 Evolución de mayorías y breve reseña histórica

El Cuadro 2.2 resume la información acerca de cada período de gobierno de los partidos de la provincia de Misiones, y especifica en qué momentos se modificó la composición del STJ y en función de qué mecanismo causal, de acuerdo al contexto político imperante.

Cuadro 2.2 Misiones: mecanismos causales y cambios en STJ

Período	Contexto	Titular PE	Máximo líder partidario	Cambio STJ	Mecanismo causal
'83-'87	Gob. May. + Disciplina	Barrios Arrechea	Sí (UCR)	Se constituye	Imposición
'87-'89	Gob. Div. + Disciplina	Humada	Sí (PJ)	No	Bloqueo
'89-'91	Gob. May. + Disciplina	Humada	Sí (PJ)	Sí	Imposición
'91-'95	Gob. May. + Disciplina	Puerta	No (PJ)	No	No relevante. Sin presiones observables
'95-'99	Gob. May. + Disciplina	Puerta	No (PJ)	No	No relevante. Sin presiones observables
'99-2003	Gob. May. + Disciplina	Rovira	No (PJ)	No	No relevante. Sin presiones observables
2003-2005	Gob. Div. + Disciplina	Rovira	Sí (FR)	No	Bloqueo
2005-2007	Gob. Div. + Indisciplina	Rovira	Sí (FR)	Sí	Cooptación
2007-2011	Gob. Div. + Disciplina	Closs	No (FR)	No	No relevante. Sin presiones observables

Fuente: Elaboración propia.

NOTA: los períodos de gobierno de 1987-1991 y 2003-2007 fueron desdoblados porque en las elecciones legislativas intermedias hubo cambios en el control de mayorías legislativas y esto implicó cambios en el STJ.

Entre 1983 y 2003 la política misionera estuvo dominada por los dos grandes partidos de alcance nacional, la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ), que en conjunto reunieron durante ese período más del 90 % de votos y bancas a nivel provincial, y en algunas ocasiones más del 97%. Además, salvo pocas excepciones, en esos veinte años de competencia bipartidista las elecciones provinciales fueron muy reñidas entre ambos partidos dominantes, aun cuando el único momento en que hubo alternancia partidaria fue en las elecciones de 1987, cuando el PJ misionero derrotó por una mínima diferencia a la UCR y se alzó con la gobernación. Luego de la alternancia partidaria de 1987, el PJ logró retener en sucesivas elecciones el máximo cargo provincial,

a pesar de que la UCR mantuvo un porcentaje de votos relativamente constante a lo largo de ese período, como se muestra en el Cuadro 2.3.

Cuadro 2.3 Elecciones provinciales. Misiones 1983-2001
Las cifras corresponden a los porcentajes de voto

Año	UCR			PJ			Otros		
	Gob.	DP	DN	Gob.	DP	DN	Gob.	DP	DN
1983	50	49,8	49,3	47,4	47,2	47,5	2,6	2,9	3,1
1985		54,8	54,6		38,5	38,8		6,6	6,4
1987	46,6	46,5	45,9	47,4	47,5	47,9	5,8	5,9	6
1989		37,0	37,1		52	51,9		10,9	10,9
1991	44	44	43,9	52,2	51,3	51,2	3,7	4,6	4,7
1993		44,3	44,3		50,4	50,4		5,2	5,2
1995	46,3	45,9	40,4	49	48,9	50,2	4,6	5	9,2
1997		47,3	47,7		47,3	46,8		5,3	5,4
1999	45,8	45,9	45,6	53,7	53,6	53,8	0,4	0,4	0,4
2001		39,78	40,49		43,78	44,17		16,44	15,34

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Atlas Electoral de Andy Tow (último acceso 5/4/2018).

*Tanto PJ como UCR concurren a varias elecciones como “frentes” o en alianza con otros sellos partidarios. Sin embargo en el cuadro se presenta de manera sintética como “PJ” y “UCR” dado que eran el núcleo de los frentes o coaliciones.

Durante los primeros dos años del mandato de Julio César Humada³⁴ (PJ) como gobernador, se realizó una modificación a la Constitución provincial, a través del procedimiento de Enmienda Legislativa, para permitir la reelección inmediata de gobernador y vicegobernador por un período consecutivo. La reforma contó con el apoyo de la UCR y el acuerdo fue unánime. En diciembre de 1988 la legislatura provincial aprobó la ley que declaró la necesidad de la reforma, que fue ratificada en las elecciones de 1989 como lo exige la constitución provincial. El acuerdo para efectivizar la reforma

³⁴ Julio César Humada fue gobernador de Misiones entre 1987-1991 por el PJ. En 1991 fue diputado provincial y ejerció como presidente de la legislatura. Fue el máximo caudillo peronista durante los años '90, y presidente del PJ misionero hasta 1999. También fue senador nacional por la provincia de Misiones.

incluyó³⁵ un pacto de utilizar la reelección inmediata recién en las elecciones de 1995, con lo cual en 1991 Humada no podía aspirar a la reelección. Con esta enmienda constitucional de 1988, la reelección inmediata del gobernador quedó habilitada a partir de las elecciones provinciales de 1995, y Misiones se sumó a las provincias que fueron incorporando progresivamente la reelección de gobernadores (Cardarello, 2012; Almaraz, 2010). De este modo, para las elecciones de 1991 el gobernador electo por el PJ fue Ramón Puerta,³⁶ sucesor de Humada.

Entre las elecciones de 1991 y 1999 el PJ mantuvo su mayoría legislativa, y en ese período en que Puerta fue gobernador, reelecto en 1995, Humada continuó siendo el máximo jefe partidario a nivel provincial. Humada conservó la presidencia del partido a nivel provincial y además ocupó la presidencia de la legislatura, puesto estratégico para mantener control del proceso político y de las acciones del nuevo gobernador. Puerta, su sucesor, provenía de la misma facción partidaria que Humada, y durante los años '90 la alianza entre ambos se mantuvo, no sin conflictos y cierta competencia (¿solapada?) entre ambos líderes (Soprano, 2009; Urquiza y Alvarez, 2010; Urquiza, 2005).

La implementación de la ley de lemas en 1991 facilitó, al igual que en muchas otras provincias argentinas, la unificación partidaria, especialmente en el peronismo misionero. Con la ley de lemas, la competencia se mantuvo dentro del partido.³⁷

³⁵ Un dirigente del peronismo provincial señaló que el PJ podía perder las elecciones de 1991 frente a la UCR, y que Puerta ofreció apoyo económico para la campaña, a cambio de ser el candidato. El acuerdo con la UCR para lograr la enmienda constitucional incluyó una cláusula de que la reelección inmediata no podía utilizarse en 1991, como una forma de que Puerta se asegurara no ser desplazado por Humada como candidato a gobernador del PJ en 1991 (entrevista con 4M, 07-10-2011).

³⁶ Ramón Puerta fue diputado nacional por el PJ (1987-1991), gobernador de Misiones entre 1991-1999, reelecto en 1995. Alineado con el presidente Menem (PJ), implementó profundas reformas a nivel provincial. Fue nuevamente diputado nacional en 1999 y senador nacional en 2001. Entre 1999-2002 tuvo un rol protagónico a nivel nacional como coordinador del "Frente Federal Solidario" que aglutinaba a gobernadores peronistas de provincias periféricas. Ejerció la presidencia provisional del senado y tras la renuncia del presidente De la Rúa tuvo una actuación fugaz durante unas horas a cargo del poder ejecutivo nacional.

³⁷ La ley de lemas fue implementada para las elecciones de 1991, tanto a nivel provincial como a nivel municipal. Desde 1997 sólo se utilizó en elecciones municipales, y en 2003 fue derogada. Sin embargo, en 2007 volvió a implementarse para el nivel municipal y continúa vigente.

Desde los años '80 y a lo largo de los '90, Humada, Puerta y Alterach³⁸ negociaron la distribución de cargos en el ejecutivo provincial, en el partido (PJ), en el legislativo nacional y en el provincial, así como los cargos ministeriales (Soprano, 2009: 150). De ese modo forjaron acuerdos que unificaron al partido tanto para las elecciones de 1991 como para la reelección de Puerta en 1995. En los cargos legislativos provinciales la distribución de bancas siguió siendo reñida. De hecho en la década de los '90 la UCR y el PJ siguieron concentrando más del 90 % de los votos en las sucesivas elecciones, a pesar de que al interior de ambos partidos existían importantes niveles de competencia entre facciones y grupos internos, si tomamos en cuenta la cantidad de sublemas que se presentaban a elecciones tanto en categorías provinciales como municipales.

Frente a las elecciones de 1999 se hizo pública la ruptura de la alianza estratégica entre el gobernador Puerta y el máximo caudillo peronista Julio César Humada.³⁹ En medio de denuncias de fraude en las elecciones internas, que derivó en la intervención del PJ, finalmente Puerta logró desplazar a Humada de la conducción partidaria a nivel provincial. Al mismo tiempo, Puerta impulsó a Carlos Rovira⁴⁰ como candidato a sucederlo en la gobernación. La línea interna propia conformada por Puerta dentro del peronismo, “Unión para el Cambio”, fue convirtiéndose en mayoritaria y cosechó la adhesión de las diversas facciones y grupos internos del PJ, incluyendo a dirigentes que habían pertenecido a la “mesa chica” del humadismo. Con esta renovación partidaria de por medio, el PJ retuvo la gobernación en 1999 con Rovira, que obtuvo un 53,74 por

³⁸ Miguel Ángel Alterach fue el líder de otra facción peronista en Misiones, derrotado en elecciones internas por la corriente liderada por Julio César Humada. Fue vicegobernador de Ramón Puerta en 1991, cuando su fórmula ganó con el 52,22% de los votos frente al 44,03% obtenido en total por los sublemas de la UCR.

³⁹ En 1997 se eliminó la ley de lemas para las categorías provinciales, aunque se siguió utilizando a nivel municipal.

⁴⁰ Carlos Rovira fue intendente de Posadas (1995-1999), gobernador de Misiones entre 1999-2003 por el PJ. En 2003, logró la reelección en el cargo a partir de crear una nueva fuerza partidaria que nucleó a sus seguidores peronistas con la máxima dirigencia del radicalismo provincial, que abandonó el partido (UCR) para sumarse al FR. En 2007 debió dejar el cargo de gobernador, y desde entonces fue diputado provincial, presidente de la legislatura en forma ininterrumpida, y máximo líder del FR.

ciento de votos. El peronismo mantuvo el control del ejecutivo provincial y conservó su mayoría en la legislatura.

De esta manera, hasta 2003 la competencia política en la provincia de Misiones se canalizó fundamentalmente por los partidos radical y peronista. Sin embargo, desde el surgimiento del Frente Renovador (FR) en 2003, la UCR y el PJ que antes concentraban más del 90% de votos y bancas, fueron prácticamente barridos del sistema de partidos provincial en el transcurso de ocho años (2003-2011). La disputa entre facciones partidarias rivales generó profundos realineamientos partidarios en el surgimiento del FR, y esas disputas impactaron sobre la composición del STJ. Por ello se explican estos realineamientos antes de abordar los mecanismos y cambios de jueces del STJ.

En 1999 Puerta se convirtió en presidente y máximo líder del PJ a nivel provincial, al mismo tiempo que impulsó a Rovira como su sucesor en la gobernación y se proyectó a la escena nacional. Sin embargo, el salto protagónico de Puerta a la escala nacional tuvo consecuencias importantes en la política provincial, por lo cual se aborda brevemente este proceso que fue clave para el surgimiento del FR. En el marco de una interna en el justicialismo nacional que comenzó antes de la campaña por la presidencia de 1999 (Leiras, 2007: 154-165), los gobernadores peronistas de las provincias más pequeñas se aglutinaban en torno al “Frente Federal Solidario”. El coordinador general del Frente Federal era Puerta, y aglutinaba a diez provincias gobernadas por el peronismo.

“(…) y nosotros quedamos en un armado de diez provincias del país periférico, el país profundo (…). El Frente Federal [FF] tenía el país dividido en 4 regiones, porque desde Ushuaia, donde estaba el gobernador de Tierra del Fuego, que era parte del FF, hasta Jujuy, que también era Fellner, (…) ese FF tenía que cubrir un país de 5000 km de largo y 2000 km de ancho, donde estaba el gobernador de Misiones en el FF pero también el gobernador de La Rioja era del FF, ahí hay 2000 km. Entonces dividimos el FF en 4 regiones: la Patagonia la coordinaba Néstor Kirchner, el NEA la coordinaba yo, que era diputado nacional, el NOA la coordinaba Juan Carlos Romero y el gran cuyo la coordinaba Adolfo Rodríguez Saá (…). Ramón Puerta por no ser gobernador era el coordinador general del FF” (entrevista con Ramón Puerta, 14-12-2011).

En las elecciones nacionales de octubre 2001 Puerta fue electo senador nacional por Misiones, y el Frente Federal reclamó la presidencia del Senado.

“Nos dimos cuenta que del FF teníamos la mayoría de los senadores peronistas, y que el peronismo tenía muchos más senadores que todos los otros partidos juntos, entonces dijimos “Muchachos, vamos a poner el presidente del Senado y dejémonos de embromar con esta historia de un Senado presidido por la minoría, que había dado lugar a las famosas supuestas coimas de la ley laboral” (entrevista con Ramón Puerta, 14-12-2011).

Sin embargo, ya en 2002 el escenario nacional había cambiado sustancialmente y se presentaba incierto para los dirigentes políticos de la arena nacional (Leiras, 2007). El salto protagónico de Puerta a la escena nacional pronto se truncó por la crisis política que estalló a fines del 2001, que complicó las posibilidades de continuidad de su carrera política en el ámbito nacional.

En el plano provincial, si bien Rovira tenía la posibilidad de presentarse a la reelección para un segundo mandato, y tenía intenciones de hacerlo, Puerta apostaba a retornar a la gobernación misionera en 2003 y contaba para ello con el respaldo de su partido (PJ) y la lealtad de los intendentes peronistas del interior de Misiones.

Por ello, a partir de 2003 estalló la pugna interna del justicialismo misionero que derivó en la conformación de una nueva fuerza partidaria de carácter provincial, el “Frente Renovador de la Concordia Social” (FR). El FR surgió por iniciativa del gobernador peronista en funciones que pretendía ser reelecto en las elecciones de 2003 pero enfrentaba la oposición de su partido (PJ) que respondía al ex gobernador Puerta.

Dado que Puerta hacía campaña a favor de Menem como candidato presidencial del PJ en 2003, Rovira debía apostar a alguno de los otros candidatos presidenciales del PJ (entrevista con 3M, 06-10-2011). Finalmente, Rovira se enfrentó a Puerta y apoyó la candidatura presidencial de Néstor Kirchner, confiando en obtener el apoyo de éste para su reelección como gobernador para el período 2003-2007. Así, tras el retorno de Puerta a la provincia, como consecuencia de la fallida nacionalización de su carrera política, el

rovirismo debió buscar otra estrategia para continuar al frente del poder provincial, y el “frentismo” fue una estrategia adecuada para dar cabida, en el ámbito provincial, a los diversos grupos partidarios que se unieron al FR en el marco de esta disputa. Por lo tanto, de manera simultánea a la búsqueda de apoyos nacionales, en el plano provincial el rovirismo desplegó una estrategia de alianza con dirigentes del radicalismo que, al menos desde las elecciones de 2001, estaban dispuestos a la posibilidad de formar un “frente cívico” para hacer frente al justicialismo en 2003 (Misiones On Line, 16/10/2001). En ese sentido, constituir una coalición con los sectores roviristas del PJ le abría a la UCR provincial una posibilidad de ganar las elecciones y participar en el gobierno.

La opción de la alianza con Rovira dentro de una nueva fuerza política (el FR) generó un fuerte debate interno en el radicalismo, que se resolvió con la ruptura, y la máxima dirigencia partidaria de entonces abandonó la UCR.⁴¹ De esta manera, el FR fue creado a instancias de los grupos peronistas que respondían a Rovira en el ejecutivo provincial, y sumó y aglutinó a la mayor parte de la dirigencia del radicalismo misionero que abandonó su partido para integrar el nuevo frente partidario que disputó con Puerta la gobernación. En esas elecciones de 2003 el FR ganó por más de quince (15) puntos porcentuales frente a su principal competidor, dando inicio al proceso de quiebre de la hegemonía peronista construida bajo los liderazgos de Humada y Puerta. Desde entonces, entre 2003 y 2011 el FR ganó todas las elecciones⁴² y fue convirtiéndose en una fuerza hegemónica a nivel provincial, desplazando a los anteriores partidos dominantes (UCR y PJ) a un lugar marginal en el escenario político misionero. En lo que sigue, este capítulo muestra cómo este proceso de disputas entre facciones partidarias rivales impactó en la

⁴¹ El proceso de negociación para conformar el FR no fue sencillo, ya que los dirigentes radicales desconfiaban acerca de la ruptura entre Puerta y Rovira, que habían trabajado juntos desde los años '80 (entrevista con 3M, 06-10-2011).

⁴² Desde su creación en 2003 el FR ganó todas las elecciones a nivel provincial, con la única excepción de las elecciones para convencionales constituyentes de octubre de 2006, cuando el FR intentó una reforma constitucional para instaurar la reelección indefinida del gobernador.

composición del STJ, que el FR consiguió transformar a través del mecanismo de Cooptación.

2.4 Mecanismos causales y cambios en el STJ

En este apartado se presenta el análisis del caso de Misiones organizado en torno a los tres mecanismos causales que explican los cambios políticos de jueces del STJ en esta provincia durante el período estudiado: Imposición, Bloqueo y Cooptación. Los distintos momentos históricos están organizados en torno al mecanismo causal correspondiente. En primer lugar se presenta el mecanismo de Imposición, que explica los cambios políticos de jueces del STJ misionero entre los años '80 y '90. En segundo lugar se presenta el mecanismo de Bloqueo que impidió cambios en el STJ en dos momentos históricos diferentes. Y por último el mecanismo de Cooptación que explica el cambio político del STJ en 2006.

2.4.1 El mecanismo de Imposición

Los momentos de cambio político del STJ misionero a través del mecanismo de Imposición se dividen en dos momentos históricos. La primera parte está dedicada a los cambios de jueces en el período 1983-1987 y la segunda parte está centrada en los cambios realizados entre 1990 y 1991.

2.4.1.1 El predominio radical 1983-1987

Si bien tanto en la UCR como en el PJ existían diversas corrientes internas, a lo largo de los años '80 y '90 las conducciones partidarias lograron mantener cohesionados a sus respectivos partidos, con ayuda de la ley de lemas. En el caso de la UCR, con el triunfo de la Lista Verde en las elecciones internas de julio de 1983, Ricardo “Cacho” Barrios Arrechea⁴³ fue consagrado como máximo líder del radicalismo provincial, y fue electo gobernador para el período 1983-1987.

En las elecciones provinciales de octubre de 1983 la fórmula de la UCR se impuso con el 50 por ciento de los votos frente al peronismo, que obtuvo el 47,4 por ciento.⁴⁴ En esta ocasión, la UCR logró la mayoría absoluta en la legislatura al obtener veintiún (21) diputados provinciales sobre un total de cuarenta (40).

A poco de haber asumido en diciembre de 1983 el gobernador radical Barrios Arrechea impulsó el recambio de los jueces del STJ. En ese contexto la mayoría de las provincias (Leiras, Giraudy y Tuñón: 2015) renovaron la composición de los STJ poco después del retorno a la democracia, tras la salida de la dictadura militar que había concentrado el poder de nombrar a los jueces de la Corte. El STJ funcionaba con tres jueces que habían sido nombrados por los militares, y en diciembre de 1983 la legislatura prestó acuerdo a los nombramientos propuestos por el gobernador radical, cuyo partido disponía de la mayoría absoluta necesaria para designar jueces del STJ. La sesión legislativa para la aprobación de los pliegos de los jueces fue secreta. Al momento de tratar los pliegos el bloque del PJ se retiró del recinto porque sus diputados habían

⁴³ Ricardo “Cacho” Barrios Arrechea fue gobernador de Misiones entre 1983-1987 por la UCR. Entre 1987-1989 integró el gabinete nacional del presidente Raúl Alfonsín. Durante los años '90 fue diputado nacional por la provincia de Misiones (UCR), y referente del radicalismo misionero.

⁴⁴ En el caso del PJ las elecciones internas en 1983 le dieron el triunfo a Julio César Humada, líder de la agrupación “Afirmación Peronista”, candidato a gobernador en 1983. Humada fue el máximo “caudillo” del peronismo provincial durante los años '80 y '90.

decidido previamente dejar “en libertad de acción al bloque oficialista” (El Territorio, 29-12-1983). En este sentido, el recambio en la composición del STJ a fines de 1983 se dio en un marco de gobierno mayoritario con disciplina partidaria, ya que el partido del gobernador contaba por sí solo con la mayoría exigida por el diseño institucional, y el bloque actuó de manera disciplinada.

En las elecciones legislativas de 1985 la UCR ganó con un 54,8 por ciento de los votos, con lo cual obtuvo doce bancas de las veinte (20) en juego y amplió su mayoría legislativa. El gobernador radical no tenía posibilidad de reelección porque la Constitución provincial lo prohibía y renunció a su cargo el 16 de agosto de 1987 para asumir como ministro de salud de la Nación. El vicegobernador radical completó el mandato hasta diciembre de ese mismo año.

Sin embargo, antes de renunciar a su cargo para asumir como ministro del gabinete nacional, el gobernador radical Barrios Arrechea aseguró nuevos nombramientos en la Corte. Uno de los jueces designados por la UCR en 1983 se jubiló en diciembre de 1986. En su lugar el gobernador promovió como reemplazo la designación en el STJ de un diputado provincial radical que ejercía como presidente de la legislatura, lo que se efectivizó a comienzos de 1987. En ese marco, se trató de la primera designación abiertamente partidaria en el máximo tribunal judicial de la provincia.⁴⁵

Luego, a mediados de 1987, el gobernador radical promovió el incremento del número de miembros del STJ de tres a cinco e impulsó los nombramientos de dos nuevos magistrados para completar los cinco integrantes. De este modo, antes de dejar el cargo, el gobernador y líder radical provincial logró asegurar un STJ integrado por magistrados designados por su partido, incluyendo al ex diputado radical que presidió la legislatura

⁴⁵En un informe especial del diario “El Territorio” (26-03-2006) se consignaba que la designación era “abiertamente política”. En rigor, considero que todas las designaciones al STJ son “políticas”, por lo cual me parece más adecuado hablar de una designación “abiertamente partidaria”.

hasta diciembre de 1986. De este modo, aunque renunció anticipadamente a su cargo para integrar el gabinete nacional del presidente Alfonsín, el STJ provincial quedó constituido por cinco magistrados nombrados todos por la UCR, que contaba con su propia mayoría legislativa para hacerlo.

En síntesis, entre 1983 y 1987 el primer gobernador de la transición democrática Ricardo Barrios Arrechea (UCR) realizó cambios de jueces del STJ provincial heredado de la dictadura militar por vía de Imposición. Pero además modificó el tamaño de la Corte y sumó dos nuevos jueces antes de dejar su cargo como gobernador, en un momento de gobierno mayoritario. En ese contexto político el gobernador radical no necesitó negociar con el PJ e impuso a los jueces de su preferencia.

2.4.1.2 Ampliación y dominio del PJ entre 1989-1991

En 1987 fue electo gobernador el líder del PJ provincial Julio César Humada. Humada obtuvo el 47,43 por ciento de los votos, un muy estrecho margen frente al candidato de la UCR Mario Aníbal Losada, que obtuvo un 46,69 por ciento (una diferencia de 2.169 votos). A pesar de la alternancia partidaria en la conducción del gobierno provincial con el triunfo del PJ, el ajustado margen del triunfo peronista permitió a la UCR conservar su mayoría absoluta en la legislatura provincial.

Sin embargo, en las elecciones legislativas de 1989 el peronismo ganó nuevamente la contienda sobre la UCR y el partido del gobernador consiguió la mayoría absoluta en la legislatura al obtener once bancas frente a las ocho que obtuvo el radicalismo. A partir de esas elecciones legislativas de 1989 el PJ misionero ganó todas las elecciones que se realizaron hasta 2001 y se convirtió en la fuerza partidaria dominante

a nivel provincial, aunque la UCR mantuvo su caudal de votos cercano al 40 por ciento (Cuadro 2.3).

La nueva relación de fuerzas legislativa tuvo su repercusión en el STJ entre 1990 y 1991. El PJ no tenía dos tercios para presionar la renuncia de jueces de la Corte, pero disponía de la mayoría absoluta con la que podía ampliar la composición del STJ (estrategia denominada *court-packing*). Por medio de esta estrategia el gobernador peronista Humada podía generar un cambio político del STJ. A continuación se explica brevemente este cambio político del STJ.

En abril de 1990 el gobernador Humada designó a un asesor jurídico de la gobernación en el STJ, y cubrió así la vacante por jubilación de otro juez del STJ designado por la UCR en 1983. En este caso se cubrió una vacante que permitió instalar al primer juez del STJ cercano al máximo líder peronista.

Varios meses más adelante, cuando restaba menos de un año para finalizar su mandato, el gobernador del PJ promovió la modificación de la composición del STJ y elevó el número de sus integrantes de cinco a nueve miembros. Con esta estrategia el gobernador Humada generó cuatro vacantes para cubrir y designó en marzo de 1991 a cuatro nuevos jueces del STJ. Los nuevos integrantes de la Corte estaban políticamente alineados con su liderazgo o, al menos, exhibían estrechos vínculos con el máximo caudillo peronista (El Territorio, 26-03-2006). Así, el gobernador se aseguró que al dejar el cargo a fines de 1991 contaba con un STJ integrado por una mayoría de jueces afines a su liderazgo político partidario. Humada, a su vez, ocupó una banca como diputado provincial y fue el presidente del PJ en Misiones. Además, como diputado provincial ejerció la presidencia de la legislatura que la Constitución misionera reserva a uno de sus miembros.

De este modo, tras conseguir mayoría absoluta en la legislatura el gobernador peronista Humada amplió de cinco a nueve la cantidad de miembros de la Corte e impuso nuevos jueces en el STJ, vinculados a su liderazgo. Así, alteró la mayoría prevaleciente en la máxima instancia judicial.

En las elecciones provinciales de 1991 el PJ retuvo la gobernación con la candidatura de Puerta, sucesor de Humada. Además el PJ conservó el control de la mayoría absoluta en la legislatura. Aunque no hubo alternancia partidaria, sí hubo alternancia ejecutiva (recambio en la conducción del gobierno).

La situación de alternancia ejecutiva no generó una brecha entre el máximo líder del peronismo (Humada) y el gobernador (Puerta) mientras éste último no se enfrentó al primero. Sólo antes de dejar el cargo en 1999, cuando ya no tenía reelección y se proyectaba al escenario nacional, Puerta decidió enfrentarse a Humada por la conducción del PJ misionero.

En ese contexto político no se observaron presiones del gobernador Puerta para intentar cambiar la composición del STJ, y de hecho mientras gobernó Puerta (1991-1999) no se observaron cambios de jueces del STJ. Como no se observaron presiones del gobernador por cambiar la Corte, no hubo mecanismo de bloqueo.

Durante los gobiernos de Puerta (1991-1999) se consolidó un esquema de distribución de poder y de recursos que logró estabilizar la competencia entre las distintas facciones integrantes del PJ local. Los líderes del peronismo lograron retener la gobernación en 1991 y conservar al partido unido con ayuda de la ley de lemas.⁴⁶ Desde los cambios impulsados por Humada en el STJ entre 1990 y 1991, no se registró un cambio político del STJ misionero hasta 2006. Los únicos dos reemplazos de jueces de la

⁴⁶ Uno de los conocidos efectos de la ley de lemas es que permite dirimir diferencias internas de los partidos evitando rupturas, y sumando los votos de las distintas corrientes al candidato más votado del mismo partido (Calvo y Escolar, 2005; Reynoso, 2004).

Corte fueron, primero, de un juez que se jubiló en 1997 y fue reemplazado por otro que era a su vez el padre de un destacado funcionario del gabinete del gobernador Puerta. Y el segundo reemplazo fue por el fallecimiento en 2001 de un juez que había sido designado por la UCR en los '80, cuya vacante no fue cubierta. Así, durante los gobiernos de Puerta (PJ) en los años '90 no hubo cambio político del STJ.

En 1999, cuando finalizaba su mandato como gobernador, Puerta decidió enfrentar a su antecesor y máximo líder partidario a nivel provincial (Humada) y lo desplazó de la conducción del PJ misionero. Puerta formó su propia agrupación dentro del PJ y aglutinó incluso a dirigentes partidarios cercanos a Humada. Además Puerta logró imponer como su sucesor en la gobernación a un estrecho colaborador suyo, Carlos Rovira, con quien el PJ ganó nuevamente en 1999. Rovira provenía de la misma facción partidaria que Puerta, se convirtió en gobernador con su apoyo y el PJ mantuvo su mayoría en la legislatura. El gobernador Rovira tampoco enfrentó a su antecesor Puerta en un primer momento. Además la mayoría legislativa del PJ no respondía al gobernador sino al máximo líder partidario (Puerta). De hecho, en el año 2000 el bloque oficialista del PJ promovió un cambio en el diseño institucional del STJ, y modificó la mayoría legislativa exigida para designar nuevos jueces de la Corte. La enmienda constitucional impulsada estableció en la Constitución misionera que para la designación de jueces del STJ se necesitaba una mayoría de dos tercios, y por lo tanto ya no alcanzaba con la mayoría absoluta en la legislatura. La enmienda constitucional, que contemplaba también la creación de un Consejo de la Magistratura, fue ratificada en las elecciones provinciales de 2001. Desde entonces, fueron necesarios dos tercios en la legislatura para designar nuevos jueces en la Corte provincial.

En síntesis, en un contexto político de gobierno mayoritario pero esta vez bajo la conducción del peronismo, nuevamente primó el mecanismo de Imposición. Luego de los

nombramientos impulsadas por Humada entre 1990 y 1991, no hubo otro cambio político del STJ mientras gobernó el PJ, ni tampoco durante los primeros años del FR.

2.4.2 El mecanismo del Bloqueo: fragmentación legislativa y estabilidad del STJ

En este apartado se presentan los casos en que los gobernadores tuvieron intención de cambiar el STJ pero no lo consiguieron porque no reunieron el apoyo legislativo necesario para hacerlo.

2.4.2.1 Gobierno peronista con mayoría radical (1987-1989)

En las reñidas elecciones de 1987 Julio César Humada (PJ) se alzó con la gobernación. La alternancia partidaria generó una situación de gobierno dividido porque el ajustado triunfo peronista permitió que la UCR conserve su mayoría absoluta de bancas en la legislatura. El gobernador y máximo líder del PJ (Humada) no dispuso de la mayoría legislativa necesaria para presionar por la salida de jueces del STJ (dos tercios para el juicio político). El PJ no reunía siquiera la mayoría para designar un nuevo juez en la Corte.

Sin negociación, y sin cooptación, la fragmentación legislativa explica el mecanismo del Bloqueo que conservó intacta la composición del STJ entre 1987 y 1989. En ausencia de negociación y de un acuerdo para modificar la Corte, o de cooptación de algunos legisladores individuales, el STJ no sufrió cambios a pesar de la alternancia partidaria de 1987. El gobernador Humada sólo pudo cambiar la composición del STJ durante el último tramo de su mandato, cuando su partido reunió mayoría absoluta en la legislatura y pudo ampliar la composición con nuevos miembros (ver apartado 2.4.1.2).

2.4.2.2 El FR ante el interbloque PJ-UCR (2003-2005)

En 2003 el gobernador Rovira decidió enfrentar en las elecciones provinciales a su antecesor y máximo líder del PJ (Puerta), y formó para ello una nueva fuerza partidaria (FR). Con esta nueva coalición, integrada por amplios sectores radicales que abandonaron la UCR, Rovira obtuvo la reelección.

Sin embargo, aunque Rovira retuvo la gobernación el FR se encontró en minoría en la legislatura y enfrentó un período de gobierno dividido. Antes de las elecciones de 2003 hubo un proceso de profundos realineamientos partidarios, entre facciones partidarias, a raíz de la creación del FR. Sin embargo una vez realizadas las elecciones de 2003 las facciones resultantes se mantuvieron relativamente estables, y el PJ y la UCR (los sectores que no migraron al FR) conformaron un interbloque opositor mayoritario en la legislatura. Por ello entre 2003 y 2005 el gobernador del FR enfrentó múltiples desafíos políticos a raíz de la mayoría opositora que controló la legislatura.

Si el surgimiento del FR tuvo consecuencias profundas en la política misionera, su progresiva transformación en una fuerza partidaria dominante terminó de modificar las relaciones de poder en el plano provincial. El STJ no fue ajeno a estas disputas de poder y los realineamientos partidarios resultantes impactaron finalmente en la composición de la Corte. Por esta razón, a continuación se abordan los conflictos entre los principales actores políticos y la forma en que fueron dirimidos, porque esto explica los cambios que el FR realizó en el STJ y cómo logró convertirse en una fuerza hegemónica a nivel provincial.

Las disputas en torno a la sucesión en la gobernación se manifestaron en conflictos políticos entre el ejecutivo y el legislativo desde antes de las elecciones provinciales de 2003. Esos conflictos políticos entre facciones rivales se expresaron a través de diversas arenas institucionales durante el período de gobierno dividido (2003-2005), que estuvo

marcado por la competencia entre facciones partidarias.⁴⁷ El predominio del FR en las elecciones de 2003 se refleja en la distribución territorial de sus apoyos políticos (Tabla 2.1). Pero en la legislatura el FR se encontró en minoría. Al no tener control de otras arenas institucionales de poder provincial, el FR enfrentó desafíos políticos derivados de las luchas entre facciones partidarias por la sucesión de 2003 y en torno a la construcción de poder en el territorio provincial.

Tabla 2.1 Distribución territorial de la política. Elecciones 2003. Misiones

Partido/coalición	Elecciones 2003	
	Intendentes	Municipios
Frente Renovador	39	52 % de intendencias, incluyendo Eldorado, Oberá y Posadas
FJC (Frente Justicialista para el Cambio)	28	37 % de intendencias, incluyendo Leandro N. Alem e Iguazú
Frente Social y Productivo (UCR)	7	9 % de intendencias (Andresito, Ameghino, Alvear, Los Helechos, Andrade, Puerto Rico y San Pedro).
Frente del Reencuentro	1	Montecarlo
TOTAL	75	

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría Electoral Nacional de la Provincia de Misiones.

El interbloque opositor mayoritario en la legislatura, integrado por el PJ y los sectores radicales que permanecieron en la UCR, buscó acorralar y cercar al gobernador a través de diversas estrategias. Los principales conflictos entre el ejecutivo y el legislativo giraron en torno a los siguientes ejes:

⁴⁷ Con el concepto de “arenas institucionales de poder provincial” se hace referencia a otras instituciones estatales, más allá del poder ejecutivo y el legislativo, que también son objeto de disputa política entre facciones rivales. En esta tesis se trabaja sobre los STJ, pero otras arenas institucionales de poder provincial son el Tribunal Electoral, el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía de Estado, por ejemplo (Abdulhadi, 2016), cuyas denominaciones y competencias pueden variar de una provincia a otra.

- 1) Se derogó el “Impuesto Extraordinario Transitorio de Emergencia” (IETE);⁴⁸
- 2) Se redujo por ley la cantidad de miembros del STJ, de nueve a cinco;
- 3) Se modificaron las reglas del juego electoral (distribución de bancas), con la elección ya realizada, lo que perjudicó al FR y favoreció al PJ y la UCR;⁴⁹
- 4) Se derogó la ley de lemas que se venía utilizando a nivel municipal, con lo cual la oposición PJ-UCR intentó privar al FR de una herramienta electoral para coordinar sus propios grupos y facciones internas dentro del frente;⁵⁰
- 5) Se aprobó el presupuesto provincial de 2004 recortando facultades al gobernador para disponer reestructuraciones y renegociar deuda, y el gobernador solicitó al Fiscal de Estado plantear un conflicto de poderes;
- 6) Se aprobó una nueva ley de fiscalía de Estado, con la cual la oposición legislativa buscó fortalecer al Fiscal de Estado frente al gobernador, ya que el fiscal se negó a plantear el conflicto de poderes requerido por el gobernador; y
- 7) El STJ y el Tribunal Electoral, en distintos casos, emitieron fallos que contrariaban los intereses del gobernador.⁵¹

⁴⁸ El IETE era un impuesto provincial implementado en 1996 a iniciativa del PJ gobernante, que se descontaba de los sueldos de agentes estatales, y por ese motivo fue impopular y cuestionado. La intención de la oposición legislativa (liderada por el PJ) era modificar la agenda del gobernador del FR y comprometer sus prioridades presupuestarias (además de que, en caso de que el gobernador se opusiera a la devolución del recorte a empleados estatales, pagaría el costo político). El gobernador, a su vez, interpretaba la derogación del IETE en el marco de una disputa política (Misiones On Line, 10-07-2003).

⁴⁹ La llamada “ley del 9x6” se aprobó en 2002 por la mayoría legislativa del PJ, pero nunca llegó a utilizarse, pues fue derogada en 2003, en el contexto de la disputa con el FR. Reducía la cantidad de diputados provinciales y establecía un sistema electoral fuertemente mayoritario a favor de quien ganara la gobernación (Alvarez, 2003). En 2003, frente al posible triunfo del FR, esa reforma fue dejada sin efecto y el sistema continuó siendo proporcional, D’Hont sin barrera.

⁵⁰ La derogación de la ley de lemas, junto con otras medidas adoptadas por la oposición legislativa, fue duramente criticada por el gobernador Rovira (Misiones On Line, 21-11-2003). Desde su implementación en 1991, la ley de lemas siempre se aplicó a nivel municipal, excepto en este período de 2003-2005, cuando el FR no tuvo mayoría en la legislatura. Si bien el PJ había eliminado el sistema de lemas en 1996 para categorías del nivel provincial, se continuó utilizando para el nivel municipal.

⁵¹ En 2005 la jueza que ejercía la presidencia del STJ resolvió una disputa planteada por un intendente aliado del gobernador, desestimándola. Casi simultáneamente, la misma jueza del STJ, que ejercía también la presidencia del Tribunal Electoral, resolvió disputas por adjudicaciones de bancas legislativas a favor de la UCR (y contrariando los intereses del FR).

La reducción de la cantidad de integrantes del STJ (ley 3964 de julio 2003), de nueve a cinco miembros, previó que se dejarían de cubrir las vacantes que se generaran en la Corte, que al momento de sanción de la ley 3964 funcionaba con ocho jueces. La modificación en la cantidad de miembros del STJ, conocida como la estrategia de *court-packing* de los gobernadores (Castagnola, 2012; 2010a), tiene que ver directamente con las posibilidades de producir una mayoría afin en la máxima instancia judicial. La oposición PJ-UCR buscó, frente al potencial triunfo del FR en 2003, preservar la composición del STJ aun si se producían algunas vacantes, de modo que el gobernador tuviera menores oportunidades de designar jueces aliados.

En síntesis, en el contexto de gobierno dividido entre 2003 y 2005 el FR no pudo realizar cambios en la Corte, que permaneció inalterada. El mecanismo de Bloqueo explica la ausencia de cambios políticos en el STJ, ya que el FR no reunía la mayoría legislativa necesaria para designar nuevos jueces en el STJ, ni mucho menos para removerlos por vía del juicio político. Ni siquiera reunía la mayoría para modificar la cantidad de integrantes del STJ.

2.4.3 El mecanismo de Cooptación: la renovación del STJ (2006-2011)

Entre fines de 2005 y la primera mitad de 2006, el FR consiguió modificar la composición del STJ misionero y designó a cuatro nuevos jueces en la Corte local. Para efectuar esos nombramientos no contaba con mayoría de dos tercios en la legislatura. Sin embargo el gobernador logró cooptar a tres legisladores individuales (dos del PJ y uno de la UCR) y de ese modo reunió la mayoría necesaria para presionar la salida de jueces del STJ y para designar reemplazantes. Por ello el cambio político del STJ promovido por el FR en 2006 se explica por el mecanismo de Cooptación.

Sintéticamente, desde diciembre de 2005 y hasta junio de 2006, el FR ejecutó diversas iniciativas que fueron interpretadas por algunos actores como parte de un plan deliberado (entrevista con Joaquín Piña,⁵² 01/10/2011). Las iniciativas más destacadas, relacionadas con el STJ, fueron tres:

- 1) Se destituyó a la jueza del STJ que ejercía a su vez la presidencia del Tribunal Electoral (con mandato por dos años más), quien había emitido fallos contrarios a los intereses del FR;
- 2) Se aprobó una ley de jubilación especial para los jueces que se acogieran a sus beneficios en un plazo de treinta (30) días, con lo cual se obtuvieron tres vacantes más en el STJ; y
- 3) Se designó a cuatro nuevos jueces en el STJ, cercanos al gobernador.⁵³

En las elecciones provinciales de 2005 el FR ganó y alcanzó mayoría absoluta en la legislatura, con lo cual el gobernador planteó que se podía comenzar el tránsito a la “normalidad institucional” (El Territorio, 23/12/2005). A partir de ese momento, el FR desplegó estrategias de control político para neutralizar otros espacios de poder institucional desde donde se definen cuestiones relevantes para la política local. Esas arenas institucionales de poder operan como fuentes de recursos (en sentido amplio) para facciones rivales, como el STJ. Controlar esas arenas institucionales no electivas opera como un efecto de demostración sobre las diversas facciones y grupos políticos acerca de quién ejerce en verdad el liderazgo provincial, o quién ejerce efectivamente el poder. En la sesión legislativa del 22 de diciembre de 2005 el FR derogó un conjunto de treinta y

⁵² Ex obispo y primer candidato a convencional constituyente en 2006 por la lista opositora al FR.

⁵³ Otras iniciativas del FR, no relacionadas directamente con el STJ, fueron las siguientes: 1) Designación de un “Fiscal Superior” del Tribunal de Cuentas, con amplias facultades sobre este organismo; 2) Destitución del Fiscal de Estado y su reemplazo por un funcionario vinculado al gobernador; y 3) la aprobación de una ley de reforma constitucional para instaurar la reelección indefinida.

nueve (39) leyes, sancionadas por la anterior mayoría opositora en la legislatura, y dejó sin efecto una multiplicidad de artículos de diversas leyes. Al hacerlo, el FR devolvió facultades al gobernador en algunos casos, y en otros convalidó lo actuado por el poder ejecutivo (por ejemplo respecto de las ejecuciones y modificaciones presupuestarias dispuestas durante 2004 y 2005). En esa sesión del 22/12/2005, además, se amplió nuevamente la composición del STJ a nueve miembros (Misiones On Line, 23/12/2005).

De esta manera, luego del período de gobierno dividido (2003-2005) el gobernador del FR promovió una serie de iniciativas entre las cuales se encontraba el recambio de la composición del STJ. En ese momento, cuando el FR se propuso cambiar su composición en 2006, el STJ contaba con ocho jueces, por lo cual ya existía una vacante.

En paralelo a la ampliación del STJ, el FR promovió el juicio político a una jueza de la Corte que se encontraba ejerciendo a la vez la presidencia del Tribunal Electoral. En poco tiempo el juicio político prosperó, y la jueza fue destituida, gracias a la cooptación de tres diputados que permitieron reunir los dos tercios necesarios en la legislatura. Ésta vacante generada por el FR tuvo un claro mensaje político. La jueza destituida que presidía el STJ (y el Tribunal Electoral) era considerada una persona “ecuánime” (entrevista con 2M, 04-10-2011) en el ámbito judicial, y el gobernador no confiaba en ella. Un juicio político para remover a un juez es una medida extrema, pero el gobernador del FR había decidido removerla, y enviar así un mensaje político a otros jueces del STJ. 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 4M, 07-10-2011).

Sin embargo, dado que la presidente del STJ no era confiable para el FR, entre enero y febrero de 2006 se la destituyó como jueza del STJ (y por tanto también del Tribunal Electoral cuya presidencia ejercía en ese momento). Esta destitución es de especial relevancia en este contexto,⁵⁴ ya que luego del juicio político el FR propició en la legislatura la aprobación de una ley que estableció un régimen especial de jubilación para los jueces que se acogieran dentro de un plazo de treinta (30) días. Gracias a esa iniciativa, tres jueces del STJ se acogieron al régimen y el gobierno provincial logró tres nuevas vacantes en el máximo tribunal (El Territorio, 27-04-2006). Así, junto con la vacante por la destitución de la presidente del STJ y la que ya existía por el fallecimiento de un magistrado en 2001, el FR ahora contaba con cinco vacantes en la Corte provincial. Poco después, a fines de mayo de 2006, la legislatura aprobó los nombramientos de cuatro candidatos propuestos por el FR para el STJ, y al menos tres de ellos fueron criticados por su cercanía política con gobernador (El Territorio, 3/12/2006).⁵⁵

De este modo, con una estrategia institucional (Castagnola, 2010a) como fue el régimen jubilatorio especial (transitorio), el gobernador presionó la salida de jueces del STJ y obtuvo tres nuevas vacantes en la Corte provincial. Sin embargo, a diferencia de lo que sostiene Castagnola (2012; 2010a), los jueces del STJ no renunciaron a sus cargos simplemente por las presiones del gobernador, sino porque ya no disponían de respaldo político por parte de facciones partidarias que pudieran sostenerlos en sus puestos. La credibilidad de las presiones del gobernador provenía del hecho de que ya había demostrado que era capaz de reunir la mayoría legislativa de dos tercios para llevar a cabo

⁵⁴ En paralelo a la destitución de la jueza del STJ, y en forma simultánea, se tramitó otro juicio político por medio del cual se destituyó al Fiscal de Estado, que se había negado a plantear el conflicto de poderes solicitado por el gobernador en 2004.

⁵⁵ Tras las elecciones legislativas de 2005, el FR alcanzó 21 de los 40 diputados, una mayoría absoluta ajustada. Pero como ya se mencionó, el FR logró cooptar a dos legisladores del PJ y uno de la UCR, con lo cual alcanzó los 24 votos necesarios (2/3). Esos tres legisladores fueron luego expulsados de sus respectivos partidos, aunque ya estaban incorporados a las filas del FR para ese momento.

una destitución, sin que otras facciones partidarias pudieran intervenir para bloquear represalias. A través de la cooptación de tres legisladores individuales (dos del PJ y uno de la UCR), el gobernador efectivamente demostró que disponía del apoyo legislativo necesario, y que estaba dispuesto a emplearlo. De hecho, esos mismos jueces que renunciaron a sus cargos en mayo de 2006 se mantuvieron en sus puestos hasta ese momento porque el interbloque legislativo opositor (PJ-UCR) tenía suficientes bancas para bloquear represalias del gobernador sobre los jueces durante el período 2003-2005. Sin embargo, tras el triunfo del FR en las elecciones legislativas de 2005, aquél bloque opositor en la legislatura comenzó a desintegrarse y el gobernador consiguió cooptar a tres legisladores, con lo cual su amenaza ganó credibilidad. Por lo tanto, cuando el gobernador del FR ofreció un esquema de jubilación especial para jueces en 2006, en la práctica se trató de una invitación para que los jueces dejaran voluntariamente sus cargos. Pero previamente ya había demostrado el otro pilar de su estrategia: que podía reunir los votos necesarios en la legislatura provincial y que estaba dispuesto a llevar a cabo una destitución.

En síntesis, aunque el gobernador del FR no reunía con su partido la mayoría necesaria para destituir jueces del STJ ni para designarlos, superó el umbral gracias al mecanismo de Cooptación y consiguió ejecutar un cambio político del STJ.

2.5 Mecanismos causales y cambios políticos en el STJ misionero

Los cambios políticos observados en el STJ misionero durante el período estudiado (1983-2011) se explican por los mecanismos de Imposición y de Cooptación. Este apartado está dedicado al análisis de tres grandes temas.

En primer lugar, la clave para explicar los cambios políticos en el STJ es si el gobernador logra reunir o no la mayoría legislativa necesaria, tanto para remover como para designar nuevos jueces en la Corte. Y además, si esa mayoría responde efectivamente a sus iniciativas, o si por el contrario al menos una parte de esa mayoría responde a otro líder partidario (y no al gobernador).

En segundo lugar, los cambios políticos en la composición del STJ son consistentes con los cambios observados en las coaliciones partidarias dominantes durante el período estudiado (1983-2011).

En tercer lugar, el caso de Misiones aporta evidencia de que los jueces del STJ no renuncian simplemente por presiones informales del gobernador, sino que renuncian cuando no tienen respaldo político suficiente de facciones partidarias que puedan sostenerlos en sus puestos. A continuación, se analiza cada uno de estos puntos.

2.5.1 La mayoría legislativa

Los mecanismos causales propuestos para explicar los cambios políticos de jueces del STJ toman en cuenta la evolución de mayorías legislativas en relación directa con el diseño institucional. Si bien el diseño institucional abarca múltiples aspectos, aquí se centró el análisis fundamentalmente en la mayoría legislativa exigida tanto para designar nuevos jueces en el STJ como para removerlos. Esto no implica desconocer otros factores del diseño institucional que pueden afectar la capacidad del gobernador para modificar la composición del STJ. Por ejemplo, la capacidad de modificar por ley la cantidad de miembros de la Corte (*court-packing*) o de realizar cambios en los procedimientos de designación que alteren el mapa de actores que participan en el proceso. Simplemente se considera que más allá de los procedimientos y la capacidad de *court-packing*, la clave

reside en si el gobernador logra reunir la mayoría exigida para designar nuevos jueces, o para presionar con efectividad la renuncia de los que están en uso del cargo. Y si esa mayoría efectivamente responde al gobernador.

En el Cuadro 2.4 se especifica el porcentaje de bancas del partido del gobernador para cada período legislativo considerado en este capítulo.

Cuadro 2.4 Gobernadores y porcentaje de escaños legislativos de su partido. Misiones (1983-2011)

Período	Gobernador	Partido	Bancas legislativas partido del gobernador (en %)
1983-1985	Barrios Arrechea	UCR	52,5
1985-1987	Barrios Arrechea	UCR	55
1987-1989	Humada	PJ	47,5
1989-1991	Humada	PJ	52,5
1991-1993	Puerta	PJ	52,5
1993-1995	Puerta	PJ	55
1995-1997	Puerta	PJ	52,5
1997-1999	Puerta	PJ	50
1999-2001	Rovira	PJ	52,5
2001-2003	Rovira	PJ	47,5
2003-2005	Rovira	FR	37,14
2005-2007	Rovira	FR	60
2007-2009	Closs	FR	45
2009-2011	Closs	FR	52,5

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Atlas Electoral de Andy Tow (último acceso 5/4/2018).

En un contexto de gobierno mayoritario, si el gobernador es efectivamente el máximo líder partidario, modificará la composición del STJ con los jueces de su preferencia. Los cambios en las coaliciones partidarias dominantes a nivel provincial durante el período bajo estudio (1983-2011) tuvieron un impacto en la composición del STJ. De todos modos, a lo largo del período estudiado los cambios en el STJ tuvieron lugar bajo diversos contextos políticos, que ponen en juego diferentes mecanismos causales. Por eso las estrategias de la UCR en los años '80 y del PJ en 1990-1991 fueron

similares, mientras que el FR en 2006 debió recurrir a otras, en función de las mayorías exigidas en cada momento, como se analiza a continuación.

Durante el mandato de Barrios Arrechea (1983-1987), que era el máximo referente del radicalismo provincial, la UCR contaba con la mayoría legislativa exigida por el diseño institucional. Por lo tanto impuso a los jueces de su preferencia en el STJ, sin el acompañamiento del bloque del PJ que se retiró del recinto (El Territorio, 29-12-1983). Pero no sólo eso, sino que también modificó la cantidad de miembros del máximo tribunal para designar a dos integrantes más antes de finalizar su mandato en 1987. Este contexto de gobierno mayoritario se modificó con la alternancia partidaria de gobernador en 1987. Sin embargo, dado que la UCR conservó la mayoría en la legislatura se abrió un escenario de gobierno dividido. En la medida que entre 1987 y 1989 el gobernador Humada (PJ) no contaba con la mayoría necesaria para efectuar cambios en la composición de la Corte, ésta permaneció inalterada en ese momento. Cuando en 1989 el PJ alcanzó la mayoría absoluta en la legislatura, el gobernador Humada, máximo líder del PJ, impulsó cambios en la composición del STJ por vía de Imposición. De todos modos, como el PJ no disponía de los dos tercios en la legislatura, no tenía la amenaza de destitución para presionar la salida de jueces de la Corte. Por lo tanto, la estrategia del gobernador Humada fue ampliar la cantidad de miembros del STJ y designar nuevos jueces (*court-packing*), para lo cual sí disponía de la mayoría necesaria.

A partir de allí, desde 1991 y hasta 2006 se observó el período de mayor estabilidad en la composición del STJ misionero. Recién en 2006 hubo nuevos cambios políticos en el STJ,⁵⁶ cuando el FR desplegó varias iniciativas simultáneas con el objetivo de cambiar la integración del STJ y logró designar nuevos jueces en la máxima instancia

⁵⁶ Como se mencionó más arriba, durante los años '90 un solo juez se jubiló y fue reemplazado por otro ligado a un alto funcionario del PJ, mientras que en 2001 falleció un juez designado por la UCR en los años '80, cuya vacante no fue cubierta en el momento.

judicial de la provincia. Los cambios implementados por el FR se explican por el mecanismo de Cooptación. Como no disponía de la mayoría legislativa necesaria, el gobernador buscó y logró cooptar legisladores individuales y reunió por esa vía el apoyo necesario en la legislatura.

Por lo mismo, cuando el gobernador no dispone de la mayoría legislativa necesaria para efectuar cambios en el STJ, el mecanismo del Bloqueo explica que la composición de la Corte se mantenga sin cambios, en ausencia de negociación o de cooptación. Esto ocurrió en los breves momentos en que los gobernadores misioneros no tuvieron la mayoría legislativa necesaria, entre 1987 y 1989 y entre 1999 y 2005.

2.5.2 Cambios en las coaliciones dominantes y cambios en el STJ

Uno de los aportes de este trabajo es poner en cuestión el supuesto frecuente en la literatura de política subnacional (Durazo Herrmann, 2010; Gervasoni, 2010; Gibson, 2012; 2007; Giraudy, 2010), según el cual se suele tomar a los gobernadores como máximos jefes de sus respectivas fuerzas partidarias (Tchintian, 2009). El gobernador no necesariamente es el máximo jefe partidario y, por lo tanto, la mayoría legislativa de su partido no necesariamente responde a sus iniciativas. Así, durante los gobiernos de Ramón Puerta (1991-1999), el máximo jefe partidario del peronismo provincial fue Julio Humada, quien fue el presidente del PJ local, diputado provincial y ejerció la presidencia de la legislatura.⁵⁷ Puerta recién se enfrentó decididamente a Humada en las elecciones de 1999. Es por esto que la alternancia ejecutiva de 1991 no modificó las relaciones de fuerza entre las facciones del peronismo por la decisión del nuevo gobernador Puerta de

⁵⁷ La Constitución misionera (1958) reserva la presidencia de la legislatura provincial a uno de sus integrantes, y no al vicegobernador, como suele ocurrir en los diseños presidencialistas.

no enfrentarse, al menos abiertamente, al máximo líder partidario (Humada). Esto es consistente con la estabilidad de los jueces del STJ en sus cargos durante los años '90, en un contexto en el que no observaron presiones del gobernador por modificar la Corte. Los jueces que estaban ocupando los cargos en el STJ fueron designados por las coaliciones partidarias dominantes (mayoritariamente del PJ). Mientras no se fracturó la coalición partidaria dominante del PJ, no se observaron cambios políticos en la Corte provincial.

Cuando Puerta finalmente decidió enfrentar a Humada y lo desplazó de la conducción partidaria provincial, formó su propia línea interna, se convirtió en el máximo referente del justicialismo local, y promovió a su propio candidato, Carlos Rovira, para sucederlo en la gobernación. De este modo, a partir de 1999 el gobernador Rovira tampoco fue el máximo jefe partidario (cargo que ostentó Puerta durante el primer gobierno de Rovira). Por lo tanto, la mayoría legislativa del peronismo no necesariamente respondió al gobernador durante los mandatos de Puerta (1991-1999) como tampoco durante el primer mandato de Rovira al frente de la gobernación (1999-2003).

Del mismo modo, después de los cambios realizados en el STJ en 2006, la coalición partidaria dominante en el FR continuó sin divisiones y no se observaron nuevos cambios políticos de jueces en el STJ. Rovira dejó el cargo de gobernador y permaneció a nivel provincial como presidente de la legislatura y máximo jefe partidario del FR. El gobernador que sucedió a Rovira en 2007, Maurice Closs (2007-2011) tampoco fue el máximo líder partidario (del FR), y en la legislatura el contingente del FR no respondía necesariamente a las iniciativas del gobernador Closs. Tampoco se observaron presiones de Closs por modificar el STJ, en un contexto en que el máximo jefe partidario del FR seguía siendo el ex gobernador y presidente de la legislatura Carlos Rovira. Más allá de las tensiones entre la facción partidaria del gobernador (Closs) y la del rovirismo dentro

del FR, el gobernador Closs no se enfrentó con el máximo líder del frente partidario (Rovira) que gobierna a nivel provincial, y la composición del STJ se mantuvo estable.⁵⁸

Por otra parte, se puede objetar que cuando Puerta desplazó a Humada de la conducción del PJ en 1999, siguiendo el planteo teórico de esta tesis se debió observar cambios en la composición del STJ. Esto porque Puerta hubiera querido remover a los jueces designados mayormente por Humada y reemplazarlos por otros de su preferencia. Sin embargo, dos razones permiten matizar la objeción. Primero porque después del conflicto partidario por la conducción del PJ en 1999 Puerta logró evitar la fractura del peronismo y mantuvo alineado al partido detrás de su liderazgo. Y segundo porque después de la fallida proyección a la arena nacional, Puerta debió rápidamente enfrentar el desafío que provino de su propio sucesor por la gobernación.

Durante su primer mandato, Rovira (1999-2003) se encontró en una situación muy similar a la de Puerta en 1991. Luego de la alternancia ejecutiva la mayoría legislativa del PJ no respondía a sus iniciativas sino que seguía las directivas de Puerta, el máximo líder partidario. Aunque en un primer momento el gobernador Rovira no se enfrentó a su antecesor, sí lo hizo de cara a la coyuntura de las elecciones de 2003, al crear el FR junto a la máxima dirigencia radical que abandonó su partido. Los realineamientos cruzados que se dieron en ese momento generaron un contexto de gobierno dividido durante el período 2003-2005. Pero luego de los realineamientos que dieron lugar al surgimiento del FR, entre 2003 y 2005 las facciones partidarias se mantuvieron en disputa hasta que las elecciones provinciales de 2005 alteraron la composición en la legislatura y el FR logró inclinar la relación de fuerzas a su favor.

⁵⁸ En octubre de 2006 falleció un magistrado del STJ, y el máximo órgano judicial funcionó con siete (7) de los nueve (9) miembros, hasta que en agosto de 2009 se cubrieron ambas vacantes con dos jueces designados por el FR. En junio de 2010 falleció otro magistrado que fue reemplazado en diciembre de 2010. Sin embargo, no fueron vacantes generadas por presiones políticas y cambios partidarios en la composición del STJ.

En síntesis, durante la década del '90 la tensión estuvo entre Puerta y Humada, gobernador y máximo jefe partidario respectivamente. A partir de 1999 y 2000 el núcleo de esa tensión se desplazó a la relación entre Rovira y Puerta, gobernador y máximo líder partidario respectivamente. Lo mismo puede decirse del período 2007-2011 entre Closs (gobernador) y Rovira (máximo jefe del FR). Sin embargo, la coalición dominante en el FR no se fracturó y no se observaron cambios políticos de jueces del STJ. El hecho de que el partido del gobernador tenga mayoría en la legislatura provincial no asegura que esa mayoría responda efectivamente al gobernador, sino que depende de acuerdos, negociaciones y pactos entre los líderes de las principales facciones que integran la coalición gobernante.

2.5.3 Jueces del STJ y presiones del gobernador

En lo que respecta al tercer punto destacado al inicio de este apartado, los jueces del STJ no dejan sus cargos simplemente por las presiones del gobernador. Si renuncian ante esas presiones es porque no cuentan con respaldo político de partidos o facciones partidarias que puedan sostenerlos en sus puestos. De hecho, durante el período 2003-2005 continuaron en sus cargos los jueces del STJ a pesar de las presiones del gobernador. Si continuaron en sus cargos fue porque el interbloque mayoritario en la legislatura, integrado por PJ y UCR, disponía de la capacidad de bloquear represalias del FR, y en ese sentido podía respaldar a los jueces del STJ. Sin embargo, cuando luego de la renovación parlamentaria de 2005 el gobernador del FR (Rovira) demostró que podía reunir la mayoría legislativa necesaria para destituir, entonces las presiones del

governador ganaron credibilidad y tres jueces del STJ renunciaron a sus cargos acogiéndose al régimen jubilatorio especial ofrecido por el FR.⁵⁹

El FR se mantuvo en el gobierno provincial desde 2003, y ganó todas las elecciones provinciales desde entonces, con la excepción de las elecciones por la reforma constitucional de 2006, al mismo tiempo que logró marginar a otros partidos. Si bien al interior del frente gobernante existían múltiples facciones y grupos políticos diversos, la coalición dominante de este frente partidario provincial se mantuvo unida. Los grupos peronistas orientados por Rovira (el “rovirismo”) y los radicales liderados básicamente por Closs (el “clossismo”) constituían las principales facciones partidarias en la coalición gobernante del FR.⁶⁰ Así, desde el año 2006 el FR prevaleció en arenas institucionales de poder provincial que le permitieron fortalecer el control político del territorio (Gibson, 2012). Aunque Rovira dejó la gobernación en 2007, continuó siendo el máximo jefe del FR y presidente de la legislatura, ejerciendo a nivel provincial su liderazgo político y el control del territorio, como el líder, el “conductor” (quien tiene los vínculos, los lazos, el poder). Además, logró imponer en esa ocasión a su sucesor y socio político (Closs) como gobernador. Desde entonces no se observaron más cambios políticos en el STJ misionero.

2.6 Conclusiones

La evidencia analizada en el caso de la provincia de Misiones permite sostener tres conclusiones principales.

⁵⁹ Los jueces que resignaron sus cargos en el STJ en 2006 habían sido promovidos a la Corte en 1991 por el máximo caudillo peronista de entonces, Julio César Humada.

⁶⁰ El gobernador Closs (2007-2011) no se enfrentó a su antecesor Rovira (máximo líder del FR) y tampoco intentó presionar la salida de jueces del STJ. Por esta razón, no se observaron cambios políticos en la composición de la Corte luego del 2006. Esta “ausencia de cambios” entre 2007-2011 se consideró como evidencia negativa irrelevante (Mahoney y Goertz, 2004) porque no fue posible identificar presiones o intentos del gobernador Closs por modificar la composición de la Corte.

En primer lugar, los cambios políticos de jueces del STJ durante el período estudiado (1983-2011) fueron consistentes con los cambios observados en las coaliciones partidarias dominantes, tal como ya sostuvo la literatura de estudios judiciales comparados (Castagnola, 2012; 2010a; Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015; Pérez Liñán y Castagnola, 2009). Sin embargo, las estrategias para modificar la composición del STJ fueron cambiantes de acuerdo al contexto político, y también en función del momento en que se propusieron. En el inicio del período estudiado, durante los gobiernos de Barrios Arrechea (UCR, 1983-1987) y de Humada (PJ, 1987-1991), las estrategias para generar vacantes en el STJ misionero se realizaron ampliando la cantidad de miembros que componen la máxima instancia judicial. Así, el STJ pasó de tres a cinco integrantes durante el gobierno de la UCR, mientras que bajo el PJ se amplió a nueve. Ni la UCR ni el PJ dispusieron de mayoría legislativa de dos tercios para presionar efectivamente la salida de jueces del STJ. Pero sí tuvieron la mayoría legislativa necesaria para modificar por ley la cantidad de miembros de la Corte y así generar y cubrir vacantes. Ahora bien, cuando el FR se propuso modificar la composición del STJ en 2006 el máximo tribunal tenía ocho miembros ocupando cargos, con lo cual debió recurrir a otras estrategias. De ahí que ante el objetivo de designar nuevos jueces de su preferencia, la creación de vacantes debió ser forzada, por un lado vía el juicio político a la jueza que ejercía la presidencia del STJ, de quien el FR no esperaba que renuncie, y por otro lado vía el ofrecimiento de beneficios jubilatorios especiales a los demás jueces. Pero el gobernador ya había demostrado que logró reunir la mayoría legislativa para promover una destitución y por tanto podía desplegar represalias.

En segundo lugar, y en relación con lo anterior, la clave para comprender y explicar los cambios políticos de jueces del STJ está en observar qué ocurre en la

legislatura entre partidos o facciones partidarias rivales. Esto es así porque la legislatura es el poder encargado de remover a los jueces de la Corte en veintidós (22) de las veinticuatro (24) provincias argentinas.⁶¹ En ese sentido, más allá de las presiones del gobernador para forzar la salida de jueces del STJ y designar nuevos jueces, el punto clave es si logra reunir apoyo legislativo suficiente. Y, fundamentalmente, si la mayoría de su partido responde a sus iniciativas, ya que no siempre los gobernadores fueron los máximos referentes partidarios (Puerta entre 1991-1999, Rovira entre 1999-2003, Closs entre 2007-2011). Desde 1983 y hasta 2001 se exigió mayoría absoluta en la legislatura para designar nuevos jueces en la Corte, y tanto la UCR como el PJ lograron esa mayoría, aunque no los dos tercios necesarios para presionar por la renuncia de jueces. Sin embargo, cuando el FR fue gobierno (desde 2003) ya no alcanzó con la mayoría absoluta sino que se exigían los dos tercios en la legislatura, tanto para designar nuevos jueces en la Corte como para removerlos. Aun así, el FR logró reunir la mayoría de dos tercios, desde fines de 2005, a partir de la cooptación de tres legisladores individuales que pertenecían al PJ y la UCR. Sólo entonces logró modificar la composición del STJ.

En tercer lugar, y en relación con lo anterior, los jueces del STJ no renunciaron a sus cargos simplemente por presiones del gobernador. Los jueces de la Corte que renunciaron a sus cargos en 2006, en un contexto de fuerte presión política, lo hicieron porque ya no disponían de respaldo político por parte de facciones partidarias relevantes, que pudieran sostenerlos en sus puestos. Y no se enfrentaron a un gobernador que podía, por medio de la cooptación, reunir la mayoría legislativa necesaria para destituirlos y cambiar la composición del STJ. De hecho, entre 2003-2005 esos mismos jueces permanecieron en sus cargos en la Corte a pesar de haber sido cuestionados por el

⁶¹ En las provincias de San Luis y Tierra del Fuego los jueces del STJ se remueven por un Jurado de Enjuiciamiento (Castagnola, 2010b). El Jurado de Enjuiciamiento no está integrado únicamente por legisladores, como en los casos de juicio político que lleva adelante la legislatura. Para más detalles sobre la evolución de los diseños institucionales en las provincias argentinas, véase Castagnola (2010b).

gobernador del FR. Las presiones que puede ejercer el gobernador para que los jueces se retiren son creíbles cuando puede reunir la mayoría legislativa necesaria. Por ello, ante la ausencia de respaldo político por parte de facciones partidarias rivales al FR, tres jueces del STJ misionero renunciaron a sus cargos en mayo de 2006 al aceptar la jubilación especial. Esto facilitó al FR las vacantes necesarias para cubrir con jueces de su preferencia. Pero la clave de esas renunciaciones no estuvo en el régimen de jubilación especial transitorio ofrecido por el gobernador, una estrategia institucional (Castagnola, 2012; 2010a). La clave fue que el gobernador ya había logrado reunir la mayoría legislativa necesaria para desplegar represalias gracias al mecanismo de Cooptación.

CAPÍTULO III

Facciones cruzadas: acuerdos y disputas partidarias en los nombramientos de jueces en la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe

3.1 Introducción

En este capítulo se analizan los cambios políticos de jueces en la Corte Suprema de Justicia de la provincia de Santa Fe (en adelante, STJ), en función de las coaliciones partidarias dominantes en el período bajo estudio (1983-2011).

Los cambios políticos de jueces del STJ en el caso de Santa Fe se explican por el mecanismo causal de Negociación. Este mecanismo implica que el gobernador necesita acordar con otros partidos o facciones partidarias para lograr la mayoría legislativa que le permite efectuar cambios en el STJ.

Desde 1983 y hasta 2007 el Partido Justicialista (PJ) reunió más del cincuenta por ciento (50%) del total de bancas de la Asamblea legislativa (Diputados y Senadores provinciales juntos), y por lo tanto dispuso de la mayoría legislativa para designar nuevos jueces en el STJ. Sin embargo, no tuvo en ningún momento por sí solo los dos tercios necesarios para destituir magistrados de la Corte. Esto implica que el gobernador no tenía con su propio partido la mayoría legislativa necesaria para presionar de manera creíble para lograr la renuncia de jueces de la Corte (y de ese modo generar vacantes para designar nuevos miembros). Más aún, a pesar de que el peronismo santafesino tuvo mayoría legislativa durante casi todo el período considerado en este trabajo (1983-2011), incluyendo los dos tercios del Senado provincial entre 1987 y 2007 (no de la Asamblea legislativa), el comportamiento de los legisladores del PJ no fue homogéneo en todo momento y hubo rupturas en su propio bloque parlamentario (Lascurain, 2014a; Maina, 2013). Aun así, como se verá en este capítulo, el respaldo político otorgado por facciones

partidarias de oposición permitió al oficialismo concretar los cambios de jueces observados en la Corte provincial. Es por esto que la dinámica de alianzas cruzadas entre partidos y facciones partidarias rivales resulta fundamental para comprender los cambios políticos de jueces del STJ santafesino.

Este capítulo se organiza de la siguiente manera. La primera sección está dedicada al diseño institucional específico que explica cómo se designan y remueven los jueces del STJ, y la relevancia de la Corte santafesina en términos de las cuestiones sobre las que detenta poder de decisión. La segunda sección presenta la evolución de las mayorías legislativas y una breve reseña histórica para comprender las principales facciones partidarias del período estudiado. La tercera sección analiza los cambios de jueces del STJ en virtud del mecanismo causal que los explica, el de Negociación, así como también el mecanismo de Bloqueo, que explica la ausencia de cambios cuando los gobernadores intentaron modificar la Corte. En la cuarta sección se sintetiza el análisis de los mecanismos y acuerdos políticos que explican los cambios de jueces del STJ en Santa Fe, y finalmente se plantean las conclusiones del capítulo.

3.2 Diseño institucional: relevancia política de la Corte provincial y mayorías exigidas para nombrar y remover jueces del STJ

La Constitución provincial de Santa Fe (en adelante, CPSF) asigna competencias a la máxima instancia judicial que la convierten en una arena de poder institucional donde se definen cuestiones relevantes para la política local. De acuerdo con el artículo 92 inciso 1 de la CPSF, el STJ santafesino representa al poder judicial de la provincia y está integrado por cinco ministros como mínimo y un procurador general (art. 84 de la

CPSF)⁶². Sus integrantes son designados por el poder ejecutivo con acuerdo de la Asamblea Legislativa (art. 86 CPSF), la cual se compone de los legisladores de las Cámaras de Diputados y Senadores provinciales (art. 31 de la CPSF).

Respecto a la mayoría legislativa requerida para designar magistrados y funcionarios del poder judicial, la CPSF establece que las decisiones de la Asamblea Legislativa “son válidas si está presente la mitad más uno de los legisladores y se adoptan por la mayoría absoluta de los presentes” (art. 31 de la CPSF; art. 5 del Reglamento de la Asamblea Legislativa de la provincia de Santa Fe). Una vez designados, los jueces de la Corte son inamovibles, aunque el artículo 88 de la CPSF dispone que su inamovilidad cesa a los sesenta y cinco (65) años de edad, si están en condiciones de jubilarse.⁶³

Por otro lado, los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la provincia se encuentran entre los funcionarios que pueden ser sometidos a juicio político (Sección Sexta, Capítulo Único de la CPSF) y removidos de su cargo por esa vía. Sintéticamente, la acusación compete a la Cámara de Diputados y la sustanciación del juicio a la Cámara de Senadores, y la CPSF exige mayorías de dos tercios sobre los miembros presentes de cada Cámara (Artículos 98 a 105 de la CPSF).

La Corte santafesina tiene entre sus principales competencias la de resolver sobre recursos de inconstitucionalidad planteados contra decisiones de tribunales inferiores, resuelve sobre recursos contencioso-administrativos sometidos a su decisión en los casos y modos que establece la ley, tiene competencia sobre los juicios de expropiación que promueva el Estado provincial, interviene en recursos contra decisiones del Tribunal de

⁶² Durante prácticamente todo el período estudiado en esta tesis (1983-2011) la Corte santafesina estuvo integrada por seis jueces, desde que en 1986 se designó al sexto integrante. Santa Fe es una de las pocas provincias argentinas que establece un número mínimo de jueces para el STJ (Castagnola, 2010b).

⁶³ Respecto a la inamovilidad, el artículo 88 de la CPSF dice, textual, lo siguiente: “son inamovibles mientras conserven su idoneidad física, intelectual y moral y el buen desempeño de sus funciones. Cesa su inamovilidad a los sesenta y cinco años de edad si están en condiciones de obtener jubilación ordinaria” (art. 88 de la CPSF).

Cuentas y sobre conflictos de atribuciones planteados entre funcionarios del poder ejecutivo y del poder judicial, entre otras (art. 93 CPSF), todo lo cual convierte a la Corte provincial en una arena institucional que detenta poder de decisión sobre cuestiones muy relevantes para la política provincial.

Otro factor que otorga relevancia al STJ es el hecho de que el Tribunal Electoral de la provincia se integra por un juez de la Corte Suprema y dos jueces de las Cámaras de Apelación de la ciudad de Santa Fe y de Rosario, respectivamente, siendo uno del fuero civil y otro del fuero penal (art. 32 de la Ley 4990 de Santa Fe). En el Cuadro 3.1 se resumen las principales competencias del STJ y el Tribunal Electoral.

Cuadro 3.1 Competencias del STJ y el Tribunal Electoral de Santa Fe

<u>Competencias STJ</u>	<u>Competencias Tribunal Electoral</u>
Resolver sobre recursos de inconstitucionalidad planteados contra decisiones de tribunales inferiores	Efectuar, ante las autoridades competentes, las gestiones necesarias para el cumplimiento de su cometido
Resolver recursos contencioso-administrativos sometidos a su decisión (en los casos y en el modo establecido por ley)	Designar los miembros de las mesas receptoras de votos y disponer de las medidas conducentes a la organización del comicio
Resolver en juicios de expropiación que promueva la provincia	Decidir sobre la validez o invalidez de los votos impugnados
Disputas por competencia entre tribunales y jueces de la provincia que no tengan un superior común y resolver sobre conflictos de competencias planteados entre funcionarios del ejecutivo y del poder judicial	Calificar las elecciones de electores de gobernador y vicegobernador y las elecciones de convencionales constituyentes, senadores, diputados, concejales municipales y miembros de comisiones de fomento
Decidir sobre recursos planteados contra decisiones del Tribunal de Cuentas (en los modos que establece la ley)	Practicar los escrutinios definitivos

Fuente: Elaboración propia en base al artículo 93 de la Constitución provincial para el STJ y la Ley 4990, artículos 32 y 37 para el Tribunal Electoral.

De acuerdo con la Ley 4990 de la provincia de Santa Fe, quien preside el Tribunal Electoral es el juez de la Corte Suprema de Justicia. Por ese motivo el STJ adquiere relevancia dado que uno de sus miembros ejercerá la presidencia del Tribunal Electoral,

que es la máxima instancia provincial con poder de decisión sobre disputas en torno a elecciones provinciales o municipales.

3.3 Evolución de mayorías y breve reseña histórica

En el Cuadro 3.2 se presenta esquemáticamente la información acerca de cada período de gobierno atravesado por los partidos de la provincia de Santa Fe, y se especifica en qué momentos se modificó la composición del STJ y en función de qué mecanismo causal de acuerdo al contexto político imperante, tomando en cuenta la mayoría requerida por el diseño institucional. El Cuadro 3.2 incluye una columna que da cuenta de si el gobernador era reconocido en su propio partido o coalición como el máximo líder, a partir de fuentes bibliográficas, trabajo de hemeroteca y entrevistas que permitieron reconstruir la información. Esto es importante porque informa si el gobernador tiene respaldo de los legisladores de su partido o si por el contrario existen disputas internas entre facciones rivales que no necesariamente responden al gobernador. De acuerdo con el marco teórico presentado en esta tesis distinguir si el bloque partidario que dispone de mayoría legislativa responde a las iniciativas del gobernador o no es una cuestión clave.

Como se ve en el Cuadro 3.2, Carlos Reutemann⁶⁴ consiguió erigirse en el máximo líder del PJ santafesino recién en su segundo mandato como gobernador (Ramos, 2011). A su vez, antes de que finalice su segundo mandato, Jorge Obeid⁶⁵ (PJ, 2003-2007)

⁶⁴ Carlos Reutemann fue dos veces gobernador de la provincia de Santa Fe, entre 1991-1995 y entre 1999-2003. Fue electo Senador Nacional por la misma provincia en tres ocasiones (1995, 2003 y 2009). Ex piloto de automovilismo argentino, y empresario agropecuario, ingresó a la actividad política en 1991 promovido por el entonces Presidente de la Nación y líder del peronismo a nivel nacional, Carlos Menem (Lascrain, 2015).

⁶⁵ Jorge Obeid fue concejal e intendente de la ciudad de Santa Fe por el partido justicialista, gobernador en dos oportunidades (1995-1999, y 2003-2007) y diputado nacional, además de ejercer diversos cargos partidarios en el peronismo santafesino.

promovió la designación en la Corte santafesina de un juez de origen radical, cuando restaba poco más de un mes para dejar el cargo y ya había un nuevo gobernador electo. Si bien el PJ tenía la mayoría legislativa necesaria para designar a un juez del STJ, no reunía la mayoría legislativa exigida para destituir a un juez, y por tanto no disponía de la amenaza de destitución.⁶⁶ Dado que la designación del juez reemplazante en octubre de 2007 fue una decisión unilateral del gobernador Obeid (entrevista con Roberto Rosúa, 24/05/2018),⁶⁷ en el Cuadro 3.2 se colocó Imposición como mecanismo, más allá de que fue respaldada también por legisladores de la UCR. De todos modos no produjo un cambio político del STJ.

Cuadro 3.2 Santa Fe: mecanismos causales y cambios en STJ

Período	Contexto	Titular PE	Máximo líder partidario	Cambio STJ	Mecanismo causal
'83-'87	Gobierno Mayoritario	Vernet	No (PJ)	Se constituye	Negociación
'87-'91	Gobierno Mayoritario	Reviglio	No (PJ)	Sí	Negociación
'91-'95	Gobierno Mayoritario	Reutemann	No (PJ)	No	Bloqueo
'95-'99	Gobierno Mayoritario	Obeid	No (PJ)	No	No relevante. Sin presiones observables
'99-2003	Gobierno Mayoritario	Reutemann	Sí (PJ)	Sí	Negociación
2003-2007	Gobierno Mayoritario	Obeid	No (PJ)	No	Imposición
2007-2011	Gobierno Minoritario	Binner	Sí (PS)	No	Bloqueo

Fuente: Elaboración propia.

⁶⁶ Apenas dirimida la elección provincial de 2007, cuando el PJ perdió la gobernación por primera vez desde 1983, renunció al STJ un juez que había sido designado en 1988. Gracias a esta renuncia, poco antes de dejar el cargo Jorge Obeid (PJ) promovió la designación de un juez reemplazante para la Corte, de origen radical. La iniciativa fue respaldada también por algunos legisladores radicales, a pesar de la oposición de legisladores del socialismo, cuyo partido debía asumir la gobernación en diciembre de ese año 2007.

⁶⁷ Roberto Rosúa fue ministro de gobierno en las dos gestiones de Obeid como gobernador.

Como muestra el Cuadro 3.2, el período analizado en este trabajo (1983-2011) puede desagregarse, en el caso de Santa Fe, en dos subperíodos nítidos en los cuales se concentran los cambios políticos de jueces del STJ. Un primer subperíodo desde 1983 a 1991, donde se producen cambios de jueces de la Corte, y un segundo subperíodo que se corresponde con el segundo mandato de Reutemann como gobernador (1999-2003) en el cual se reestructuró la composición del STJ provincial y se produjo un cambio político de jueces del STJ. En ambos subperíodos los nombramientos y los recambios de jueces de la Corte se explican por acuerdos políticos cruzados entre diversas facciones partidarias (mecanismo de Negociación). En los años '80, a diferencia de lo ocurrido en el segundo mandato de Reutemann, se observó mayor fragmentación en los bloques legislativos, incluyendo una ruptura en el bloque del peronismo, el partido mayoritario (Maina, 2013), en el marco de un proceso de fuertes disputas internas tanto en el peronismo como en el radicalismo. Entre 1991 y el año 2000 no se observaron cambios de jueces en la Corte santafesina, y tampoco presiones sistemáticas de los gobernadores para modificar la composición del STJ. Sin embargo, sí hubo un intento del gobernador Reutemann, antes de finalizar su primer mandato (1991-1995), para designar un funcionario cercano a su liderazgo como procurador general de la Corte, aunque el pliego fue rechazado en la Asamblea Legislativa por su propio partido (La Capital, 2/6/1995). Este intento amerita clasificar como Bloqueo el mecanismo en el Cuadro 3.2 porque revela la fragmentación del partido de gobierno que no respondía completamente al gobernador.

Así, la provincia de Santa Fe atravesó prácticamente todo el período considerado en este trabajo (1983-2011) bajo un gobierno mayoritario, en la medida que hasta 2007 el justicialismo contó con mayoría tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores provinciales (Calvo y Escolar, 2005: 284), con la excepción del Senado entre

1983-1987⁶⁸ cuando tuvo mayoría la UCR. Siguiendo con la periodización propuesta para identificar los cambios en la Corte Suprema de Santa Fe, se observó un primer momento que va desde el retorno democrático de 1983 hasta 1991, que estuvo marcado por un fuerte proceso de disputas internas tanto en el PJ como en la UCR entre facciones rivales (Maina, 2013).

Un segundo momento de cambios en el STJ tuvo lugar entre 1999-2003, durante el segundo mandato de Reutemann, cuando el gobernador cambió a cuatro de los seis jueces que integraban la Corte provincial.

Tabla 3.1 Cambios de jueces del STJ Santa Fe 1983-2011

Período	Cambios en STJ
1983-1991	Entre mayo y junio 1988 cambian dos jueces del STJ Entre diciembre 1989 y mayo 1990 cambia un juez del STJ Entre junio 1991 y noviembre 1991 cambia un juez del STJ
1999-2003	Entre febrero y mayo de 2000 renuncian dos jueces del STJ En junio de 2000 ingresan dos nuevos jueces del STJ Entre septiembre de 2000 y septiembre de 2001 renuncian dos jueces al STJ En octubre de 2001 ingresan dos nuevos jueces al STJ

Fuente: Elaboración propia.

⁶⁸ Los diputados provinciales se eligen en distrito único (toda la provincia), garantizando mayoría legislativa al partido que obtiene más votos (28 escaños para el ganador, sobre un total de 50), mientras que las 22 bancas restantes se distribuyen entre los demás partidos por método D'Hont con barrera del 3 % del padrón. Los senadores provinciales se eligen uno por cada Departamento (19 en total), a simple pluralidad de sufragios. Tanto los diputados como los senadores duran 4 años y son reelegibles, y ambas cámaras se renuevan completamente cada 4 años.

La designación de un juez de la Corte en octubre de 2007, poco antes de que Obeid deje su cargo de gobernador, no modifica lo fundamental de la periodización propuesta en la Tabla 3.1. Simplemente se trató de un cambio de juez del STJ que reforzó, en todo caso, la mayoría prevaleciente en la máxima instancia judicial, pero no la alteró. Además, como se trató de un único juez, no se codificó como un cambio político de juez del STJ tal como fue definido el concepto en el capítulo I.

En las elecciones provinciales de 1991 se estrenó el sistema electoral de la ley de lemas que se utilizó hasta el año 2003. En este período, si bien no desaparecieron las disputas partidarias internas entre facciones rivales, ambos partidos centrales de la política santafesina (PJ y UCR) encontraron liderazgos destacados. El peronismo gobernante logró mantenerse relativamente unificado detrás de la figura central de Carlos Reutemann (Lascurain, 2015), mientras que en la UCR el liderazgo de Horacio Usandizaga⁶⁹ se volvió dominante dentro del polo opositor. Especialmente a partir del momento en que Reutemann se constituye en el máximo referente partidario del peronismo, hacia el final de su primer mandato como gobernador (1991-1995), el PJ se encuentra menos fragmentado por disputas internas, a pesar de que algunos grupos internos del peronismo son opositores a Reutemann (Lascurain, 2015). La gran fragmentación observada a través de la proliferación de sublemas durante este período, no se trasladó en general al ámbito legislativo, donde los bloques partidarios se mantuvieron unificados (Tibaldo, 2012). Sin embargo, en lo que atañe al tema central de esta tesis, las designaciones de jueces para la Corte Suprema provincial, la evidencia demuestra que se realizaban por votaciones cruzadas en función de acuerdos políticos cambiantes, en lugar de votaciones homogéneas y disciplinadas por partidos (Diarios de

⁶⁹ Usandizaga fue electo intendente de Rosario en 1983, reelecto en 1987 y renunció al cargo en 1989 cumpliendo su promesa de campaña si era derrotado el candidato presidencial de la UCR (Lascurain, 2015). Fue el candidato individualmente más votado en las elecciones para gobernador de 1991 y 1995, aunque derrotado por la vigencia de la ley de lemas, que en ambas elecciones favoreció al PJ.

sesiones de la Asamblea Legislativa de Santa Fe). Los Cuadros 3.3 y 3.4 resumen la distribución de bancas de Diputados y Senadores provinciales para todo el período estudiado.

Cuadro 3.3 Cantidad de bancas Diputados provinciales. Santa Fe 1983-2011

Año	PJ	UCR	PDP	ARI	AUS	AHTE	PS	PRO	Total
1983	28	18	4						50
1987	28	13	6		3				50
1991	28	17	1			4			50
1995	28	22 a	a				a		50
1999	28	22 a	a				a		50
2003	28			4			18 b		50
2007	22 c						28 b		50
2011	28 d						15 b	7	50

a) En 1995 y 1999 la UCR, el Partido Socialista Popular (PSP) y el Partido Demócrata Progresista, concurren a elecciones como “Alianza Santafesina”.

b) En 2003 el Partido Socialista (PS) constituía el lema principal al que sumaron votos diversos sublemas. En 2007 y 2011 el PS integró el Frente Progresista, Cívico y Social (FPCyS).

c) En 2007 el PJ se presentó a las elecciones dentro del “Frente para la Victoria” (FPV).

d) En 2011 el PJ integró la alianza “Santa Fe para todos” juntos a otros partidos menores.

Cuadro 3.4 Cantidad de bancas Senadores provinciales. Santa Fe 1983-2011

Año	PJ	UCR	PDP	PS	AS	Total
1983	9	10				19
1987	16	3				19
1991	15	4				19
1995	13				6 a	19
1999	15				4 a	19
2003	15				4 b	19
2007	13 c	1		5 b		19
2011	10 d			9 b		19

a) En 1995 y 1999 la UCR, el Partido Socialista Popular (PSP) y el Partido Demócrata Progresista, concurren a las elecciones bajo el sello “Alianza Santafesina”.

b) En 2003 el Partido Socialista (PS) constituía el lema principal al que sumaron votos diversos sublemas. En 2007 y 2011 el PS integró el Frente Progresista, Cívico y Social (FPCyS) con sectores radicales y otras fuerzas partidarias.

c) En 2007 el PJ se presentó a las elecciones dentro del “Frente para la Victoria” (FPV).

d) En 2011 el PJ integró la alianza “Santa Fe para todos” juntos a otros partidos menores.

Como se puede observar en los Cuadros 3.3, 3.4 y 3.5, el período 2003-2011 se caracterizó por el progresivo ascenso del Partido Socialista (PS) en el marco de alianzas

con algunos sectores internos de la UCR dentro del denominado Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) así como por el surgimiento de nuevos referentes partidarios en el peronismo y el radicalismo. Sin embargo, el ascenso del Frente Progresista no impactó en la composición del STJ santafesino.

En síntesis, entre 1983 y 2007 la política santafesina estuvo dominada fundamentalmente por el peronismo (PJ), que gobernó ininterrumpidamente en esos años y conservó mayorías tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores provinciales (Cuadro 3.5). Si bien en 1991, 1995 y 2003 los candidatos individualmente más votados fueron de la UCR (1991 y 1995) y el PS (2003), la ley de lemas favoreció a los candidatos del PJ que en conjunto obtuvieron mayor cantidad de sufragios.

Cuadro 3.5 Categoría Gobernador. Elecciones Santa Fe 1983-2011
Las cifras corresponden a los porcentajes de voto

Año	PJ	UCR	PDP	MID	AUS	AHTE	PS	PRO	Otros
1983	41,41	40,32	10,46	2,04	-	-			5,77
1987	44,11	28,01	13,80	1,47	7,72	-			4,89
1991	46,83	40,54	2,60	-	-	8,57			1,46
1995	50,74	47,34 a	a	-	-	-			1,92
1999	57,57	41,41 a	-	-	-	-			1,02
2003	50,96	-	2,43	-	-	-	45,17 b		1,44
2007	41,93 c	2,25					52,67 b		3,15
2011	22,76 d						39,68 b	36,08	1,48

PJ: Partido Justicialista; UCR: Unión Cívica Radical; MID: Movimiento de Integración y Desarrollo; AUS: Alianza Unidad Socialista; AHTE: alianza honestidad, trabajo y eficiencia; FPCyS: Frente Progresista, Cívico y Social.

a) En 1995 y 1999 la UCR, el Partido Socialista Popular (PSP) y el Partido Demócrata Progresista, concurren a las elecciones como “Alianza Santafesina”.

b) En 2003 el Partido Socialista (PS) constituía el lema principal al que sumaron votos diversos sublemas. En las elecciones de 2007 y 2011 el PS integró el Frente Progresista, Cívico y Social (FPCyS) y los gobernadores electos provienen del socialismo (Binner y Bonfatti, respectivamente).

c) En 2007 el PJ se presentó a las elecciones dentro del “Frente para la Victoria” (FPV).

d) En 2011 el PJ integró la alianza “Santa Fe para todos” juntos a otros partidos menores.

Una particularidad del caso santafesino es que en todo el período considerado no se reformó la constitución local para permitir la reelección del gobernador, a diferencia de la gran mayoría de las provincias que entre los años '80 y '90 reformaron sus

constituciones en ese sentido (Almaraz, 2010). En Santa Fe, la Constitución provincial prohíbe la reelección consecutiva del gobernador y vice, con lo cual una característica distintiva es la rotación obligada del titular del ejecutivo cada cuatro años. Esto tiene relevancia en relación con las disputas entre facciones partidarias, y constituye un supuesto del planteo teórico presentado en el capítulo I.

El argumento central de esta tesis es que los jueces dejan sus cargos en la Corte provincial cuando no tienen el respaldo político de facciones partidarias que puedan sostenerlos en sus puestos. Ello implica también que si el partido del gobernador dispone de una mayoría legislativa disciplinada, y siempre que esa mayoría responda efectivamente al gobernador, entonces éste impondrá los jueces que prefiere. Y si busca presionar a los jueces del STJ para que se retiren y así generar vacantes para cubrir con la designación de nuevos jueces, debe contar con la mayoría legislativa necesaria para destituir (sea con su propio partido, por acuerdos con otras facciones partidarias, o vía cooptación de legisladores individuales). Si el partido del gobernador alcanza por sí solo la mayoría legislativa necesaria para destituir, entonces no habrá otras facciones partidarias que puedan sostener a los jueces del STJ en sus cargos.

En el caso de Santa Fe, durante los años '90, el partido del gobernador no disponía de la amenaza, ya que no reunía dos tercios de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, en su segundo mandato como gobernador Reutemann consiguió llevar a la práctica su iniciativa de cambiar la Corte, pero a partir de un acuerdo con un sector de la UCR, entre los años 2000 y 2001. La composición de esa Corte se mantuvo tras la alternancia partidaria de 2007, ya que a pesar de sus cuestionamientos a los jueces del STJ, el

governador socialista Hermes Binner⁷⁰ no dispuso de mayoría legislativa necesaria para efectuar cambios en la Corte.

A continuación se discuten los mecanismos causales que explican los cambios de jueces del STJ en la provincia de Santa Fe, como también los intentos bloqueados, aquellos casos en que los gobernadores no consiguieron lo que querían.

3.4 Mecanismos causales y cambios en el STJ

En este apartado se presenta el análisis de Santa Fe organizado en torno a los mecanismos causales que explican los cambios políticos de jueces de la Corte provincial, así como también el bloqueo que evitó que los gobernadores consiguieran lo que querían en el STJ. Los distintos momentos históricos están organizados en torno al mecanismo causal correspondiente. En primer lugar se presenta el mecanismo de Negociación, que explica los cambios políticos de jueces del STJ santafesino. En segundo lugar el de Bloqueo, y por último el de Imposición. Éste último mecanismo en realidad no provocó un cambio político del STJ, sino que refleja una decisión unilateral del gobernador Obeid que fue luego respaldada por algunos legisladores de la UCR sin que mediara un acuerdo expreso.

3.4.1 El mecanismo de Negociación

Los momentos de cambio político en el STJ santafesino se explican de acuerdo con el mecanismo de Negociación. En este apartado se reseñan los momentos de cambio

⁷⁰ Hermes Binner (PS) fue dos veces consecutivas intendente de la ciudad de Rosario (1995-2003), legislador nacional y gobernador de Santa Fe entre 2007-2011. En 2003 fue el candidato individualmente más votado para la gobernación, aunque no accedió al cargo por la vigencia de la ley de lemas.

en el STJ, divididos en los dos períodos destacados en la Tabla 3.1. La primera parte está dedicada a los cambios de jueces en el período 1983-1991 y la segunda parte está centrada en los cambios realizados durante el período 1999-2003.

3.4.1.1 Disputas y acuerdos PJ-UCR después del retorno a la democracia (1983-1991)

En 1983, en unas reñidas elecciones, el peronismo se adjudicó el triunfo en la provincia de Santa Fe, el distrito más importante gobernado por el PJ en ese momento. El candidato del peronismo consagrado gobernador, José María Vernet, reflejaba la distribución interna de poder en el PJ, donde todavía prevalecía el poder de los sindicatos, especialmente de la zona sur con epicentro en Rosario, y particularmente de la UOM (Maina, 2013). De hecho se trataba de un candidato sin mayor militancia partidaria previa, ni estructura propia, aunque sí fuertemente respaldado por los gremios peronistas (Baeza Belda, 2010). Los constantes conflictos internos, incluyendo los nombramientos del gabinete, lejos de apaciguarse, fueron acrecentándose en esos años en que a nivel nacional el PJ vivió una reconfiguración profunda a partir de la disputa que llevó a la interna entre Menem y Cafiero en 1988.⁷¹ De este modo, los conflictos del ámbito provincial, derivados de la gestión de gobierno y de las disputas propias del ámbito partidario local, se vincularon de forma cambiante con los actores de la arena partidaria nacional (Maina; 2013; Baeza Belda, 2010; Lascurain, 2015).

Durante los años '80 el peronismo santafesino tuvo mayoría en la Asamblea Legislativa, pero el partido estaba muy fragmentado y sumido en profundas disputas

⁷¹ Luego de la derrota electoral por la presidencia en 1983, el PJ atravesó un proceso de reconfiguración interna que desembocó en la elección interna nacional del año 1988, en la cual se dirimió la candidatura del partido para las elecciones presidenciales de 1989. Los protagonistas de aquella contienda fueron Carlos Menem, gobernador de La Rioja, y Antonio Cafiero, gobernador de la provincia de Buenos Aires.

internas (Maina, 2013). Al no haber disciplina partidaria interna, los conflictos entre facciones eran constantes, e incluso desembocaron en un juicio político, y la consiguiente destitución, del vicegobernador Vanrell en 1990 (Lascurain, 2014a; 2014b). Tanto el peronismo como el radicalismo se encontraban divididos al interior de sus organizaciones partidarias en diferentes facciones, por lo cual a pesar de que el PJ gozaba de la mayoría legislativa necesaria para designar jueces en la Corte provincial, las profundas divisiones que atravesaban al partido impactaban en la conformación de mayorías legislativas (Maina, 2013). Por lo tanto, en los años '80, los gobernadores peronistas no disponían de una bancada legislativa disciplinada, sino que por el contrario el PJ en las Cámaras de Senadores y Diputados provinciales se dividía en dos bloques (Maina, 2013). Ninguna de las facciones peronistas en disputa lograba imponerse sobre sus rivales, y de hecho en ese período la composición del STJ sufrió la mayor cantidad de cambios en un período de tiempo corto, al ritmo de las disputas entre facciones partidarias del PJ y de la UCR. La división del bloque del PJ en dos hizo que el bloque de la UCR se convirtiera en la primera minoría. Pero aunque la UCR mantuvo un bloque legislativo unificado, las disputas internas no eran menos intensas que en el PJ.⁷²

Así, entre 1983 y 1991 Santa Fe contó con un gobierno mayoritario porque el partido del gobernador (PJ) dispuso de la mayoría necesaria en la Asamblea Legislativa para designar jueces de la Corte, pero sin embargo los legisladores peronistas no necesariamente respondían todos al gobernador (entrevista con Ángel Baltuzzi, 24/05/2018; entrevista con 1SF, 14/05/2018).

⁷² En 1983 y 1987 los candidatos a gobernador de la UCR pertenecían a la facción de “Renovación y Cambio Junta Coordinadora Nacional” (RyC JCN), Aníbal Reinaldo y Luis “Changuí” Cáceres, respectivamente, quienes habían derrotado en elecciones internas a la facción de RyC “Línea Histórica”, entre cuyos referentes estaba el intendente rosarino Horacio Usandizaga. A partir de 1991 y hasta 1999 el candidato a gobernador fue Usandizaga, cuya facción partidaria se volvió dominante en ese período. Sobre las disputas partidarias en la UCR durante los años '80 véase el trabajo de Maina (2013).

Durante la primera gestión de gobierno tras el retorno de la democracia, Vernet (PJ) promovió la designación de los seis nuevos jueces del STJ provincial en diciembre de 1983. Los diversos dirigentes de “la cooperativa” del PJ manejaban las designaciones de Vernet (entrevista con Roberto Rosúa, 24/05/2018), incluyendo la de los jueces de la Corte, y de los seis jueces designados en 1983, cuatro tenían vínculos con el PJ, uno con la UCR y uno era más cercano a los demócrata-cristianos (entrevista con ISF, 14/05/2018).

Un ministro de Vernet, Víctor Reviglio, fue finalmente quien triunfó en las elecciones internas que lo consagraron como candidato a gobernador del peronismo para las elecciones de 1987, respaldado también por el presidente del partido a nivel provincial, Raúl Carignano. A lo largo de la gestión de Reviglio al frente del ejecutivo (1987-1991), la estructura partidaria que lo sostenía fue perdiendo peso en el mapa de poder peronista, atravesado por la interna nacional entre Menem y Cafiero. Tanto Vernet como Reviglio respaldaron al segundo en aquella compulsa partidaria nacional, y formaban parte de la misma facción partidaria, sin que hubiera un enfrentamiento abierto entre ambos tras la alternancia ejecutiva de 1987.

Durante el gobierno de Reviglio, los conflictos internos y las disputas entre facciones del peronismo se acentuaron y acabaron reflejándose en la composición del STJ. Entre mayo y junio de 1988 dejaron sus cargos en la Corte dos jueces, que fueron inmediatamente reemplazados. En diciembre de 1989 y junio de 1991, dos jueces más se retiraron de sus cargos y fueron reemplazados en mayo de 1990 y noviembre de 1991, respectivamente.

Sin embargo, ya en los dos últimos años del mandato de Reviglio, el sector partidario que respaldaba su gestión (la Cooperativa) fue perdiendo peso político dentro del peronismo santafesino (entrevista con Ángel Baltuzzi, 24/05/2018). A fines de

octubre de 1991, ya pasadas las elecciones de septiembre en que Reutemann se impuso y se alzó con la gobernación, Reviglio envió a la Asamblea Legislativa el pliego de un candidato a juez del STJ que había sido funcionario de su gobierno. Existía una vacante en la Corte que no fue cubierta por casi cinco meses, y el gobernador saliente se propuso cubrirla antes de dejar el cargo. En ocasión de esta Asamblea Legislativa, las diferencias al interior del PJ se hicieron visibles, aunque la mayoría de los legisladores peronistas respondieron a la iniciativa del gobernador saliente y votaron a favor del pliego del juez propuesto para el STJ.⁷³ De los dieciséis senadores del PJ tres estuvieron ausentes, y de los trece senadores presentes, doce votaron a favor del candidato a juez propuesto por Reviglio. Un solo senador del PJ cuestionó al gobernador saliente por la intención de designar un juez cuando ya había un nuevo gobernador electo que asumiría en poco más de un mes. El senador provincial Ángel Baltuzzi, posteriormente ministro del gobierno de Reutemann, sostenía que sabía de

“...algunos compañeros legisladores que no están presentes en esta sesión, porque quieren expresar de esta manera, su disconformidad por la metodología y la oportunidad de la remisión de los pliegos remitidos a consideración de esta Asamblea Legislativa” (...) “Mi posición puede resultar antipática para algunos; quería venir aquí a decirles, a mis compañeros, que voy a votar negativamente los pliegos. Creo que el gobierno que se está yendo (...) después del 8 de septiembre no tiene legitimidad política para seguir generando remisión de pliegos y nombramientos de la trascendencia de los que vamos a considerar” (Diario de Sesiones Asamblea Legislativa, 31-10-1991, P. 14).

Con todo, la mayoría de los legisladores peronistas presentes en la sesión, votó a favor de la designación propuesta por Reviglio para el STJ: veintidós diputados y doce senadores del PJ. Sin embargo, también acompañaron la iniciativa seis legisladores de un sector de la UCR y un diputado de la Unidad Socialista que se separó de su bloque. En

⁷³ En Santa Fe los legisladores provinciales (diputados y senadores) se renuevan completamente cada cuatro (4) años, con lo cual la composición de esta Asamblea Legislativa provenía de quienes habían sido electos en 1987, cuando Reviglio accedió a la gobernación.

definitiva, el candidato a juez del STJ propuesto por Reviglio, e identificado como un político peronista (Diario de sesión del 31-10-1991), recibió el apoyo de cuarenta y siete (47) legisladores, lo que equivale al 68,11 por ciento del total de la Asamblea,⁷⁴ de los cuales nueve legisladores pertenecían a un sector de la UCR y uno a la Unidad Socialista. Entre quienes votaron en contra de la iniciativa se encontraban doce legisladores en total: cinco del PDP, cuatro de otro sector de la UCR, dos de la Unidad Socialista, y un senador del PJ.

A partir de ese momento, con la designación del juez propuesto en noviembre de 1991, la composición del STJ santafesino se estabilizó y no se observaron cambios políticos en la Corte durante toda la década de los '90, hasta el año 2000.

3.4.1.2 Apoyo cruzado: el acuerdo entre Reutemann (PJ) y Usandizaga (UCR) para los cambios políticos del STJ santafesino entre 2000 y 2001

Al igual que en otros casos provinciales, la interacción entre la escala nacional y la subnacional tiene consecuencias relevantes tanto para la política nacional como para la provincial (Behrend, 2012; 2011a; 2011b; 2008; Durazo Herrmann, 2010; Gervasoni, 2010; Gibson, 2012; Gibson y Calvo, 2000; Giraudy, 2010; Snyder, 2001). Frente a las elecciones presidenciales de 1999, la posibilidad de una eventual candidatura de Reutemann a la presidencia de la nación unificó al peronismo santafesino detrás de su liderazgo ya que esa opción abría espacios para otros dirigentes del PJ en el plano provincial (Ramos, 2011). Reutemann se perfilaba como el candidato “natural” del PJ para disputar la gobernación de Santa Fe, más allá del respaldo que tuviera de líderes nacionales del PJ. Es en ese sentido que la coyuntura nacional de 1999 desalentó la

⁷⁴ El porcentaje se eleva aún más si se toma en cuenta sólo a los presentes en esa sesión, que eran cincuenta y nueve (59) legisladores provinciales.

emergencia de liderazgos contestatarios contra la hegemonía reutemista en el plano provincial (Ramos, 2011). Finalmente, Reutemann decidió competir por la gobernación santafesina una vez más en 1999, y al hacerlo desplazó del núcleo de poder local a otros dirigentes peronistas. De hecho en el contexto de las elecciones provinciales de 1999 se observó un realineamiento interno en el peronismo a favor de la facción reutemista, que además de asegurarse el control de la estructura partidaria, recuperó el control de la mayoría del PJ en la Cámara de Diputados provincial.⁷⁵ De este modo, al acceder a su segundo mandato como gobernador (1999-2003), Reutemann consolidó aún más su liderazgo a nivel provincial dentro del PJ y en lo que respecta a su proyección como referente nacional del peronismo.

Tan pronto como inició su segunda gestión comenzó el proyecto de reestructurar el STJ. Entre febrero y mayo del 2000, el gobernador consiguió la renuncia de dos magistrados del STJ provincial, uno de ellos de origen radical, otro con fuertes vínculos partidarios con el PJ (entrevista con ISF, 14/05/2018). El primero de los jueces renunciantes, de origen radical, se retiró apenas cumplió la edad en la que la CPSF dispone que pierden la inamovilidad, pero el segundo juez, a pesar de su cercanía con el PJ, resistió los intentos del gobernador Reutemann.

“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 Baltuzzi, 24/05/2018).

La renuncia del segundo juez de la Corte se dio en el contexto de presiones del ministro de gobierno de Reutemann, y su subsecretario, para lograr que el juez renuncie sin un juicio político. Para evitarle un juicio político al juez de la Corte, el peronismo

⁷⁵ En el Senado provincial la facción reutemista tuvo control de la mayoría del PJ desde el inicio de la gestión de Obeid (Ramos, 2011).

santafesino le exigió la renuncia (La Capital, 18-05-2000; entrevista con Ángel Baltuzzi, 24/05/2018).

Estas dos vacantes logradas en el máximo tribunal fueron cubiertas en junio del 2000, cuando la Asamblea Legislativa votó a favor de los pliegos de dos postulantes remitidos por el gobernador. Uno de los nuevos magistrados fue cuestionado por la oposición partidaria por ser pariente del gobernador y el segundo candidato a la Corte, un abogado laboralista, fue durante muchos años abogado personal del gobernador, además de haber ejercido como representante del Poder Ejecutivo en el Consejo de la Magistratura. De hecho, las críticas realizadas por algunos legisladores opositores a los nombramientos propuestos estaban centradas en que los candidatos ostentaban vínculos partidarios y personales muy cercanos con el gobernador (La Capital, 08-06-2000).

Cuando Reutemann promovió las vacantes en la Corte liberadas por los jueces que renunciaron en febrero y mayo de 2000, su partido no contaba por sí solo con los dos tercios de la Asamblea legislativa que exige la CPSF para remover a un juez. Sin embargo, a partir del acuerdo entre el gobernador y el líder de la facción radical denominada “Convergencia”, a quien respondían alrededor de unos quince legisladores provinciales (entre Diputados y Senadores), el respaldo que tuvo el gobernador Reutemann en la Asamblea legislativa ascendió a cerca del 80 por ciento del total.

Este acuerdo garantizó al gobernador la mayoría legislativa que daba crédito a las presiones informales para obtener vacantes en la Corte santafesina. De hecho, poco después de obtener las primeras vacantes en el STJ, los pliegos de los candidatos propuestos por el gobernador fueron tratados en junio del 2000, y fueron votados por los legisladores del PJ y los legisladores radicales que respondían a Horacio Usandizaga (Diario de Sesiones, 08-06-2000, Asamblea Legislativa de Santa Fe). De esta manera, en

junio de 2000 Reutemann logró concretar los primeros dos nombramientos de jueces del STJ desde que era gobernador de Santa Fe.

Si bien algunos legisladores de la oposición a Reutemann criticaron las nominaciones de los dos jueces designados en la Corte en junio de 2000 por los vínculos partidarios y personales con el gobernador, sus pliegos fueron respaldados por cincuenta y cinco (55) de los sesenta y seis (66) legisladores presentes, es decir, por el 80 por ciento de la Asamblea Legislativa.⁷⁶ Entre los legisladores que votaron a favor de los candidatos propuestos por el gobernador, se encontraban cuarenta (40) diputados y senadores del PJ y quince legisladores de la UCR, enrolados en la facción liderada por Usandizaga, los radicales de “Convergencia”. De los ocho votos negativos, tres fueron legisladores del socialismo y cinco de otro sector interno de la UCR que se opusieron a los pliegos (Diario de Sesiones, 08-06-2000, Asamblea Legislativa de Santa Fe).

Poco después de estos nombramientos, continuó la ofensiva del gobernador por lograr nuevas vacantes, y 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.

“Pero en algún momento que había habido un intento de mover a dos miembros que eran los más grandes, Iribarren y Álvarez, se fueron con un amparo a la Corte nacional, y la Corte nacional que también tenía interés propio en el tema, le hizo lugar a una cautelar por lo cual permanecieron en sus cargos” (entrevista con Ángel Baltuzzi, 24/05/2018).

Casi un año después, a fines de agosto de 2001, el gobernador consiguió finalmente la renuncia de otro magistrado del STJ, que ya a fines del 2000 había

⁷⁶ En el caso de uno de los candidatos a juez del STJ votados en junio de 2000, fueron cincuenta y cinco (55) los votos a favor, debido a la abstención de un senador del PJ con lazos de parentesco con el propuesto. Para el segundo juez votado en esa sesión, fueron cincuenta y seis (56) los votos a favor (Diario de Sesiones, 08-06-2000, Asamblea Legislativa de Santa Fe).

anunciado su intención de retirarse (La Capital, 28-11-2000). Este alejamiento era esperado por el gobernador, justificado en que este juez excedía largamente los sesenta y cinco (65) años de edad previstos en la CPSF a partir de lo cual pierden la inamovilidad⁷⁷. Desde comienzos del año 2000 el ministro de gobierno de Reutemann sostenía que esperaban el alejamiento de este juez para promover los nuevos nombramientos y cubrir dos vacantes al mismo tiempo en la Asamblea Legislativa (La Capital, 20-02-2001). Finalmente, apenas aceptó formalmente la renuncia de este juez, el gobernador envió a comienzos de septiembre los pliegos para cubrir ambas vacantes.

Por este motivo, en septiembre de 2001 el gobernador Reutemann completó los cambios políticos que se propuso realizar sobre la Corte provincial. Si bien la Corte santafesina ya tenía mayoría de jueces designados por el peronismo, se trató de un cambio político de jueces del STJ como se definió en esta tesis, ya que implicó una reestructuración de más del 50 por ciento de la Corte: se renovaron cuatro jueces de un total de seis. El análisis de esos cuatro nombramientos, a partir del trabajo de hemeroteca y de los Diarios de Sesiones de la Asamblea Legislativa de Santa Fe, permitió advertir el acuerdo político entre el gobernador Reutemann y el líder de la facción radical “Convergencia”, Horacio Usandizaga, y las presiones informales desplegadas sobre jueces que finalmente renunciaron a sus cargos en el STJ. Sin embargo, no sólo se trató de presiones informales sino también de un bloque legislativo que ostentaba la amenaza de destitución.

En septiembre de 2001, una de las dos personas propuestas fue la primera mujer en convertirse en jueza de la Corte, quien llegó tras una carrera política en diversos organismos del Estado provincial, y había sido previamente diputada provincial por el PJ.

⁷⁷ Al menos una de las interpretaciones del artículo 88 de la CPSF sostiene que a los 65 los jueces pierden la inamovilidad en el cargo. Un fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 22/6/1999 favoreció al juez del STJ santafesino que se encontraba alcanzado por ese artículo constitucional y que, de todos modos, renunció en septiembre de 2000.

El segundo juez designado era camarista del Poder Judicial de Santa Fe y amigo personal del líder del sector radical “Convergencia”, Horacio Usandizaga, principal adversario político de Reutemann en los años ’90, devenido aliado (La Capital, 30 de octubre de 2001).

La Asamblea Legislativa, con mayoría del PJ, aprobó sin inconvenientes los pliegos de ambos postulantes a comienzos de octubre de 2001. Sin embargo, no sólo los diputados y senadores del peronismo votaron a favor, sino que también lo hicieron los legisladores radicales de Convergencia, mientras que los legisladores de otra facción partidaria de la UCR, del Partido Socialista y del Partido Demócrata Progresista votaron por rechazar los pliegos. Como resultado, ambos jueces del STJ llegaron con cincuenta y cuatro (54) votos a favor y once en contra. Así se completó la reestructuración de la Corte santafesina promovida por el gobernador Reutemann con apoyo de un sector radical.

El argumento de Castagnola (2010a) es que el gobernador presiona a los jueces para obtener vacantes en la Corte que puedan ser cubiertas por otros jueces, cercanos al gobernador, y esas presiones se realizan a través de estrategias no institucionales, que son menos costosas y menos visibles desde el punto de vista del gobernador. Esto se observa efectivamente en el segundo mandato de Reutemann en Santa Fe con los cambios que tuvieron lugar entre 2000 y 2001, pero lo que el argumento de Castagnola (2012; 2010a) deja afuera de la explicación es por qué esas presiones del gobernador por medios no institucionales son efectivas. Ése es precisamente el aporte de este trabajo, al mostrar que las presiones o amenazas del gobernador sólo son creíbles para los jueces si el gobernador dispone efectivamente de la mayoría legislativa necesaria para removerlos en caso de que los jueces no accedan a retirarse. De lo contrario, esas presiones o amenazas caen en el vacío.

3.4.2 El mecanismo del Bloqueo: fragmentación legislativa y estabilidad del STJ

De acuerdo con la teoría desarrollada en esta tesis, en este apartado se presentan los casos en que los gobernadores tuvieron intención de cambiar el STJ pero no lo consiguieron. El argumento de por qué no pudieron concretar los cambios que buscaban es porque no reunieron el apoyo legislativo necesario para hacerlo. En primer lugar se presenta el caso del bloqueo antes del término del primer mandato de Reutemann (1991-1995), y luego el caso de Binner (2007-2011) tras la alternancia partidaria en 2007.

3.4.2.1 El rechazo del propio partido: Reutemann en 1995

En los inicios del gobierno de Reutemann, no todo el PJ local respondía a sus iniciativas (Lascurain, 2015), y de hecho en esos primeros años al frente del gobierno provincial Reutemann construyó su liderazgo dentro del PJ disputando espacios de poder en el partido. Para volver eficaz y creíble su amenaza, el gobernador necesitaba un acuerdo político con otras facciones partidarias, pero contando primero con que su partido respondiera a sus iniciativas. Para el momento en que Reutemann consolidó su liderazgo dentro del PJ santafesino (Lascurain, 2015), ya se encontraba en los últimos tramos de su primer mandato y debía dejar el cargo porque no había reelección inmediata. De hecho, fueron varias las ocasiones en que Reutemann no consiguió que la legislatura apruebe iniciativas suyas. En lo que respecta a los nombramientos del STJ, por ejemplo, cuando en la sesión del 1° de junio 1995 la Asamblea Legislativa rechazó los pliegos del candidato propuesto por Reutemann como procurador general de la Corte (La Capital, 02-06-95). En esos momentos una de las disputas más salientes dentro del PJ estaba dada

entre los dirigentes del “norte” provincial (con epicentro en la capital) y los del “sur” (con centro en Rosario).⁷⁸

El control partidario del PJ por parte de la facción que respondía a Reutemann se incrementó durante el transcurso de la primera gestión obeidista, específicamente luego de las elecciones de 1997 (Ramos, 2011), y el sector que respondía al gobernador Obeid cedió paso a la hegemonía reutemista, que se fortaleció progresivamente en los años siguientes.⁷⁹

Una explicación rival acerca del rechazo del propio partido del gobernador al pliego remitido por Reutemann podría ser que el candidato promovido no reuniera los antecedentes necesarios. Sin embargo, el mismo candidato fue propuesto por Reutemann en 2000 para integrar como juez el STJ, y en esa ocasión el nombramiento sí prosperó. Por lo tanto, las disputas entre facciones partidarias rivales y la falta de negociación de un acuerdo político, activó el mecanismo del Bloqueo que implicó el rechazo a la iniciativa del gobernador por parte de su propio partido.

3.4.2.2 Alternancia partidaria, fragmentación legislativa y el Bloqueo 2007-2011

Dada la preeminencia electoral del peronismo santafesino durante el período considerado en este trabajo (1983-2011), y con el sistema electoral vigente para los cargos legislativos provinciales, el PJ contó sistemáticamente con mayoría propia (Calvo y Escolar, 2005: 284) tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores provinciales, al menos hasta 2007 (Cuadros 3.3 y 3.4). Ese año el FPCyS, por el triunfo

⁷⁸ El clivaje territorial entre el norte y el sur santafesino excede al PJ y abarca a todos los actores. Respecto a los opositores internos a Reutemann, se nucleaban sobre todo en el sur provincial. Sobre el conflicto interno al PJ entre “norte” y “sur”, véase Lascurain (2015).

⁷⁹ Como ya se analizó más arriba, el fortalecimiento de la facción reutemista permitió al gobernador Reutemann, al asumir su segundo mandato, concretar un acuerdo con la facción radical de convergencia y de ese modo efectivizar el cambio políticos de jueces de la Corte provincial.

alcanzado, se adjudicó la mayoría de bancas en la Cámara Diputados provinciales, aunque no en el Senado provincial, donde el Frente para la Victoria (FPV) consiguió trece de las diecinueve bancas.

El triunfo del FPCyS en las elecciones de 2007 confirió a esta fuerza partidaria la mayoría en la Cámara de Diputados de la provincia (28 diputados, de acuerdo al sistema electoral vigente). Sin embargo, el PJ consiguió mantener su mayoría en la Cámara de Senadores local, con lo cual el respaldo legislativo del gobernador Binner no llegó ni siquiera al 50 por ciento de las bancas de la Asamblea Legislativa.

Una de las promesas de campaña de Hermes Binner fue que en caso de ganar las elecciones promovería en Santa Fe un cambio en el STJ similar al que desplegó Néstor Kirchner como presidente de la nación respecto de la Corte Suprema de Justicia nacional.⁸⁰ Si bien Binner no llegó a comprometerse 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 Reutemann-Usandizaga (Rosario12, 23/04/2006), y especialmente los nombramientos en el STJ.

Sin embargo, a pesar de sus cuestionamientos a la integración de la Corte provincial, la composición del máximo tribunal no sufrió cambios durante la gestión socialista.

Si bien el gobernador puede intentar un acuerdo con otros partidos o facciones partidarias, y así reunir la mayoría necesaria para designar nuevos jueces en el STJ, primero debe asegurarse las vacantes. Dado que el STJ ya estaba constituido por seis

⁸⁰ Néstor Kirchner, a poco de asumir como presidente de la nación, dictó un decreto por el cual modificó ciertos procedimientos para designar jueces de la Corte Suprema de la Nación, autolimitándose en relación con la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para proponer candidatos al Senado. Esta reforma implicó dar mayor publicidad y amplia difusión a los candidatos y facilitó la presentación de objeciones a los pliegos propuestos. Por otro lado, Kirchner también promovió el enjuiciamiento de los jueces de la Corte Suprema nacional más notoriamente vinculados en términos partidarios con el menemismo, en un contexto de amplio descrédito hacia la denominada “mayoría automática menemista”. Para más detalles, véase el análisis de Brinks (2005).

jueces y el FPCyS no reunía la amenaza de destitución, las presiones del gobernador sobre los miembros de la Corte provincial no fueron efectivas para forzar la renuncia de jueces integrantes del STJ.

El legislador Alfredo Luis Cecchi, diputado provincial del PS entre 1991-2007 y luego funcionario de la administración socialista, graficó la situación de Binner 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. Es más: el gobierno de Bonfatti tuvo las dos Cámaras Legislativas en manos del peronismo (...) En ese marco, claramente se hace lo que se puede acordando con legisladores que acompañan en la medida que obtengan algo, y ese “algo”, muchas veces -por ejemplo- son obras públicas para sus regiones (...)” (entrevista con Alfredo Luis Cecchi, 24/04/2018).

Por ello, a pesar de las críticas formuladas por el gobernador Binner, incluso las fuertes presiones desplegadas en ocasión del fallo sobre el caso “Fratricelli”,⁸¹ los jueces del STJ no renunciaron a sus cargos. Ello se explica porque los jueces del STJ contaban con respaldo político de partidos y facciones partidarias que podían sostenerlos en sus cargos.⁸² La clave no son las presiones del gobernador sobre los jueces por medio de estrategias no institucionales, sino el respaldo político del que gozan los jueces del STJ, particularmente si existen partidos o facciones partidarias que puedan bloquear eventuales represalias legislativas desplegadas por el partido del gobernador. Esa era precisamente la situación de Binner como gobernador:

⁸¹ Un fallo de la Corte Suprema de la Nación (CSJN) absolvió a una pareja que había sido acusada y condenada por la muerte de su hija adolescente, pero lo relevante del fallo de la CSJN fue que implicó duros cuestionamientos al sistema penal de la provincia de Santa Fe por no garantizar la imparcialidad del proceso. En ese contexto, al conocerse el fallo de la CSJN, el gobernador Binner criticó en duros términos a la Corte santafesina, y sostuvo que sus integrantes debían renunciar.

⁸² De hecho, ex funcionarios del gobierno de Reutemann entre 1999-2003 respondieron públicamente a las críticas de Binner desafiando al gobernador a pedir juicio político y presentar las pruebas que correspondan (El Litoral, 24/11/2009), sabiendo que el oficialismo no reunía el respaldo legislativo necesario.

“Eso también hace que para el gusto de algunos y sin entrar en detalles, el poder judicial sigue siendo un enclave peronista, pero nunca se tuvo, ni remotamente, la posibilidad de hacer lo que se consideraba necesario hacer” (entrevista con Alfredo Luis Cecchi, 24/04/2018).

Por ello, a pesar de la alternancia partidaria, la Corte santafesina permaneció estable en cuanto a su composición. No obstante lo anterior, las promesas de Binner de impulsar a nivel provincial los mismos cambios que promovió en su momento el presidente Kirchner a nivel nacional en la Corte Suprema de la Nación, sí se tradujeron en algunos cambios importantes implementados por decreto del gobernador. Binner dictó un decreto que estableció ciertas limitaciones al gobernador (auto limitándose en su caso) en cuanto al procedimiento para seleccionar a futuros jueces del STJ provincial. En ese sentido, a pocas horas de haber asumido como gobernador, Binner cumplió su promesa de impulsar en Santa Fe un cambio como el que realizó el entonces presidente Kirchner a nivel nacional, ya que dispuso de un procedimiento más transparente y público para proponer candidatos a ocupar cargos en el STJ, incluyendo criterios a tener en cuenta en futuras selecciones (El Litoral, 13/12/2007). Pero las ideas de cambio en la Corte y el Poder Judicial provincial sólo llegaron hasta los decretos de autolimitación y de jerarquización del Consejo de la Magistratura provincial, y ello se explica en esta tesis por la ausencia del respaldo político necesario en la Asamblea Legislativa. Un ex ministro de gobierno provincial del socialismo sintetizaba los cambios más importantes ejecutados por el gobernador Binner del siguiente modo:

“El Decreto 222 de Kirchner, imitado por Binner a nivel provincial, implicaba que el gobernador, en lugar de ejercer su facultad constitucional de manera totalmente discrecional, lo iba a hacer postulando a una persona pero que esa persona se iba a someter a un escrutinio público para que la gente opine, que puedan hacer objeciones, una declaración jurada, etc. Eso para contrarrestar la idea de que la promoción a la Corte era algo totalmente arbitrario. Ese fue el primer gran cambio. El segundo gran cambio fue que Binner modificó el Consejo de la Magistratura para establecer un sistema

diferente para ejercer su facultad de nombrar jueces, incluidos los de la Corte. Binner fue muy radical (...) Él planteó limitarse a sí mismo. (...) Dijo que iba a proponer al primero de una terna que le eleve el Consejo de la Magistratura en lugar de proponer al que se le cante” (entrevista con Juan Lewis, 25/05/2018).

Una explicación rival sobre por qué el gobernador Binner no cambió a los jueces del STJ heredados del período del peronismo (ni pidió juicio político), podría ser porque en su visión un gobernador no debe influir en la máxima instancia judicial de la provincia. Si efectivamente Binner creía que el STJ debía funcionar en forma independiente del gobernador, probablemente eso explicaría que no haya intentado remover a los jueces designados por los anteriores gobernadores peronistas. Sin embargo, justamente esa razón (la creencia en la neutralidad del STJ respecto al gobernador) sería un argumento para intentar cambiar la composición de la Corte provincial con jueces más neutrales, ampliamente aceptados por las diversas fuerzas políticas de Santa Fe. En ese sentido, aquí se plantea que si Binner no pudo cambiar la composición del STJ santafesino fue por la ausencia de respaldo legislativo. Si bien el gobernador Binner no mencionó públicamente la opción de promover un juicio político a los integrantes de la Corte, un ex ministro de gobierno provincial sostuvo que

“Todo el mundo lo quería. De hecho los que estábamos en el Frente [Frente Progresista Cívico y Social] en aquél momento y que veníamos del palo del derecho, nos hubiera encantado hacerlo. Tampoco había ninguna cuestión tan clara. Pero bueno a ver Kirchner tampoco la tenía, el juicio político es eso, es político, Kirchner tampoco la tenía y empujó, pero tenía la mayoría del Congreso. Acá no. Entonces me parece que por ahí han sido prudentes, o a lo mejor timoratos. Pero lo cierto es que eso fue un agite los primeros meses del gobierno de Binner, y después pasó, y pasó...” (entrevista con Juan Lewis, 25/05/2018).

En virtud de lo anterior, la alternancia partidaria que tuvo lugar en 2007 no impactó sobre la composición del STJ santafesino. Y aunque hasta 2007 el PJ tuvo mayoría propia sistemáticamente en la Asamblea Legislativa, los últimos cambios políticos de jueces del STJ fueron promovidos entre 2000 y 2001 por el gobernador

Reutemann con el apoyo de los radicales de “Convergencia”, aglutinados en torno al líder de la UCR Horacio Usandizaga. En un contexto político de gobierno minoritario y sin acuerdos políticos con otros partidos o facciones partidarias, el mecanismo causal del Bloqueo explica que la composición del STJ se mantuviera inalterada a pesar de las críticas del gobernador Binner entre 2007-2011.

3.4.3 El mecanismo de Imposición

La única oportunidad en que se detectó el mecanismo de Imposición en Santa Fe ocurrió cuando el gobernador Obeid (PJ) decidió unilateralmente cubrir una vacante en el STJ con un candidato de origen radical (entrevista con Roberto Rosúa, 24/05/2018). Si bien no provocó un cambio político del STJ, se codificó la designación como Imposición porque no fue parte de un acuerdo político negociado, aunque luego en la Asamblea Legislativa algunos legisladores de la UCR respaldaron la medida.

3.4.3.1 “Hagámoslo ahora”: gobernador peronista y juez radical en el último cambio del STJ en 2007

En 2003 el candidato del peronismo, Jorge Obeid, fue electo gobernador para un nuevo período (2003-2007). De cara a las elecciones de 2003, como Reutemann no tenía permitida la reelección, el principal candidato para sucederlo en el plano provincial fue Jorge Obeid. El oficialismo santafesino impulsó, antes de las elecciones provinciales de 2003, dos reformas claves sobre la ley de lemas, que favorecieron al peronismo en la

disputa provincial.⁸³ Esas reformas surtieron efecto y Jorge Obeid derrotó al candidato individualmente más votado, Hermes Binner, del Frente Progresista Cívico y Social.⁸⁴

Sin embargo, desde las elecciones nacionales de 2005, en la provincia de Santa Fe el peronismo mostró cierta renovación de sus liderazgos partidarios locales, en buena medida por el impulso del presidente Kirchner.⁸⁵ En esas elecciones para renovar cargos legislativos nacionales, a nivel provincial se consolidó el liderazgo de Hermes Binner como firme candidato a ganar la contienda electoral en 2007 por la gobernación, como efectivamente ocurrió dos años más tarde.

La reforma política impulsada durante la segunda gestión de Obeid (2003-2007), en el año 2004, eliminó la ley de lemas y estableció las internas abiertas, simultáneas y obligatorias como paso previo a la elección general (Delgado, 2006). Con estas nuevas reglas electorales se efectivizó la alternancia partidaria. En septiembre de 2007 el peronismo santafesino fue derrotado por primera vez desde 1983 y el candidato del Partido Socialista Hermes Binner fue electo gobernador para el período 2007-2011 como líder de la coalición del Frente Progresista Cívico y Social.

Si bien ya había sido electo un nuevo gobernador (Binner), poco tiempo antes de dejar el cargo el todavía gobernador Jorge Obeid realizó varios envíos de pliegos a la legislatura provincial. En lo que interesa a este trabajo, una semana antes de las elecciones provinciales de septiembre de 2007, renunció a su cargo en el STJ un juez que llevaba

⁸³ La primera reforma modificó el esquema de alianzas que se permitían, haciendo que si varios partidos constituían un lema, debían presentar una lista única de candidatos. Esto apuntaba directamente a la principal debilidad de la oposición (Delgado, 2006; Ramos, 2011). La segunda reforma permitió unificar en una misma boleta todas las categorías en disputa, para cargos provinciales y nacionales, con lo cual la candidatura de Reutemann como senador nacional permitió traccionar votos a favor del PJ en todas las demás categorías (Ramos, 2011).

⁸⁴ Una vez más la ley de lemas salvó al PJ, ya que el candidato individualmente más votado fue Hermes Binner, del Frente Progresista Cívico y Social, pero por el sistema electoral vigente Jorge Obeid acumuló los votos de otros sublemas peronistas y se adjudicó el triunfo. La polémica que generó la ley de lemas esta vez dio paso a su eliminación en el transcurso de la gestión de Jorge Obeid (Delgado, 2006).

⁸⁵ En la provincia de Santa Fe las elecciones se realizan cada cuatro (4) años para renovar los cargos legislativos (senadores y diputados provinciales), por lo cual en 2005 no había cargos provinciales en disputa, sino sólo renovación parcial de diputados nacionales, más allá de algunas elecciones a nivel municipal, con la ciudad de Rosario como una de las más relevantes (Delgado, 2006).

diecinueve años en el máximo tribunal (El Litoral, 22/8/2007). La vacante liberada en la Corte fue objeto de polémica a raíz de las denuncias y acciones de un legislador del socialismo santafesino que promovió una investigación que desembocó en la anulación del beneficio jubilatorio (El Litoral, 28/12/2009).

En una entrevista el legislador socialista explicaba lo siguiente:

“La vacante de Rodolfo Vigo fue todo un escándalo, porque ilegalmente lo jubiló Obeid con una jubilación altísima, y por denuncia nuestra en épocas de Obeid y luego de un trámite administrativo del gobierno de Binner, se le quitó el beneficio jubilatorio que no le correspondía” (entrevista con Alfredo Luis Cecchi, 24/04/2018).

Luego de la realización de las elecciones, y con el triunfo de Binner consumado, el gobernador Obeid decidió de todos modos enviar a la Asamblea Legislativa el pliego de un nuevo candidato a integrar la Corte provincial. El candidato promovido por Obeid para cubrir la vacante en el STJ había sido afiliado radical, y fue votado no sólo por legisladores del peronismo, sino que también fue respaldado por el voto de legisladores de la UCR, aunque no hubo un acuerdo político con el radicalismo sino que se trató de una decisión unilateral del gobernador Obeid.⁸⁶ Entre quienes se abstuvieron en la votación, se encontraba un diputado del PJ, y con duras críticas al gobernador Obeid y al procedimiento de selección de jueces del STJ, se abstuvieron también legisladores del PS, el ARI y el PDP.

La particularidad de esta votación fue que en esta oportunidad no sólo se trató el pliego de un juez de la Corte, sino también el de un candidato propuesto por Obeid para ocupar el cargo de Procurador General de la Corte. Ambos pliegos fueron tratados en conjunto, aunque la votación fue nominal para cada caso. Esta particularidad permite evidenciar que más allá del acompañamiento de los legisladores de la UCR para la

⁸⁶ El entonces ministro de gobierno de Obeid afirmó que se trató de una cuestión netamente personal del gobernador, sin que mediara un acuerdo expreso con la UCR (entrevista con Roberto Rosúa, 24/05/2018).

propuesta del juez del STJ realizada por Obeid, el peronismo de todos modos contaba con los votos legislativos necesarios para imponer la designación, lo que de hecho ocurrió con el candidato para la Procuración General, que sólo cosechó los votos de los legisladores del PJ (37 votos a favor) y la oposición de la UCR, el PS y el ARI (23 votos negativos). Uno de los legisladores del PS, entre los más críticos de la actitud asumida por el gobernador Obeid, juzgaba que el verdadero objetivo era asegurar a un procurador general leal al peronismo, y tenía margen para ser generoso con el radicalismo:

“(…) lo importante para Obeid entonces era introducir en la Corte como Procurador General a Agustín Bassó -fallecido luego en el ejercicio del cargo-, quien además de intimarme en un par de oportunidades por declaraciones en contra de su nominación, fue el organizador de una fiesta de la “resistencia” judicial tras el triunfo electoral de Binner” (entrevista con Alfredo Luis Cecchi, 24/04/2018).

Fueran cuales fueran los motivos del gobernador Obeid para promover estas designaciones justo un mes antes de que asumiera el nuevo gobernador santafesino electo (el socialista Binner), lo cierto es que más allá del apoyo legislativo de algunos legisladores radicales, el mecanismo fue de Imposición en la medida en que no hubo negociación o cooptación.

3.5 Mecanismos causales, acuerdos cruzados entre facciones partidarias y cambios en el STJ santafesino

Los cambios de jueces de la Corte en el caso de Santa Fe durante el período analizado (1983-2011) se explican por el mecanismo de Negociación. En ese sentido, cuando Reutemann accedió a su segundo mandato como gobernador (1999-2003) promovió la modificación de la Corte provincial, y logró designar a cuatro nuevos jueces entre junio del 2000 y octubre de 2001, pero lo hizo a partir de un acuerdo con una facción partidaria de la UCR. El peronismo reunía en la Asamblea legislativa la mayoría necesaria

para designar un nuevo juez en el STJ, pero no contaba con los dos tercios necesarios para impulsar un juicio político a los jueces que se encontraban en uso del cargo. Es decir que el PJ no contaba por sí sólo con la amenaza de destitución. Las estrategias no institucionales con las cuales el gobernador Reutemann logró presionar y obtener la renuncia de cuatro jueces de la Corte entre febrero de 2000 y septiembre de 2001, estaban respaldadas por más de dos tercios de la Asamblea legislativa, a partir del acuerdo entre Reutemann y el líder de la facción radical mayoritaria, Horacio Usandizaga. Las presiones del gobernador resultaron creíbles gracias al acuerdo con el sector de los radicales de “Convergencia”, dado que al sumar los legisladores radicales superaba ampliamente los dos tercios necesarios para concretar un juicio político a un juez de la Corte Suprema provincial. De hecho, cuando se votaron cada uno de los pliegos de los cuatro jueces del STJ designados por Reutemann entre 2000 y 2001, todos consiguieron más de dos tercios de votos del total de la Asamblea legislativa porque fueron respaldados no sólo por el peronismo sino también por los radicales del sector de “Convergencia” (Diarios de Sesiones de la Asamblea legislativa de Santa Fe, 8/6/2000 y 4/10/2001). Por esta razón, el mecanismo causal propuesto para explicar esos cambios es el de Negociación. Aunque todos los legisladores del PJ respaldaron la iniciativa del gobernador, el acuerdo con radicales de “Convergencia” era necesario para reunir la amenaza de destitución y presionar de manera efectiva la renuncia de jueces del STJ para obtener vacantes que cubrir. Estos fueron los últimos cambios ocurridos en la Corte Suprema provincial durante el período estudiado (1983-2011), y aunque el gobernador socialista Binner (2007-2011) cuestionó en duros términos estos nombramientos en la Corte, no hubo cambios en la composición del máximo tribunal santafesino.

Ahora bien, hay otro aspecto relevante para esta discusión, teniendo en cuenta la importancia central que tiene en el argumento que propongo la variable del poder

partidario del gobernador. Precisamente un punto clave de mi argumento tiene que ver con el control de mayorías legislativas por el partido del gobernador. Y en ese sentido uno de los aportes de este trabajo es poner en cuestión el supuesto frecuente en la literatura de política subnacional según el cual se suele tomar a los gobernadores como máximos jefes partidarios de sus respectivas fuerzas políticas. Tal como se abordó en este capítulo, el titular del ejecutivo no necesariamente es el máximo jefe partidario y, por lo tanto, la mayoría legislativa de su partido no necesariamente responde a sus iniciativas. Así, durante los gobiernos de Jorge Obeid, el máximo jefe partidario del peronismo provincial fue Reutemann, quien se mantuvo durante esos períodos como el máximo referente partidario tanto en el plano provincial como por su proyección a la arena nacional. Al mismo tiempo, al asumir como gobernador en 1991, Reutemann no era en ese momento el máximo referente partidario, sino que fue construyendo su liderazgo en el peronismo santafesino sobre la base de disputar poder dentro de su partido (Lascurain, 2015).⁸⁷ De modo que tampoco el peronismo santafesino se encontró desde el inicio aglutinado detrás de Reutemann, que llegó a la gobernación en 1991 como outsider, aunque no obstante se convirtió en el máximo líder del PJ al final de la década de 1990.

En el Cuadro 3.6 se especifica el porcentaje de bancas del partido o coalición del gobernador para cada período legislativo considerado en este trabajo. Para definir el porcentaje se tomó la Asamblea Legislativa provincial porque el interés está en la mayoría legislativa exigida por el diseño institucional para designar y para remover jueces del STJ.

⁸⁷ De hecho, aún en 1995, teniendo mayoría el PJ en la Asamblea legislativa, Reutemann como gobernador propuso un candidato para procurador general de la Corte y su pliego fue rechazado por los propios legisladores del PJ (La Capital, 2/6/1995).

Cuadro 3.6 Gobernadores y porcentaje de escaños legislativos de su partido en la Asamblea Legislativa. Santa Fe (1983-2011)

Período	Gobernador	Partido	Bancas legislativas partido del gobernador (en %)
1983-1987	Vernet	PJ	53,62
1987-1991	Reviglio	PJ	63,76
1991-1995	Reutemann	PJ	62,31
1995-1999	Obeid	PJ	59,42
1999-2003	Reutemann	PJ	62,31
2003-2007	Obeid	PJ	62,31
2007-2011	Binner	PS/FPCyS	47,82

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Atlas Electoral de Andy Tow (último acceso 5/4/2018).

A simple vista, el Cuadro 3.6 muestra que todos los gobernadores peronistas tuvieron con su propio partido la mayoría legislativa que se necesita para designar jueces en el STJ (hasta 2007). Con la alternancia partidaria de 2007 el PJ pierde esa mayoría. Sin embargo, en lo que respecta a la mayoría legislativa exigida para remover jueces de la Corte, el procedimiento de juicio político previsto en la Constitución provincial exige dos tercios de cada Cámara (Diputados y Senadores provinciales). Por ello, dado que ningún gobernador reunió con su partido por sí solo los dos tercios en cada Cámara, era necesario un acuerdo político con otros partidos o facciones partidarias para alcanzar la amenaza de destitución. Sin un acuerdo con otros partidos o facciones partidarias (mecanismo de Negociación), y sin cooptación de legisladores individuales de otros partidos o facciones partidarias (mecanismo de Cooptación), las estrategias no institucionales que tuvieron a su disposición los gobernadores carecieron de fuerza política en la legislatura.

Por otro lado, el hecho de que el partido del gobernador tenga mayoría en la legislatura provincial no asegura que esa mayoría responda al titular del ejecutivo, sino que depende de acuerdos, negociaciones y pactos entre los líderes de las principales

facciones que integran el partido o coalición gobernante, o bien con líderes de facciones partidarias de oposición.

En un contexto de gobierno mayoritario, si el gobernador ejerce como máximo jefe partidario entonces puede imponer a los jueces de su preferencia en el STJ (mecanismo de Imposición). Sin embargo, en el caso de Santa Fe no se observa este mecanismo de Imposición durante el período estudiado (1983-2011) salvo la excepción de la designación promovida por Obeid un mes de dejar el cargo.

Por lo mismo, una cuestión clave reside en el comportamiento de los legisladores que integran los partidos políticos en la Asamblea Legislativa. En el caso de la provincia de Santa Fe es el mecanismo de Negociación el que permite comprender los acuerdos políticos cruzados entre facciones partidarias del peronismo y el radicalismo, a partir de los cuales se realizaron cambios en la Corte provincial. Las disputas internas, tanto en el PJ como en la UCR, se encuentran detrás de aquellos acuerdos políticos que permiten explicar los cambios políticos de jueces en el STJ santafesino.

Por ejemplo, antes de dejar su cargo de gobernador en 1991, Reviglio (PJ) promovió la designación de un juez para completar la composición del STJ. Esta designación en el STJ fue respaldada por buena parte de los legisladores del PJ que habían sido electos en 1987 cuando Reviglio alcanzó la gobernación, quienes respondían al sector interno del peronismo denominado “la Cooperativa”. Pero además, el apoyo decisivo provino de un sector de la UCR que también respaldó la designación del juez del STJ el 31/10/1991 (Diario de Sesiones de la Asamblea legislativa de Santa Fe, 31/10/1991). Desde entonces, la llegada de Reutemann a la gobernación y la decisión de conformar un sector interno propio en el peronismo provincial, modificó el mapa de poder en el PJ local.

Precisamente durante el período de los primeros gobiernos de Reutemann (1991-1995) y Obeid (1995-1999) no se observaron presiones sistemáticas e intentos de cambiar la composición de la Corte por parte de los gobernadores. Aun así, las disputas entre sectores rivales dentro y entre los partidos generaron escenarios de fragmentación legislativa incluso dentro del partido mayoritario, el peronismo. Por ello, cuando Reutemann intentó designar como procurador general de la Corte a un abogado cercano, su propio partido rechazó los pliegos (La Capital, 2/6/1995). El sector del PJ liderado por Reutemann sólo logró convertirse en hegemónico a nivel provincial a fines de los años '90 (Lascurain, 2015, Baeza Belda, 2010).

La alternancia ejecutiva obligada por la ausencia de reelección inmediata llevó a la gobernación a un aliado de Reutemann en el PJ, Jorge Obeid, quien si bien no se enfrentó abiertamente al máximo líder y antecesor, disponía de sus propios respaldos al interior del partido. Sin embargo, durante su mandato tampoco se observaron presiones sistemáticas sobre la Corte para modificar su composición.

En 2007 por primera vez un candidato socialista (Hermes Binner) llegó a la gobernación santafesina, quebrando el predominio del PJ que gobernó desde 1983. A pesar de las críticas de Binner al acuerdo entre Reutemann y Usandizaga y los cuestionamientos a los nombramientos en el STJ, nada cambió en la composición de la Corte santafesina. En primer lugar, el socialismo no reunía en la Asamblea legislativa ni siquiera la mayoría necesaria para designar un nuevo juez de la Corte porque no tenía la mayoría absoluta de escaños. Por lo tanto tampoco reunía escaños suficientes para promover un juicio político a los jueces designados por Reutemann en la Corte. En ese marco, el mecanismo del Bloqueo impidió al gobernador realizar cambios en la Corte provincial, aun cuando el gobernador socialista manifestó expresamente su intención de que los jueces del STJ renuncien (El Litoral, 23/11/2009). Es por ello que todo lo que

pudo realizar Binner como gobernador fue establecer por decreto un procedimiento para garantizar publicidad en los futuros nombramientos de jueces del STJ.

3.6 Conclusiones

En primer lugar, el caso de Santa Fe demuestra que resulta fundamental profundizar el análisis más allá de la composición de los bloques partidarios en el ámbito legislativo. El poder partidario del gobernador nos informa sobre la fuerza relativa de cada bloque partidario, pero la dinámica política no necesariamente traduce ese poder partidario en respaldo constante a las iniciativas del gobernador. Por lo tanto, incluso cuando el partido del gobernador dispone de la mayoría necesaria para designar nuevos jueces del STJ, no puede darse por sentado que la mayoría responda al gobernador, y los acuerdos políticos en el ámbito legislativo resultan una variable fundamental del proceso político.

En segundo lugar, el caso de Santa Fe nos informa también sobre el rol de las oposiciones partidarias, un tema soslayado en la literatura de estudios judiciales comparados⁸⁸ donde el foco está puesto en los presidentes o gobernadores como los responsables de las reestructuraciones de las Cortes judiciales. El caso de Santa Fe permite ver que el rol de partidos o facciones partidarias de oposición al gobernador es clave en la medida que pueden bloquear o facilitar cambios en los STJ.

Por último, cuando un gobernador quiere cambiar la Corte provincial pero no tiene el suficiente respaldo político en el ámbito legislativo (como poder encargado de la remoción de jueces del STJ), la acción de pedir públicamente sus renunciaciones parece ser una estrategia no institucional como las que sugiere Castagnola (2010a), aunque en el

⁸⁸ Una excepción la constituye el trabajo de Basabe-Serrano y Polga-Hecimovich (2013).

caso de Binner en Santa Fe no produjo ese resultado. Ello implica que los jueces no renuncian ante las presiones del gobernador, sino que la clave está en el respaldo político de que disponen por parte de partidos o facciones partidarias que pueden sostenerlos en sus cargos.

CAPÍTULO IV

De jueces peronistas, radicales y concursados: el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Chaco

4.1 Introducción

Este capítulo analiza los cambios políticos de jueces del Superior Tribunal de Justicia (STJ) de la provincia de Chaco en el período 1983-2011, utilizando los mismos ejes que en las provincias de Misiones y Santa Fe.

Los cambios políticos de jueces del STJ en la provincia de Chaco se explican por el mecanismo de Imposición. Sin embargo en el período estudiado se observaron otros mecanismos, aunque no produjeron un cambio político del STJ. Hubo contextos políticos cambiantes durante el período estudiado (1983-2011) y por ello se observaron momentos en que operó el mecanismo de Negociación, el de Cooptación y finalmente situaciones que se explican por el Bloqueo. En algunos momentos un solo partido estuvo en condiciones de imponer a los jueces de su preferencia, mientras que otras designaciones de jueces se explican por el mecanismo de Negociación. Las disputas por la designación de jueces del STJ también involucraron al Consejo de la Magistratura (CM) porque es el organismo encargado de la selección de jueces para integrar la máxima instancia judicial de la provincia. En cambio, en lo que respecta a la remoción de jueces era necesario que interviniera la legislatura a través del juicio político, en el modo previsto en la Constitución de la provincia de Chaco. En este punto el caso de Chaco provee evidencia que sostiene la teoría presentada. Por un lado, hubo jueces que se retiraron de sus cargos en el STJ ante presiones del gobernador porque sabían que no tenían respaldo suficiente en la legislatura. Por otro, jueces del STJ que fueron duramente criticados por un gobernador pero que continuaron en sus cargos porque sabían que tenían respaldo político

en la legislatura frente a posibles represalias. Además, provee evidencia de jueces del STJ que estuvieron expuestos a un pedido de juicio político que fue bloqueado en la legislatura. Esto respalda el argumento de que si el partido del gobernador no dispone por sí solo de la mayoría legislativa necesaria para destituir a un juez del STJ (amenaza de destitución), las presiones del gobernador pierden credibilidad. Las estrategias no institucionales que un gobernador tiene a su disposición no son efectivas si existen facciones partidarias que pueden respaldar y sostener a los jueces de la Corte en sus puestos.

Este capítulo se organiza de la siguiente manera. La primera sección está dedicada al diseño institucional provincial que explica cómo se designan y remueven los jueces del STJ, y la relevancia de la Corte en términos de sus competencias. La segunda sección analiza la evolución de las mayorías legislativas en el período estudiado (1983-2011) y presenta una breve reseña histórica para comprender las principales facciones partidarias del período estudiado. La tercera sección analiza los cambios de jueces del STJ en virtud del mecanismo causal que los explica, el de Imposición, pero también se abordan los nombramientos por Negociación y las situaciones de Cooptación y de Bloqueo. En la cuarta sección se sintetiza el análisis de los mecanismos que explican los cambios de jueces del STJ en Chaco y finalmente se plantean las conclusiones del capítulo.

4.2 Diseño institucional: relevancia política de la Corte provincial y mayorías exigidas para nombrar y remover jueces del STJ

La Constitución de la provincia de Chaco (en adelante CPCH) asigna competencias al STJ que lo convierten en una arena institucional con poder de decisión sobre cuestiones relevantes para la política provincial. El STJ chaqueño representa al poder judicial de la provincia, de acuerdo con el artículo 162 inciso 1 de la CPCH, y está

integrado por el número de miembros que se establezca por ley, que no puede ser inferior a cinco jueces (art. 155 de la CPCH).⁸⁹

Más allá de las competencias que tiene en términos administrativos y presupuestarios, que incluyen el dictado del Reglamento Interno del Poder Judicial provincial (art. 162 de la CPCH), el STJ chaqueño posee otras competencias relevantes. El STJ tiene jurisdicción ordinaria y exclusiva sobre demandas por inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos o resoluciones, que se promuevan directamente por vía de acción. También tiene jurisdicción ordinaria y exclusiva sobre conflictos entre los poderes públicos de la provincia y en conflictos de jurisdicción entre los tribunales de justicia; sobre conflictos entre municipios y entre éstos y los poderes del Estado. Además interviene, en grado de apelación, en causas sobre inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos y resoluciones, promovidas ante los juzgados de primera instancia (art. 163 de la CPCH, inc. 1 a, c, d, y 3 a), entre otras atribuciones. Las competencias mencionadas previamente convierten a la Corte chaqueña en una arena relevante para la política provincial, en términos del poder de decisión que posee formalmente.

El Tribunal Electoral es, a su vez, la máxima instancia provincial con poder de decisión sobre disputas en torno a elecciones provinciales o municipales, o sobre conflictos relacionados con la distribución de bancas legislativas, entre otros temas. Si bien no se trabaja en esta tesis sobre los Tribunales Electorales, la mención es importante en la medida que el Tribunal Electoral de Chaco es presidido por un juez del STJ (art. 92 de la CPCH y Ley provincial 4169). En el Cuadro 4.1 se resumen las principales competencias del STJ y del Tribunal Electoral.

⁸⁹ En todo el período estudiado en esta tesis (1983-2011) no se modificó por ley la cantidad de jueces que integran el STJ, que se mantuvo constante en cinco miembros.

Cuadro 4.1 Competencias del STJ y el Tribunal Electoral de Chaco

<u>Competencias STJ</u>	<u>Competencias Tribunal Electoral</u>
Tiene jurisdicción ordinaria y exclusiva sobre demandas por inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos o resoluciones promovidas directamente por vía de acción	En primera y única instancia en los juicios sobre faltas electorales
Resolver en conflictos entre los poderes públicos de la provincia y en conflictos de jurisdicción entre los tribunales de justicia	La aplicación de la Ley Electoral, Ley Orgánica de los Partidos Políticos y de las disposiciones complementarias y reglamentarias
Intervenir en conflictos entre municipios y entre éstos y los poderes del Estado	El efectivo control y fiscalización patrimonial de los partidos mediante examen y aprobación o desaprobación de los estados contables
Interviene, en grado de apelación, en causas sobre inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos y resoluciones, promovidas ante los juzgados de primera instancia	Decidir sobre las impugnaciones, votos recurridos y protestas que se sometan a su consideración
Dictar el reglamento interno del Poder Judicial	Resolver respecto de las causas que a su juicio fundan la validez o nulidad de la elección

Fuente: Elaboración propia en base a los artículos 162 y 163 de la CPCH para el STJ, y sobre el Tribunal Electoral en base al artículo 92 de la CPCH y Ley provincial 4169.

El procedimiento de designación de jueces del STJ en Chaco excluye a la legislatura, a diferencia de las provincias de Misiones y Santa Fe. De acuerdo con el artículo 158 de la CPCH los miembros del STJ son designados por el Poder Ejecutivo a propuesta del Consejo de la Magistratura (en adelante CM). Por ello es el CM el organismo que efectúa la selección, que luego formaliza el gobernador con un decreto de designación.⁹⁰

El CM existe en Chaco desde la sanción de la Constitución provincial de 1957 como organismo encargado de la selección de jueces, incluyendo a los magistrados del STJ. En 1994 se realizó una reforma constitucional a partir de un acuerdo entre las tres

⁹⁰ Otro párrafo del mismo artículo de la CPCH establece que en caso de desintegración del Consejo de la Magistratura, los miembros del STJ son designados por el poder ejecutivo con acuerdo de la legislatura. Sin embargo, en el período estudiado fue el Consejo de la Magistratura el órgano que seleccionó a los jueces del STJ, con la única excepción de diciembre de 1983. En esa oportunidad se constituyó el STJ tras el retorno de la democracia y fue la legislatura el organismo que prestó el acuerdo.

fuerzas partidarias relevantes en ese momento (PJ, UCR y Acción Chaqueña –ACHA),⁹¹ que entre otros cambios, introdujo modificaciones en la composición del CM. Si bien la cantidad de miembros siguió siendo la misma (siete consejeros), la reforma constitucional provincial de 1994 modificó la integración del CM. En el Cuadro 4.2 se sintetiza la composición del CM antes y después de la reforma provincial de 1994.

Cuadro 4.2 Composición del CM antes y después de la reforma provincial de 1994

Estamentos	1984-1994	1995-2011
Poder legislativo	2 diputados (uno por mayoría y otro por primera minoría)	2 diputados (uno por mayoría y otro por 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 jurisdicciones del interior, rotativo)

Fuente: Elaboración propia sobre información obtenida del Consejo de la Magistratura de Chaco y la Constitución provincial.

Dado que los nombramientos de jueces del STJ eran efectuados por el CM, es allí donde se dirimía la mayoría necesaria para nombrar un nuevo juez en la Corte provincial, para lo cual se requería mayoría simple de los consejeros (cuatro votos sobre siete en total).

El primer STJ constituido tras el retorno de la democracia en 1983 fue la única ocasión en que el gobernador designó a los jueces del STJ con acuerdo legislativo. Los cinco jueces del STJ designados a fines de diciembre de 1983 lo fueron en virtud de un acuerdo negociado entre el peronismo (PJ) y el radicalismo (UCR). De ahí en más, hasta

⁹¹ Acción Chaqueña (ACHA) fue un partido provincial liderado por José Ruiz Palacios, ex gobernador de facto de Chaco entre 1981 y 1983, durante la última dictadura militar argentina ('76-'83).

el fin del período considerado en este trabajo (2011), la selección de nuevos jueces para integrar el STJ la realizó el CM.

De acuerdo al artículo tercero del Reglamento Interno que rige el funcionamiento del CM, las deliberaciones que realice el cuerpo al discutir propuestas para cubrir cargos vacantes son “absolutamente secretas” (sic).⁹² Por ello la recolección de información en este caso proviene fundamentalmente de entrevistas, del trabajo de hemeroteca y del análisis de diarios de sesiones de la legislatura provincial cuando se debatieron proyectos relacionados con los nombramientos de jueces. Esta técnica permitió reconstruir información fundamental para analizar los nombramientos de jueces en la Corte chaqueña durante el período estudiado.

En cuanto a la forma de remoción de jueces del STJ, la CPCH establece el juicio político, previsto en los artículos 120 a 130 de la Constitución. Sintéticamente, el juicio político se tramita en la legislatura, que se divide por mitades en Sala acusadora y Sala juzgadora, y exige mayoría de dos tercios tanto para acusar como para condenar.

Por ende, en la medida en que para remover a un juez de su cargo en el STJ es necesario un juicio político, el partido del gobernador debe disponer del respaldo legislativo necesario para lograrlo. Así, el CM interviene en la selección de los jueces del STJ, pero para removerlos es necesaria la intervención de la legislatura. Si el partido del gobernador dispone de la mayoría legislativa necesaria, las estrategias no institucionales para obtener vacantes en la Corte se vuelven creíbles y efectivas para que los jueces dejen sus cargos. Si el partido del gobernador no dispone por sí sólo de los dos tercios necesarios, no cuenta con la amenaza de destitución. Sin embargo puede alcanzar los dos tercios a partir de un acuerdo negociado con otra fuerza partidaria (mecanismo de Negociación) o bien a partir de la cooptación de legisladores individuales o de un grupo

⁹² Reglamento disponible en <http://www.conmagchaco.gov.ar/sitio/reglamento.html>. Último acceso 9/8/2018.

de legisladores (mecanismo de Cooptación). Pero en todo caso lo que da credibilidad a sus estrategias no institucionales es el respaldo legislativo. Las presiones del gobernador para obtener vacantes en el STJ pierden credibilidad si no dispone de suficiente respaldo legislativo como para desencadenar represalias en caso de que los jueces del STJ se resistan a dejar sus cargos. En este caso opera el mecanismo del Bloqueo.

Ninguno de los gobernadores de Chaco durante el período estudiado (1983-2011) dispuso con su propio partido de la mayoría legislativa de dos tercios prevista en la CPCH para el juicio político. Por esta razón se sostiene que para comprender y explicar los cambios de jueces en el STJ es necesario identificar si existieron acuerdos políticos negociados entre los principales actores partidarios (mecanismo de Negociación), o bien si operó el mecanismo de Cooptación para presionar efectivamente la salida de jueces del STJ de sus cargos.

La evolución de las mayorías legislativas no es indistinta en la medida en que es una guía para conocer si el gobernador dispone de respaldo legislativo suficiente que le permita presionar a jueces del STJ para que dejen sus cargos. Al mismo tiempo permite conocer si facciones partidarias de oposición al gobernador reúnen suficientes bancas legislativas para bloquear eventuales represalias sobre jueces del STJ. Por lo tanto, aun si el CM es el órgano encargado de seleccionar a los jueces del STJ, y por tanto allí no incide la legislatura, la distribución de bancas legislativas es fundamental respecto de la remoción de jueces de la Corte. Es en la legislatura provincial donde es posible conocer si el gobernador dispone o no de la amenaza de destitución.

Por último, en la reforma constitucional provincial de 1994 surgió un tema trascendental que motivó conflictos políticos en torno a las designaciones de jueces del STJ. En el artículo 158 de la CPCH se estableció un párrafo que hace expresa referencia a un mecanismo de concurso público de antecedentes y oposición, pero sin especificar

claramente si incluía a los jueces del STJ. Por ello, este cambio fue objeto de múltiples polémicas entre los principales actores político-partidarios. Ese párrafo incorporado al artículo 158 de la CPCH establece, textualmente, lo siguiente:

“La ley instrumentará y garantizará la capacitación de los empleados del Poder Judicial y la carrera administrativa, sobre la base de la igualdad de oportunidades y de mecanismos de selección por concurso público de antecedentes y oposición, bajo sanción de nulidad de los ingresos y las promociones que violen esta norma.” (Art. 158 de la CPCH, 4to párrafo).

El conflicto político derivado de la discusión sobre si los jueces del STJ debían o no rendir concursos, atravesó el período estudiado en este capítulo desde que fue reformada la CPCH en 1994. Luego de la reforma constitucional, durante los gobiernos de la UCR (1995-2007) se designaron tres nuevos jueces en el STJ sin que mediara un concurso de antecedentes y oposición. De hecho, en el período estudiado en este trabajo (1983-2011), no se aplicó ningún mecanismo de concurso público de antecedentes y oposición para seleccionar a los jueces del STJ. Precisamente por ello, los tres jueces designados en el STJ por las administraciones radicales fueron duramente impugnados por actores partidarios de oposición a la UCR gobernante. Algunos de estos actores críticos conformaron el llamado “Foro por la Justicia Independiente”,⁹³ y otras voces críticas provinieron de directivos del Colegio de Abogados de Resistencia, que interpretaron que la CPCH disponía que los jueces del STJ debían rendir concurso para integrar la Corte. Desde el 2007, luego de la alternancia partidaria con el triunfo del Frente

⁹³ El “Foro por la Justicia Independiente” fue un espacio político que aglutinó a sectores vinculados con el peronismo, el Frente Grande, y otros representantes de asociaciones de abogados; distintos sectores que cuestionaban las designaciones de jueces del STJ sin concursos, entendiendo que la Constitución reformada en 1994 establecía que debían ser designados por concurso.

Chaco Merece Más (PJ-FPV),⁹⁴ los jueces del STJ designados por la UCR fueron cuestionados a través de una acción de inconstitucionalidad.⁹⁵

La discusión en torno a los concursos para los nombramientos de jueces del STJ con posterioridad a la reforma de la CPCH en 1994, atravesó todo el período de los gobiernos radicales (1995-2007) y continuó durante el gobierno del PJ-FPV (2007-2011). Finalmente la cuestión de los concursos se zanjó cuando el PJ-FPV consiguió en 2011 la mayoría legislativa para implementar los concursos por una ley que fue sancionada en el año 2012.

4.3 Evolución de mayorías y breve reseña histórica

El Cuadro 4.3 presenta esquemáticamente la información acerca de cada período atravesado por los partidos de la provincia de Chaco, y se especifica en qué momentos hubo cambio político del STJ y en función de qué mecanismo causal, de acuerdo al contexto político imperante.

Durante el período estudiado (1983-2011) en Chaco hubo momentos de cambios de jueces de la Corte sin un cambio político del STJ. Para establecer si hubo un cambio político en el STJ se tomó en cuenta si los nuevos nombramientos de jueces en la Corte modificaban la mayoría prevaleciente al interior del STJ. Sin embargo, aún si el nombramiento de nuevos jueces en el STJ no provocó un cambio político, se analizaron todos los casos de designaciones y renuncias de jueces de la Corte para establecer el mecanismo correspondiente y si las renuncias se debieron a motivos personales o políticos.

⁹⁴ El PJ chaqueño conformaba el núcleo de la coalición electoral denominada “Frente Chaco Merece Más”, alineado con el “Frente para la Victoria” (FPV) gobernante a nivel nacional.

⁹⁵ El conflicto en torno a estas designaciones en el STJ y la cuestión de los concursos para integrar la Corte provincial se aborda a lo largo de este capítulo.

Cuadro 4.3 Chaco: mecanismos causales y cambios en STJ

Período	Contexto	Titular PE	Máximo líder partidario	Cambio STJ	Mecanismo causal
'83-'87	Gobierno Minoritario/ Gobierno Mayoritario	Tenev	No (PJ)	Se constituye	Negociación/ Imposición*
'87-'91	Gobierno Mayoritario	Baroni	No (PJ)	No	Imposición
'91-'95	Gobierno Minoritario	Tauguinas	No (ACHA)	No	Negociación/ Imposición*
'95-'99	Gob. May. + Disciplina	Rozas	Sí (UCR)	Sí	Imposición
'99-2003	Gob. May. + Disciplina	Rozas	Sí (UCR)	No	No relevante. Sin presiones observables
2003-2007	Gob. May. + Disciplina	Nikisch	No (UCR)	No	Imposición/ Cooptación
2007-2011	Gobierno Minoritario	Capitanich	Sí (PJ-FPV)	No	Bloqueo

Fuente: Elaboración propia.

*Nota: en 1983 el STJ se constituyó por acuerdo legislativo. A partir de 1984 se conformó el Consejo de la Magistratura (CM) para la selección de jueces del STJ. Por ello desde 1984 se consideró como “gobierno mayoritario” si el oficialismo reunía mayoría en el CM, y si no, minoritario. Sin embargo, dado que para remover un juez del STJ se requiere el juicio político en la legislatura, también se consideró la distribución de mayorías en el ámbito legislativo para establecer el mecanismo causal. Desde 1984 y hasta 1995 el PJ logró reunir mayorías en el CM. Uno de los reemplazos de jueces del STJ en 1992 se produjo a partir de un cambio negociado (Negociación), aunque no produjo un cambio político en la Corte porque el PJ conservó mayoría.

El Cuadro 4.3 revela dos subperíodos nítidos donde se produjeron cambios políticos en el STJ. El primero en 1983 cuando el PJ logró, a través de la negociación con la UCR, conformar el STJ con mayoría de jueces afines al peronismo. El segundo momento de cambio político del STJ se produjo durante el primer gobierno radical entre 1995-1999.

El Cuadro 4.4 presenta la evolución de votos en la categoría gobernador para todo el período estudiado (1983-2011) y refleja los momentos de alternancia partidaria: a) los gobiernos peronistas (1983-1991); b) la irrupción y posterior declive de ACHA (1991-

1995); c) el ascenso y los gobiernos del radicalismo (1995-2007); y d) el retorno del peronismo en 2007 con el Frente Chaco Merece Más (PJ-FPV).

Cuadro 4.4 Categoría Gobernador. Elecciones Chaco 1983-2011
Las cifras corresponden a los porcentajes de voto

Año	PJ	UCR	ACHA	MID	ARI	Otros
1983	47,32	46,20	-	2,79	-	3,69
1987	50,32	46,43	-	-	-	3,25
1991	37,11	21,83	37,48	-	-	3,58
1995	43,82*	35,39*	20,25	-	-	0,54
Ballotage '95	49,16*	50,84*	-	-	-	-
1999	35,90	63,35	-	-	-	0,75
2003	40,94	53,37	-	-	2,11	3,58
2007	46,84	46,61	-	-	3,79	2,76
2011	66,56	30,28	-	-	-	3,16

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Atlas Electoral de Andy Tow (último acceso 11/8/2018).

PJ: Partido Justicialista; UCR: Unión Cívica Radical; MID: Movimiento de Integración y Desarrollo; ACHA: Acción Chaqueña.

*En 1995 UCR y FREPASO se presentaron en coalición y obtuvieron el 50,84 por ciento de votos en la segunda vuelta para la gobernación. El PJ fue en coalición con la UCeDé y el Partido Nacionalista Constitucional. En 1999 la UCR se presentó como Alianza, junto a otros partidos. El PJ lo hizo en coalición con ACHA y el Partido Nacionalista Constitucional. En 2003 la alianza “Frente de todos” incluía a la UCR, el Nacionalista Constitucional, ACHA y Frente Grande. El PJ se presentó como “Frente para la Victoria”.

El Cuadro 4.5 presenta los porcentajes de voto para diputados provinciales de todo el período y el Cuadro 4.6 sintetiza la evolución de la cantidad de bancas legislativas de cada fuerza partidaria, una variable central para establecer los mecanismos causales presentados en el Cuadro 4.3.

Cuadro 4.5 Porcentajes de voto en categoría Diputados Provinciales. Chaco 1983-2011

Año	PJ	UCR	ACHA	MID	PNC	ARI	APR
1983	47,02	45,57	-	2,84			
1985	44,37	47,86	-	2,07			
1987	49,96	45,88	-				
1989	49,08	34,38	12,05				
1991	36,37	21,18	38,49				
1993	36,97	24,59	31,70				
1995	41,03	31,66	19,22				
1997	31,86	57,95	7,60				
1999	31,87	61,99	2,77				
2001	36,75	53,07					3,68
2003	40,66	41,64	3,96		4,89		
2007	33,77	46,10			2,98	3,88	
2009	50,48	44,15					
2011	62,83	31,92					

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Atlas Electoral de Andy Tow (último acceso 11/8/2018).

Cuadro 4.6 Cantidad de bancas por bloque. Diputados Provinciales. Chaco 1983-2011

Año	PJ	FreJuPo	UCR	ACHA	Frepaso	ARI	UCEDE	Total
1983	15	-	15	-	-	-	-	30
1985	15	-	15	-	-	-	-	30
1987	16	-	16	-	-	-	-	32
1989	10	6	14	2	-	-	-	32
1991	14	-	9	8	-	-	1	32
1993	12	-	7	12	-	-	1	32
1995	14	-	9	9	-	-	-	32
1997	13	-	17*	2	-	-	-	32
1999	10	-	19*	1	2	-	-	32
2001	11	-	19*	-	2	-	-	32
2003	14	-	17	-	1	-	-	32
2005	13	-	18	-	-	1	-	32
2007	12	-	19	-	-	1	-	32
2009	17	-	15	-	-	-	-	32
2011	19	-	13	-			-	32

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Cámara de diputados de Chaco. En 1989 el bloque del PJ sufre la escisión de quienes conforman el “Fre.Ju.Po” (“Frente Justicialista Popular”), una coalición vinculada al menemismo.

*En 1997, de los 17 legisladores de la “Alianza Frente de Todos”, 13 pertenecían a la UCR, 3 al bloque “Bases y Principios” y 1 al “Frepaso”. En 1999 y 2001, de los 19 diputados de la “Alianza”, 17 pertenecían a la UCR y 2 a Bases y Principios, en tanto el Frepaso conformó un bloque separado de 2 legisladores.

El retorno de la democracia en Chaco en 1983 encontró al PJ y la UCR en paridad de fuerzas en términos de votos y bancas legislativas. Cada partido obtuvo quince diputados y se abrió un período de negociaciones entre ambos partidos dominantes, fundamentalmente entre los máximos líderes, Deolindo Felipe Bittel (PJ) y Luis León (UCR). En ese contexto, y como todavía no estaba en funcionamiento el CM, la conformación del primer STJ provincial se estableció a través de la legislatura en sesión secreta (Diario de sesión del 22-12-1983). El acuerdo entre PJ y UCR permitió constituir la Corte provincial, integrada por cinco jueces. Cuatro de los jueces estaban vinculados con el peronismo (entrevista con Julio Sotelo, 22/11/2016), mientras que una jueza propuesta por el radicalismo completó la composición. En los años '80 el PJ logró conservar esa mayoría en la Corte y si bien se reemplazaron dos jueces que renunciaron por motivos personales, los ingresantes también estaban vinculados al PJ (entrevista con Julio Sotelo, 22/11/2016). Por lo tanto no hubo un cambio político de jueces del STJ porque no se alteró la relación de fuerzas al interior de la Corte en los años '80.

En 1991 el partido ACHA ganó las elecciones y alcanzó la gobernación. Durante el período de gobierno de ACHA (1991-1995), que disponía de alrededor de un tercio de bancas legislativas, no se produjo un cambio político en el STJ porque tampoco se alteró la relación de fuerzas al interior de la Corte. Si bien hubo dos jueces que se retiraron y fueron reemplazados por otros dos jueces entre 1992 y 1993, el peronismo logró conservar tres de los cinco miembros del STJ, con lo cual retuvo la mayoría que tenía en la Corte y en ese sentido no hubo un cambio político de jueces del STJ.⁹⁶

Así, en 1992 se retiró por motivos personales⁹⁷ un juez del STJ vinculado con el peronismo. Durante los tres meses de vacancia de ese cargo, el gobernador de ACHA,

⁹⁶ Si bien no hubo un cambio político en el STJ, las designaciones de 1992 y 1993 se analizan en detalle más adelante en este capítulo, organizadas por mecanismo causal.

⁹⁷ Entrevista con María Luisa Lucas, 22/11/2016.

Rolando Tauguinas, impulsaba para el STJ al funcionario que ejercía como Fiscal de Estado, designado por el mismo gobernador. Sin embargo, ACHA no tenía mayoría en el CM (y tampoco en la legislatura). Finalmente, en junio de 1992 el CM eligió al Fiscal de Estado de ACHA como juez del STJ (con votos de los representantes peronistas y con el propio voto del Fiscal de Estado, que integraba el CM en representación del gobernador). Sin embargo, en 1993, cuando estuvo en juego la mayoría en el STJ, el peronismo impuso, a través de su mayoría en el CM, a un diputado del PJ como juez de la Corte.

Luego vino el declive de ACHA y en las elecciones de 1995 ganó la UCR y alcanzó la gobernación, sorpresivamente y gracias a la implementación del ballottage a raíz de la reforma de la constitución provincial de 1994 (Micozzi, 2001).⁹⁸ En este período, durante el gobierno de Ángel Rozas (1995-2003),⁹⁹ máximo líder de la UCR chaqueña, los cambios que tuvieron lugar en el STJ sí alteraron la mayoría al interior de la Corte y por tanto hubo un cambio político en el STJ. En total, durante los gobiernos de la UCR (1995-2007)¹⁰⁰ se produjeron tres vacantes y se designaron tres jueces del STJ afines al radicalismo gobernante.¹⁰¹ Esos nombramientos fueron ampliamente impugnados, aunque sin resultado, por el gobierno del PJ-FPV a partir de 2007.

De hecho, ya durante la campaña electoral para la elección de 2007, el candidato del Frente Chaco Merece Más (PJ-FPV) se comprometió a impulsar una reforma en torno a la designación de jueces de la Corte provincial. Sin embargo, en virtud del ajustado

⁹⁸ El ballottage para la elección de gobernador se incorporó en la reforma constitucional de 1994 gracias a una coincidencia entre UCR y ACHA y a pesar de la oposición del PJ, que se veía perjudicado con ese sistema frente a las elecciones de 1995 (Micozzi, 2001). Hasta la reforma de 1994 la reelección inmediata del gobernador estuvo prohibida (Micozzi, 2001; Cardarello, 2012; Almaraz, 2010), y el primer gobernador que consiguió ser reelecto fue Ángel Rozas (UCR) en 1999.

⁹⁹ Ángel Rozas desplazó de la conducción del radicalismo chaqueño a Luis León hacia mediados de los '90, y se convirtió en el candidato de la UCR para la gobernación en 1995. Gobernó Chaco entre 1995-2003, y fue derrotado en las elecciones de 2007 cuando compitió nuevamente por la gobernación.

¹⁰⁰ Ángel Rozas gobernó entre 1995-2003 y su sucesor Roy Nikisch entre 2003-2007.

¹⁰¹ Durante los gobiernos de Ángel Rozas se cubrieron dos vacantes en el STJ con jueces cercanos al gobernador, y un tercero (ex funcionario del gobierno de Rozas) fue designado en el STJ durante el mandato del sucesor de Rozas, el también radical Roy Nikisch.

triunfo del PJ-FPV, el gobernador Jorge Capitanich¹⁰² no dispuso de mayoría en la legislatura provincial, donde su fuerza partidaria tenía alrededor del 43 por ciento de las bancas. No obstante lo anterior, el gobernador del PJ-FPV impulsó una acción de inconstitucional a nivel judicial respecto de los nombramientos de aquellos tres jueces designados durante los gobiernos radicales. En ese contexto, aunque el gobernador Capitanich cuestionó duramente a los tres jueces designados por la UCR, la composición del STJ permaneció inalterada y no hubo cambio político de jueces durante su primer mandato (2007-2011).¹⁰³

A continuación, se analiza la evolución de la composición del STJ chaqueño y los cambios de jueces en el período estudiado (1983-2011) en función de los mecanismos causales propuestos en esta tesis. También se analizan los casos de bloqueo, cuando los gobernadores no consiguieron lo que querían.

4.4 Mecanismos causales y cambios en el STJ

En esta sección se presenta el análisis de los cambios políticos de jueces del STJ en Chaco, organizado en función de cada mecanismo causal. Se comienza con el mecanismo de Negociación y se sigue con el de Imposición. También se analizan en apartados diferentes los de Cooptación y Bloqueo. Cada uno de estos mecanismos está dividido a su vez en los diferentes momentos históricos comprendidos.

¹⁰² Jorge Milton Capitanich es un dirigente del peronismo chaqueño, gobernador de la provincia desde 2007, reelecto en 2011, aunque luego solicitó licencia para ejercer el cargo de Jefe de Gabinete de ministros en el gobierno nacional. En 2015 fue electo intendente de la ciudad capital de Resistencia.

¹⁰³ Como se analizará en este capítulo, dos de los tres jueces del STJ cuestionados por Capitanich fallecieron estando en uso del cargo, mientras que el tercero aún continuaba en el STJ a la fecha de cierre de este trabajo. En otras palabras, la acción de inconstitucionalidad promovida por el gobernador del FPV nunca prosperó.

4.4.1 El mecanismo de Negociación

El mecanismo de Negociación operó en 1983 para la constitución del STJ luego del retorno democrático. También con los nombramientos en la Corte durante el gobierno de Acción Chaqueña (ACHA 1991-1995), aunque los dos reemplazos que hubo en ese momento no alteraron la mayoría partidaria prevaleciente en el STJ que favorecía al peronismo.

4.4.1.1 La composición del primer STJ en 1983

En diciembre de 1983, con la vuelta de la democracia, el STJ se constituyó por la legislatura provincial y no por el CM, que aún no estaba en funcionamiento. La paridad de diputados entre PJ y UCR se destrabó a partir de un acuerdo político negociado entre los dos partidos dominantes (La Voz del Chaco, 4/11/2012). En esa reñida elección, si bien el peronismo ganó la gobernación, la diferencia de votos fue escasa y cada partido obtuvo quince bancas legislativas (Cuadros 4.5 y 4.6). En virtud de este empate legislativo, los principales líderes de ambos partidos, Deolindo Felipe Bittel (PJ) y Luis León (UCR), establecieron una serie de acuerdos que otorgaron participación al radicalismo en diversos organismos estatales. En ese sentido esta primera composición del STJ reflejó la relación de fuerzas entre ambos partidos, y se incorporaron cuatro jueces vinculados con el peronismo y una jueza del radicalismo (entrevista con Julio Sotelo, 22/11/2016).

“Hubo empate en la legislatura, y eso hizo que se tranquilen muchas cosas. El radicalismo no tuvo una posición muy constructiva. Fue algo así como “si no arreglamos, no te damos quórum”. Así que fue una situación muy tensa, entre el momento en que ganó las elecciones el Dr. Tenev hasta el momento que asumió como gobernador. Que dio lugar a una serie de arreglos. (...) Se divide por ejemplo dos senadores, entonces se resuelve un

senador para Bittel y otro para el radicalismo de León. Se resuelve participar al radicalismo en varios esquemas de Estado. La Dra. Lucas asumió en el STJ, el Dr. Del Balzo en el Instituto de Vivienda, otro va al Banco del Chaco, etc. En todos los lugares donde integraban directorios, el radicalismo tuvo participación. Así fue que la Dra. Lucas ingresa al STJ” (entrevista con Julio Sotelo, 22/11/2016).

Durante los años '80 no hubo un cambio político de jueces en el STJ porque no se alteró la relación de fuerzas al interior de la Corte. Sí se produjo el reemplazo de dos jueces que se retiraron por motivos personales, ambos vinculados con el PJ (entrevista con María Luisa Lucas, 22/11/2016). Dado que el peronismo tenía mayoría en el CM, los reemplazantes designados en la Corte también estaban vinculados con el PJ.

“Hay un acuerdo para los miembros del STJ, para los senadores nacionales que en ese momento se elegían por la legislatura. La Dra. Lucas entró por el radicalismo, después la mayoría eran justicialistas en la composición del STJ” (entrevista con Carim Peche, 23/11/2016).

De este modo, como el PJ no estuvo en condiciones de imponer a los jueces de su preferencia en el primer STJ en 1983, debió establecer una serie de acuerdos negociados con la UCR para destrabar las designaciones (no sólo en la Corte sino en otros organismos estatales también). Por esta razón es el mecanismo de Negociación el que explica la constitución del STJ tras el retorno de la democracia.

4.4.1.2 Acción chaqueña: gobierno minoritario y nombramientos en el STJ

En 1991 irrumpió en la escena política chaqueña una tercera fuerza partidaria de alcance provincial, ACHA, que por escaso margen de votos derrotó al PJ y obtuvo la gobernación. Sin embargo, la alternancia partidaria contribuyó a la fragmentación legislativa en la medida que tanto UCR como ACHA disponían de un 28,12 por ciento de bancas y el PJ un 43,75 por ciento.

En lo que respecta al STJ, este período estuvo caracterizado por la salida de dos jueces con vínculos partidarios con el PJ. Uno de ellos se retiró de la Corte a comienzos de 1992, por motivos personales (entrevista con María Luisa Lucas, 22/11/2016), y al hacerlo liberó una vacante. Luego de un par de meses de reuniones fracasadas, la vacante fue cubierta con la selección del candidato del gobernador provincial Rolando Tauguinas (ACHA), gracias a los votos de representantes peronistas en el CM (Diario Norte, 30/5/1992). De hecho, este juez designado en 1992 ejercía como Fiscal de Estado, designado por el gobernador Tauguinas. Dada la forma en que estaba compuesto el CM, el Fiscal de Estado de Tauguinas integraba el CM en representación del gobernador. En la sesión en que fue elegido se votó a sí mismo y, con los votos de otros tres representantes peronistas, resultó electo como juez del STJ. El diputado radical que integraba el CM se abstuvo en la votación, al igual que los representantes de abogados de Resistencia y del Interior. Dado que ACHA no contaba con mayoría ni en el CM ni en la legislatura, la designación de este juez del STJ, candidato del gobernador, se explica por el mecanismo de Negociación, porque los representantes del peronismo permitieron la designación del Fiscal de Estado de ACHA como juez del STJ. Con esa designación, el STJ tenía tres jueces peronistas, una jueza radical y un juez ligado al gobernador de ACHA. Por ese motivo no se alteró la composición de mayoría al interior de la Corte, donde el PJ siguió contando con tres jueces sobre cinco.

4.4.2 El mecanismo de Imposición

El mecanismo de Imposición se presenta organizado en función de qué partido detentaba la mayoría en el período histórico correspondiente. Por lo tanto un primer

apartado aborda el peronismo entre 1984 y 1995 y un segundo apartado el radicalismo entre 1996 y 2007.

4.4.2.1 El peronismo entre 1984-1995

Luego de la constitución del STJ en diciembre 1983, a partir de 1984 se conformó el CM y en la composición de este organismo el PJ tuvo mayoría entre 1984 y 1995. Si bien en la legislatura el peronismo fue perdiendo algunas bancas después de 1987 (Cuadros 4.5 y 4.6), mantuvo un porcentaje cercano al 40 por ciento de diputados provinciales. Sin embargo, dada la composición del CM, el PJ logró conservar mayoría en este organismo.

Durante el transcurso del mandato del primer gobernador chaqueño tras el retorno de la democracia, el peronista Florencio Tenev (1983-1987), renunció por motivos personales¹⁰⁴ un juez del STJ vinculado al PJ. A comienzos del mandato del gobernador peronista Danilo Baroni (1987-1991), sucesor de Tenev, renunció otro juez del STJ vinculado al PJ, también por motivos personales.¹⁰⁵ En ambos casos, los reemplazantes fueron jueces también vinculados con el peronismo (entrevista con Julio Sotelo, 22/11/2016). Uno de los reemplazantes, de reconocida trayectoria en el peronismo chaqueño, ingresó en septiembre de 1986 (Diario Norte, 24 y 25/9/1986), mientras que el segundo fue designado en 1988 (Diario Norte, 4 y 5/8/1988).

Como el PJ reunía mayoría en el CM, organismo encargado de seleccionar los jueces de la Corte provincial, conservó una mayoría de jueces afines en el STJ durante los años '80.

¹⁰⁴ (Entrevista con María Luisa Lucas, 22/11/2016).

¹⁰⁵ (Entrevista con Julio Sotelo, 22/11/2016).

La otra designación que se explica por el mecanismo de Imposición fue realizada a fines de abril de 1993, y exige una aclaración previa.

En marzo de 1993 ACHA, con el apoyo de la UCR, logró arrebatárle al PJ la presidencia de la legislatura provincial que el peronismo seguía ejerciendo desde 1988. En simultáneo los legisladores de ACHA y de la UCR impulsaron conjuntamente un juicio político contra los tres jueces que en ese momento tenía el PJ en la Corte provincial. Sin embargo, el PJ logró bloquear con lo justo el pedido de juicio político, con apoyo de un legislador de la UCeDé (Diario Norte, 31/3/1993). Después del bloqueo efectivo del juicio político por parte de los legisladores del PJ, uno de los jueces del STJ vinculado al peronismo renunció a su cargo. Un mes después, a fines de abril de 1993, el PJ hizo valer su mayoría en el CM e impuso a un diputado provincial de su fuerza partidaria como juez del STJ.¹⁰⁶ Así el peronismo logró conservar su mayoría en la Corte provincial (Diario Norte, 29/4/1993 y 30/4/1993). Aun cuando el propio gobernador Tauguinás (ACHA) se oponía públicamente al candidato y proponía designar un juez “de carrera” (Diario Norte, 30/4/1993), el PJ hizo valer su mayoría, se impuso en el CM y designó en el STJ a un diputado propio como juez.

Así, dado el diseño institucional para designar jueces del STJ, y como el peronismo tuvo mayoría en el CM entre 1984-1995, pudo imponer a los jueces de su preferencia en la Corte sin necesidad de negociar con otros partidos o facciones partidarias. Ello a pesar de que, como en 1993, el PJ había perdido terreno electoral y bancas legislativas, y apenas consiguió bloquear el intento de juicio político de ACHA y UCR contra los jueces peronistas que integraban la Corte.

Luego de la reforma constitucional de 1994 se abrió un debate que persistió durante muchos años sobre si los jueces del STJ debían, o no, rendir concurso de

¹⁰⁶ La renuncia del diputado del PJ que fue designado como juez en el STJ, fue aceptada en la sesión del 27/5/1993 (Diario de Sesión 27-05-1993).

antecedentes y oposición. Pero la alternancia partidaria de 1995 por el triunfo de la UCR cambió el escenario político, como se verá a continuación.

4.4.2.2 El radicalismo entre 1996-2007

La reforma constitucional de 1994 instauró en la provincia el sistema de doble vuelta (ballotage) para la elección del gobernador. De este modo, a pesar del triunfo del PJ en la primera vuelta electoral, el candidato de la UCR, Ángel Rozas, se impuso finalmente en la segunda vuelta y alcanzó la gobernación, inaugurando un nuevo ciclo en la política chaqueña.

El partido del gobernador (UCR) no disponía de mayoría en la legislatura chaqueña, donde contaba con apenas nueve diputados, algo más del 28 por ciento de las bancas (gobierno minoritario). Uno de los primeros debates legislativos sobre las designaciones de jueces tuvo lugar cuando la legislatura sancionó la Ley 4318, el 18/07/1996, que se aprobó con el respaldo y el aval de los representantes de los tres partidos chaqueños: PJ, UCR y ACHA (Diario de Sesión del 18/07/1996). Esta ley estableció el mecanismo de concursos para jueces inferiores, sujetos al Jurado de Enjuiciamiento por parte del CM, pero excluyó a los jueces del STJ. En realidad el proyecto de ley contenía un artículo dedicado al STJ, pero fue eliminado en la discusión del proyecto, a pesar de lo cual la ley fue votada por unanimidad (Diario de Sesión del 18/07/1996). Ya en esa ocasión la cuestión de los concursos para jueces del STJ no se trató.¹⁰⁷

¹⁰⁷ De todos modos los resultados de los concursos establecidos por la ley 4318 para la designación de jueces inferiores no eran vinculantes para el CM. Y el artículo eliminado del proyecto de ley (referido al STJ) establecía solamente que el CM realizaría un concurso de antecedentes, que tampoco era vinculante. Aun así, fue eliminado por el diputado radical que presidía la legislatura (entrevista con Cecilia Baroni, 24/11/2016).

“Ese proyecto tenía varios artículos, y justamente un artículo 11 decía que también los jueces del Superior Tribunal debían rendir concurso. Me acuerdo perfectamente que en labor parlamentaria, en ese momento era el Dr. Moro el presidente de la legislatura [UCR], sacó el artículo, porque se consideraba que no podían someterse a concurso los jueces del Superior Tribunal” (entrevista con Cecilia Baroni, 24/11/2016).

Durante el primer mandato del gobernador Rozas se produjeron dos cambios de jueces del STJ. El primero de ellos ocurrió después de que falleciera un juez del STJ vinculado al peronismo (Diario Norte, 22/11/1997). Esta fue la primera vacante que se produjo en el STJ luego de la reforma constitucional de 1994. Durante los primeros días de diciembre de 1997 hubo discusiones públicas sobre si la vacante en el STJ debía cubrirse a través de concursos (Diario Norte, 3 y 5/12/1997). Legisladores del PJ reclamaban que la vacante fuera cubierta por medio de concursos, mientras que el oficialismo radical consideraba que no eran necesarios concursos para jueces del STJ (Diario Norte, 3/12/1997). El 5 de diciembre de 1997 el CM emitió una resolución en la que consideró que no era necesario realizar un concurso para cubrir la vacante en el STJ (Diario Norte, 6/12/1997). Así, en reemplazo del juez fallecido se designó en el STJ a un estrecho colaborador del gobernador Rozas, quien hasta ese momento era su secretario general (Diario Norte, 10/12/1997). Las voces críticas de esta designación apuntaron a los estrechos vínculos del nuevo juez con el gobernador pero también al reclamo de que debía realizarse un concurso previo (Diario Norte, 11-12-1997). Sin embargo, seis de los siete consejeros integrantes del CM votaron por este juez para cubrir la vacante en el STJ (Diario Norte, 11-12-1997), incluyendo a un consejero del peronismo (Diario de Sesión del 24-10-2012). Por lo tanto en diciembre de 1997 el PJ perdió la mayoría que tenía en la Corte desde 1983 (Diario Norte, 3/12/1997). En ese momento la Corte tenía dos jueces de origen peronista, dos de origen radical y uno vinculado con ACHA (cinco en total).

El segundo juez que se retiró del STJ durante el primer mandato de Rozas (1995-1999), en enero de 1998, fue uno de los jueces de extensa y reconocida trayectoria en el peronismo chaqueño. Con la renuncia de este juez en enero de 1998, el gobernador radical tuvo la oportunidad de impulsar un reemplazante. De este modo, en abril de 1998 el CM seleccionó para integrar el STJ a un juez de carrera en el poder judicial, cuya designación fue cuestionada por algunos sectores del PJ que sostenían que la CPCH exigía concursos previos (Diario Norte, 03-04-1998). Este juez designado en el STJ tenía vínculos cercanos con el gobernador Rozas, según sus propias declaraciones (Diario Norte, 04-01-2010). A pesar de la polémica en torno a los concursos para jueces del STJ, el gobernador radical contaba con mayoría en el CM e impuso a los jueces de su preferencia. Con estos dos cambios en el STJ, el gobernador radical logró contar con tres jueces en el STJ sobre cinco¹⁰⁸ y logró de esta forma un cambio político en el STJ.

En las elecciones de 1999 el gobernador Rozas alcanzó la reelección con un rotundo triunfo, y su partido (la Alianza “Frente de Todos”, con la UCR como protagónica) logró reunir veintiún (21) diputados, casi los dos tercios de las bancas. Durante el transcurso de su segundo mandato (1999-2003) se sancionó, a instancias de un proyecto de ley del bloque de su partido, una nueva ley para la designación de jueces, que sustituyó a la anterior Ley 4318. Esta nueva Ley 4885, sancionada el 16/05/2001, tampoco abordó las designaciones de jueces del STJ, sino que introdujo algunos cambios con relación a los concursos para jueces inferiores.¹⁰⁹

Por último, ya durante el mandato del sucesor de Rozas en la gobernación, el radical Roy Nikisch (2003-2007), un diputado del PJ promovió un proyecto de ley que sí

¹⁰⁸ Una jueza de origen radical entró al STJ en 1983 (vía el acuerdo entre PJ y UCR), más los dos nuevos jueces designados entre diciembre de 1997 y abril de 1998.

¹⁰⁹ La ley 4885 se sancionó sin debate en el recinto. Un diputado de la UCR se limitó a explicar los cambios que introducía respecto de la ley anterior, como la realización anual de concursos, pero siempre referidos a jueces inferiores y representantes del ministerio público, excluyendo toda referencia a los jueces del STJ (Diario de Sesión del 16/05/2001).

abordaba las designaciones de jueces en la Corte provincial. El proyecto fue conocido como la “Ley Saife”, y tuvo diversos despachos y múltiples negociaciones legislativas (Diario de Sesión del 09-06-2004). Finalmente en junio de 2004 se aprobó por unanimidad la Ley 5399 que pretendió reglamentar los nombramientos de jueces del STJ. Si bien esta Ley 5399 se refería expresamente a las designaciones de jueces de la Corte, sólo establecía que el CM debía realizar una especie de compulsas de antecedentes de los postulantes, publicar y difundir los antecedentes de los postulantes al STJ. Además admitía la posibilidad de que personas físicas y jurídicas realizaran objeciones a los postulantes, pero no especificaba si el CM debía o no tomar en cuenta esas observaciones. En síntesis, la Ley 5399, más allá de la publicidad y difusión de antecedentes, y la posibilidad de realizar objeciones, no modificó en lo sustancial el procedimiento de selección de jueces del STJ que se utilizaba a nivel provincial. Esto además resultó congruente con la postura asumida por la UCR en el gobierno, en el sentido de que no eran necesarios concursos para designar jueces de la Corte.

En palabras del propio diputado del PJ que impulsó el proyecto de ley original:

“Este proyecto, de mi autoría, fue trabajado y discutido intensamente en la Comisión de Legislación y después de tantos desencuentros, hoy, señor presidente, esto ha sido consensuado...” (...) “...el proyecto, pero tiende a dar cierta transparencia a las designaciones que se hagan para desempeñar tan altos cargos, como los que poseen los miembros del Superior Tribunal de Justicia.” (...) “No será un proyecto de ley óptimo en algunos parámetros, pero sí, considero, que es un paso adelante, ya que se ha mejorado en algo”. (Diario de Sesión del 09-06-2004).

Por último, en 2006 se produjo una vacante en el STJ con la renuncia del último juez de origen peronista que quedaba en la Corte,¹¹⁰ y la UCR promovió en su reemplazo a un ex funcionario del ex gobernador y caudillo radical Ángel Rozas (Diario Norte, 23-10-2006). El candidato al STJ había sido jefe de gabinete de Rozas. La movilización de

¹¹⁰ Esta renuncia de un juez del STJ en 2006 es tratada en el apartado 4.3.3 de este capítulo, ya que se explica por el mecanismo de Cooptación.

actores políticos opositores a la UCR gobernante hizo que el CM modifique la sede de la sesión prevista para efectuar la designación del nuevo juez del STJ, debido a las protestas contra esta designación (Diario Norte, 23-10-2006). Finalmente, en la votación del CM, el ex funcionario del gobierno radical fue designado con cinco votos sobre siete, mientras que un consejero del PJ votó a otra candidata y se registró una abstención (Diario Norte, 24-10-2006).

Este nuevo juez designado por la UCR en el STJ, de todos modos, no alteró la composición previa en el sentido de que el radicalismo ya tenía mayoría al interior de la Corte, y este cambio en todo caso sólo reforzó esa mayoría radical. Como no produjo un cambio político en el STJ, no se codificó como un cambio político del STJ en el Cuadro 4.3. Con la designación de este ex funcionario radical se completó la composición de la Corte. En adelante no hubo nuevas modificaciones en el STJ hasta el año 2013, a pesar de los intentos del gobernador del PJ-FPV que desde 2007 cuestionó a los tres jueces designados durante los gobiernos radicales.¹¹¹

En resumen, desde el oficialismo la UCR fijó su posición contraria a los concursos para designar jueces del STJ, asegurando que la CPCH no exigía claramente la realización de concursos para designar jueces de la Corte (Diario Norte, 3/12/1997). Y cada vez que se discutieron proyectos en la legislatura referidos a las designaciones de jueces del STJ, la UCR mantuvo la posición. Por su parte, el PJ, en la oposición, asumió la postura contraria y exigió la realización de concursos para nombrar jueces del STJ (Diario Norte, 5/12/1997). Como el PJ mantuvo esa postura a lo largo del período de gobierno de la UCR, ante cada vacante la polémica volvía al centro del escenario.

¹¹¹ Las acciones del gobierno del PJ desde 2007 son tratadas en el apartado 4.3.4 de este capítulo, dentro del mecanismo de Bloqueo.

La UCR como partido, en el oficialismo, sostuvo que la CPCH no era clara respecto a los concursos para el STJ. Un diputado radical que integró el CM en diferentes momentos sostenía que

“Bueno, pero no había una ley. No existía la ley que existe ahora. Y fue una discusión, (...) si corresponde o no al gobernador poner a los miembros del Superior. (...) De ambas partes hay fundamentos jurídicos y políticos. (...) En la Constitución no está claro. Si vos leés los artículos, da para las dos interpretaciones. Porque hace una diferencia entre jueces del Superior y jueces inferiores. No te dice claro que tienen que ser designados por concurso de antecedentes y oposición. Si no, los constituyentes lo hubiesen puesto claramente, y no habrían hecho la diferencia que hacen” (entrevista con Carim Peche, 23/11/2016).

Desde el punto de vista de un dirigente del PJ, que presidió la convención constituyente de 1994 en Chaco,

“Los radicales pensaban que no iban a ser gobierno rápidamente en Chaco. En ese momento no se veían como gobierno, e impulsaron una serie de medidas, como por ejemplo que todos los jueces se designen por concursos, incluidos los del Superior Tribunal de Justicia. Tuvimos la paradoja que el radicalismo impulsó eso en la convención pero al año siguiente gana las elecciones... (...) La propuesta original provino del radicalismo. Se discutía si tenían que ser o no los jueces del STJ, y cuando uno va a la versión taquigráfica de la convención, el presidente del bloque radical, Leúnda, fundamenta y termina diciendo “todos, incluidos los jueces del Superior Tribunal de Justicia” (entrevista con Juan Manuel Pedrini, 1/12/2016).

En síntesis, durante los gobiernos de la UCR no se implementaron concursos para designar jueces del STJ, y dado que en el CM la UCR logró reunir las mayorías necesarias para designar jueces del STJ, es el mecanismo de Imposición el que explica los cambios realizados durante las administraciones radicales.

4.4.3 El mecanismo de Cooptación

El mecanismo de Cooptación implica cooptación de una facción partidaria o de legisladores individuales por parte del gobernador a fin de obtener el respaldo político

necesario para su iniciativa. En cuanto al STJ la cooptación puede ser tanto para designar como para remover un juez del STJ, y el único momento en que operó en Chaco durante el período estudiado fue en junio de 2006. En ese momento el último juez de origen peronista que quedaba en la Corte renunció a su cargo en el STJ (había sido designado en abril de 1993).

Durante el gobierno del radical Roy Nikisch (2003-2007), sucesor de Rozas, éste continuó como el máximo líder de la UCR chaqueña.¹¹² La renuncia de este juez, que había sido previamente diputado del PJ, se produjo en medio de presiones políticas y denuncias por su investigación sobre un episodio de represión policial en un desalojo de viviendas ocupadas en la localidad de Puerto Vilelas.¹¹³ Su actuación en esa investigación le valió al juez críticas de los otros integrantes de la Corte con quienes quedó enfrentado (Diario Norte, 16/6/2006). Pero su renuncia llegó como consecuencia de un pedido de juicio político que afrontó en la legislatura. A diferencia de otros jueces que renunciaron al STJ en el período aquí estudiado (1983-2011), este juez que renunció en 2006 tenía una amenaza cierta de que prosperara en la legislatura el pedido de juicio político que promovía la UCR en su contra. Sin embargo, el bloque de la alianza (UCR) en la legislatura no alcanzaba por sí solo los dos tercios necesarios para destituir al juez del STJ, y el peronismo contaba con trece diputados y podía bloquear un intento de juicio político.

“Sí, pero el peronismo en aquél momento también estaba un poco dividido, y creo que el Dr. [juez] no quiso pasar por una situación como ésa [juicio político]. Yo no creo que el Dr. [juez] hubiera podido ser separado con dos tercios de los votos en la cámara de diputados, pero iba a tener seguramente un nivel de desgaste muy fuerte, y la decisión iba a ser una decisión muy pero muy peleada. (...) Y como siempre, el gobierno suele cooptar

¹¹² Rozas no sólo seguía siendo el máximo líder partidario de la UCR chaqueña, sino que también fue el candidato del partido para retornar a la gobernación en las elecciones de 2007, aunque fue derrotado, por escaso margen, por el candidato del PJ-FPV, Jorge Capitanich.

¹¹³ La repercusión pública del violento desalojo dio lugar, entre otras cosas, a la presentación de un “Informe especial” por parte del ministro de gobierno en la legislatura chaqueña (Diario de Sesión Especial del 30-03-2006).

algunas voluntades” (...) “... tal es así que hubieron muchas leyes que salieron con dos tercios, y con el apoyo de un diputado peronista. O incluso con juicio político fue separada la contadora [vocal del tribunal de cuentas]” (entrevista con Julio Sotelo, 22/11/2016).

“Él tuvo un problema con un empleado. Le hicieron una denuncia porque un empleado judicial estaba afectado a trabajos de jardinería en su casa. (...) Esa fue la denuncia. Él lo negó siempre. Yo le creo. Que le pagaba aparte por esos trabajos (...) Ahora, ya tenía los miembros del Superior que respondían a Rozas. Él era un elemento extraño. (...) ¿Por qué él no se confió? Hizo bien. Porque había dos o tres diputados peronistas que en un caso anterior de destitución de [vocal] en el Tribunal de Cuentas, llegaron a los dos tercios con el voto de dos de los nuestros” (...) “Ahí él ve, ya con ese antecedente, que lograron los votos para destituir a una vocal del Tribunal de Cuentas. Necesitaban los mismos votos y ya lo habían conseguido” (entrevista con Juan Manuel Pedrini, 1/12/2016).

Por lo tanto, con el antecedente de una destitución previa de una vocal del Tribunal de Cuentas, y sin garantías de que todos los diputados del PJ lo respaldarían frente al juicio político, el juez optó por renunciar a su cargo. Tiempo después él mismo declaró que lo hizo porque “en la legislatura no tenía ninguna garantía” (Diario Norte, 29/11/2009). Luego de la renuncia de este juez del STJ, que se explica por el mecanismo de Cooptación, la UCR impuso a través del CM a un juez propio para reforzar su mayoría en la Corte. Aun cuando algunos diputados radicales consideraban que esa vacante debía ser cubierta por un candidato del peronismo (Diario Norte, 16/6/2006), el juez designado en el STJ fue el ex jefe de gabinete del caudillo radical Ángel Rozas.

4.4.4 El mecanismo de Bloqueo

El mecanismo del Bloqueo explica las situaciones en que los gobernadores no consiguen realizar cambios en el STJ. En el siguiente apartado se analiza la ausencia de cambios en el STJ a pesar de la intención del gobernador del PJ-FPV de modificar la Corte entre 2007-2011.

4.4.4.1 El retorno del PJ: fragmentación legislativa y presiones al STJ

Durante la campaña electoral por las elecciones provinciales de 2007, en las cuales el máximo líder de la UCR (Ángel Rozas) buscaba retornar a la gobernación, el candidato opositor del PJ-FPV, Jorge Capitanich, se comprometió a impulsar una renovación de la Corte chaqueña. La promesa de renovación del STJ tenía su origen en los cuestionamientos sobre los nombramientos de los tres jueces del STJ vinculados con la UCR, sin el concurso que, desde la postura del peronismo, exigía la CPCH. Esos nombramientos fueron duramente objetados por múltiples actores políticos que conformaron lo que se llamó el “Foro por la Justicia Independiente”,¹¹⁴ fundamentalmente bajo el argumento de que debían rendir concurso de antecedentes y oposición, según su interpretación del texto constitucional reformado en 1994. El “Foro” impulsó acciones de protesta y movilización, que sin embargo no produjeron ningún resultado concreto en términos de la impugnación de los jueces del STJ designados sin concurso.

En ese marco Jorge Capitanich levantó entre sus promesas de campaña la de impulsar acciones para renovar el STJ chaqueño. Aunque se alzó con la gobernación, Capitanich tenía minoría en la legislatura provincial (43 por ciento de bancas). Al asumir sus funciones como gobernador de Chaco para el período 2007-2011, en su primer discurso dirigido a la legislatura, el gobernador Capitanich expresamente reiteró su compromiso de enviar a la legislatura

“(…) una serie de iniciativas legislativas a fin de reglamentar la selección de jueces del Superior Tribunal de Justicia” (...) “Queremos lograr la tan ansiada seguridad jurídica (...) “Y si por alguna circunstancia de renuncia de alguno de sus miembros o por las razones que fueran se produzcan vacantes en el máximo Tribunal, sepan los chaqueños que

¹¹⁴ El así llamado “Foro por la Justicia Independiente” fue un espacio conformado, al menos en parte, por actores políticos, y algunos de sus integrantes más prominentes tenían pertenencia partidaria ligada al PJ y a otros partidos como el Frente Grande y “Libres del Sur” (Diario de Sesión del 24-10-2012, legislatura de Chaco).

promoveré la más absoluta transparencia en las designaciones...” (Diario Norte, 11-12-2007).

Más allá de lo anterior, el propio gobernador ilustraba la situación política de su fuerza partidaria cuando señalaba en el mismo discurso de asunción 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).

En las elecciones legislativas provinciales de 2009 el gobernador consiguió un triunfo que elevó la cantidad de bancas de su fuerza partidaria al 50 por ciento, y el empate legislativo que se produjo se resolvió cuando el bloque del PJ-FPV respaldó a un diputado radical para presidir la legislatura. A partir de la cooptación de un diputado radical, opositor interno de la corriente liderada por Rozas, y que formó un partido nuevo, la coalición del gobernador Capitanich consiguió una ajustada mayoría en la legislatura. A partir de ese momento, se inició una ofensiva más decidida sobre los jueces del STJ designados durante los gobiernos de la UCR. El gobernador Capitanich promovió entonces una “acción de inconstitucionalidad”, a través de su ministro de gobierno y un Fiscal de Estado “Ad Hoc”, con la misión concreta de impulsar un planteo judicial contra los jueces designados sin concurso por el radicalismo. El argumento central de esa acción fue que no rindieron concurso de antecedentes y oposición para ser designados (Diario Norte, 28-06-2010), y en el planteo del gobierno provincial del PJ-FPV ello fue contrario a la Constitución. La acción de inconstitucionalidad promovida por el gobierno debía ser tratada por un tribunal también “Ad Hoc”, integrado por jueces subrogantes, pero nunca se llegó a resolver.

“Me decían que estaba loco, que cómo iba a demandar a los jueces del STJ. Que tenían cinco miembros y me tocó demandar a tres” (...) “... no prosperó, obviamente, porque tenían que fallar ellos. Los jueces subrogantes, pero ¿quién iba a ir contra los jueces del STJ?” (...) “... como se sabía que eso no iba a andar, directamente se mandó la ley para reglamentar los concursos. Lo que no pudimos avanzar fue en la destitución de los jueces. Pero qué pasó, de los tres, fallecieron dos, y quedó uno... (...) “Y los nuevos jueces ya se designaron con el nuevo procedimiento, de los concursos” (entrevista con Juan Manuel Pedrini, 1/12/2016).

Más aún, ni siquiera al interior del partido del gobernador existía consenso sobre la acción de inconstitucionalidad (entrevista con Juan Manuel Pedrini, 1/12/2016; entrevista con ICH, 24/06/16). Ante la pregunta al entonces ministro de gobierno, sobre si en el peronismo tenían respaldo político para la acción de inconstitucionalidad, la respuesta fue clara.

“No, no. Era Capitanich y su ministro de gobierno [Pedrini], el resto no se quería meter. Sí hubo un gran consenso ciudadano. Las encuestas de opinión en ese momento nos daban la razón. Porque durante los gobiernos de Ángel Rozas hubo tres conflictos con la constitución, una la designación inconstitucional de los jueces del STJ. Primero se cuidó, puso un juez de carrera, que era amigo pero era juez. Pero después puso a su secretario general y su jefe de gabinete. Era cualquier cosa. Era impúdico. ¿Quiénes son tus hombres de confianza? Tu secretario general, y tu jefe de gabinete, el control de legalidad, ahí vos ponés a tu gente de máxima confianza” (entrevista con Juan Manuel Pedrini, 1/12/2016).

Sumado a lo anterior, frente a la inminencia del planteo de la acción de inconstitucionalidad por parte del gobernador, los propios jueces cuestionados del STJ se defendieron públicamente. E inmediatamente algunos diputados provinciales de la oposición, enrolados en la UCR (en el bloque de la Alianza), respaldaron a los mismos jueces (Diario Norte, 13/06/2010). Pero tanto el gobernador como su ministro de gobierno eran conscientes de que la mayoría legislativa, opositora, respaldaba a los jueces que ellos impugnaban.

“(...) 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”. (...) “En consecuencia, promover una medida cuya viabilidad jurídica era, por lo menos, imposible, entonces

generaría más problemas de carácter político y ninguna resolución, entonces lo que opté, fue por una estrategia de plantear criterios rectores de lo que entendía que había que hacer y, cuando tuviera la oportunidad, hacerlo, y eso fue lo que hice.” (...) “una metodología que permitiera mejorar la calidad institucional” (entrevista con Jorge Capitanich, 23/11/2016).

En síntesis, ninguno de los jueces del STJ cuestionados por Capitanich dejó su cargo frente a las presiones del gobernador, en un contexto en que no disponía de la mayoría legislativa necesaria para promover un juicio político. Y además el bloque legislativo de la oposición tenía capacidad de bloqueo para respaldar a los jueces del STJ cuestionados por el PJ-FPV.

Por lo tanto, entre las alternativas de que disponía el gobernador, el juicio político estaba descartado porque no reunía en la legislatura los dos tercios necesarios. Y la acción de inconstitucionalidad, aunque fuera jurídicamente cuestionable, era una opción para presionar la salida de estos jueces, y en su defecto, al menos permitía arrinconar a los jueces del STJ vinculados con la UCR.

“(...) en el primer discurso planteé la ilegitimidad de las designaciones, lo dije públicamente” (...) “Primero, el juicio político, era una alternativa, pero no teníamos los 2/3 para la viabilidad del mismo. O sea, tuvimos capacidad de bloqueo de la oposición. Y segundo, la inconstitucionalidad no iba a poder ser resuelta de una manera razonable. Entonces yo trabajé con la razonabilidad desde el punto de vista político, es decir, tener la correlación de fuerzas adecuada para promover el cambio institucional” [la implementación de los concursos para designar jueces del STJ] (entrevista con Jorge Capitanich, 23/11/2016).

“Pensamos que los íbamos a sacar con la acción de inconstitucionalidad. Y se iba a hacer el concurso. La presión era muy fuerte. Pensamos que algo podía ocurrir, y queríamos agotarla. Y si no, desenmascarar al poder judicial” (entrevista con Juan Manuel Pedrini, 1/12/2016).

En suma, la estrategia de la acción de inconstitucionalidad y las presiones a los jueces del STJ desde el momento mismo de la asunción del nuevo gobierno provincial, permitieron al gobernador arrinconar al STJ. Al cuestionar la legitimidad de tres de los

cinco jueces, el gobernador limitaba el margen de acción de la Corte como potencial actor de veto.

En virtud de lo anterior, la alternancia partidaria que tuvo lugar en 2007 no impactó sobre la composición del STJ chaqueño. Las presiones que sistemáticamente sostuvo el gobernador Capitanich acerca de la ilegitimidad de los jueces del STJ designados durante los gobiernos de la UCR, no llevaron a aquellos a renunciar a sus cargos en la Corte. Más aún, los jueces cuestionados fueron públicamente respaldados por legisladores del bloque de la alianza opositora al gobernador.¹¹⁵ La ausencia de cambios en la Corte provincial entre 2007-2011 se explica por el mecanismo del Bloqueo. Y a la vez respalda el argumento de que los jueces del STJ no renuncian a sus cargos por presiones del gobernador sino que sus renunciaciones ante presiones del gobernador dependen del respaldo político de que disponen.

4.5 Mecanismos causales, bloqueos y concursos para el STJ

El mecanismo causal que predominó en Chaco entre 1983-2011 para explicar los cambios de jueces del STJ es el de Imposición. Este mecanismo implica que el gobernador dispone de la mayoría necesaria para designar a los jueces de su preferencia, sin necesidad de acordar con otras fuerzas partidarias (mecanismo de Negociación) o de cooptar a algunos legisladores individuales (Cooptación). Si para designar nuevos jueces en el STJ es necesario primero generar vacantes, entonces las presiones o estrategias no

¹¹⁵ Luego de ser reelecto como gobernador en 2011, Capitanich asumió como jefe de gabinete del gobierno nacional dejando a cargo del ejecutivo provincial al vicegobernador Bacileff Ivanoff. En octubre de 2012, la legislatura chaqueña, ya con mayoría oficialista, aprobó una resolución de respaldo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el ejecutivo. En diciembre 2012 se aprobó en la legislatura una ley que estableció claramente que las designaciones de jueces del STJ debían hacerse por concurso público de antecedentes y oposición. Y entre 2013 y 2015 fallecieron dos de los tres jueces cuestionados por Capitanich, cuyas vacantes fueron cubiertas con el método de concursos dispuesto por la nueva ley.

institucionales que tiene a su disposición el gobernador requieren contar con suficiente respaldo político en la legislatura para que sean creíbles, sea por Negociación o Cooptación.

En el caso del gobierno del PJ-FPV (2007-2011), la configuración de las fuerzas partidarias en la legislatura dejó en minoría al oficialismo, pero además estructuró dos bloques opuestos en un esquema bipolar: de un lado la coalición PJ-FPV y de otro la Alianza de la UCR. En esto hubo una diferencia con el período de gobierno de ACHA (1991-1995) y del primer gobierno de la UCR (1995-1999), donde las fuerzas relevantes en la legislatura eran tres partidos, lo que permitía un juego de negociaciones múltiples y cruzadas.¹¹⁶ En ese sentido la legislatura del período de gobierno de Capitanich entre 2007-2011 estuvo controlada por un bloque opositor relativamente homogéneo,¹¹⁷ disciplinado, que además respaldaba al STJ frente a lo que consideraban presiones injustificadas del gobernador sobre el poder judicial (Diario de Sesión del 05-12-2012). Es en este sentido que durante el gobierno del PJ-FPV lo que explica la ausencia de cambios en la Corte provincial es el mecanismo de Bloqueo.

El punto clave en torno al cual se sostiene el argumento central de esta tesis tiene que ver con el control de mayorías legislativas por el partido del gobernador. En el Cuadro 4.7 se especifica el porcentaje de bancas del partido o coalición del gobernador, para cada período legislativo considerado (1983-2011). Este respaldo es clave para la mayoría legislativa exigida para remover jueces del STJ, porque en cuanto a las designaciones de jueces las hacía el CM.

¹¹⁶ Orsolini (2012) discute detalladamente las características de la configuración de la legislatura chaqueña comparando el primer mandato de Rozas (1995-1999) con el primer gobierno de Capitanich (2007-2011).

¹¹⁷ Lo dicho no obsta que, luego de las elecciones de 2009 el bloque opositor se fracturó, y un diputado radical, de una facción minoritaria, se unió a la alianza gobernante (PJ-FPV). A partir de allí, Capitanich consiguió una ajustada mayoría, que luego se amplió desde las elecciones de 2011.

Cuadro 4.7 Gobernadores y porcentaje de escaños legislativos de su partido. Chaco (1983-2011)

Período	Gobernador	Partido	Bancas legislativas partido del gobernador (en %)
1983-1985	Tenev	PJ	50
1985-1987	Tenev	PJ	50
1987-1989	Baroni	PJ	50
1989-1991	Baroni	PJ	50*
1991-1993	Tauguinas	ACHA	25
1993-1995	Tauguinas	ACHA	37,5
1995-1997	Rozas	UCR	28,12
1997-1999	Rozas	UCR	53,12
1999-2001	Rozas	UCR	64
2001-2003	Rozas	UCR	64
2003-2005	Nikisch	UCR	53,12
2005-2007	Nikisch	UCR	56,25
2007-2009	Capitanich	PJ-FPV	37,5
2009-2011	Capitanich	PJ-FPV	53,12

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección Nacional Electoral.

*Entre 1989-91 el bloque del PJ, de dieciséis (16) diputados, se dividió en dos bloques.

A simple vista el Cuadro 4.7 muestra que ninguno de los gobernadores chaqueños en el período estudiado dispuso con su partido de una mayoría legislativa propia para remover jueces del STJ. Esto evidencia que para remover jueces de la Corte chaqueña a través de un juicio político era necesario o bien un acuerdo negociado entre al menos dos partidos o facciones partidarias (mecanismo de Negociación), o bien la cooptación de algunos legisladores individuales (mecanismo de Cooptación). Es por esto que los jueces del STJ saben si las presiones o estrategias no institucionales de los gobernadores cuentan, o no, con respaldo legislativo suficiente para que sean creíbles.

De todos modos, el caso de Chaco presenta una particularidad que no se encuentra en otras provincias argentinas, que tiene que ver con la cuestión de los concursos para designar jueces del STJ.¹¹⁸ La discusión sobre la cuestión de los concursos para designar

¹¹⁸ Los jueces inferiores o funcionarios judiciales en general sí pueden estar alcanzados en muchas provincias por concursos, pero no se detectó otro caso que exija concursos para jueces de la Corte.

jueces del STJ atravesó el período de los gobiernos radicales luego de la reforma constitucional de 1994 y perduró al menos hasta que se sancionó en 2012 la ley para implementarlos. Este tema proporcionó evidencia que demuestra que los posicionamientos de los actores partidarios dependen de dos factores fundamentales: por un lado, del lugar que ocupan en el mapa de poder provincial; por otro, de la visión del gobernador.

Así, en la Convención Constituyente de 1994 en Chaco el presidente del bloque radical, Carlos Guido Leúnda (h), efectivamente sostuvo que

“(…) a lo largo del capítulo utilizamos esta terminología para hacer referencia a los jueces, tanto del Superior Tribunal como a los de paz legos…” (Versión taquigráfica de la Convención Constituyente de Chaco, 25/10/1994, foja 193).

Cada vez que el PJ exigió concursos para jueces del STJ durante los gobiernos radicales, citó una y otra vez esta frase del presidente del bloque radical. De esta manera, descontextualizada, la referencia sirve para argumentar que la UCR planteó la posición de concursos para jueces del STJ, y que luego cuando fue gobierno cambió de posición e impuso a los jueces de su preferencia por disponer de mayoría. Sin embargo, la lectura completa de la versión taquigráfica permite sostener que no estuvo claro si efectivamente el presidente del bloque radical quiso decir que los jueces del STJ debían rendir concursos. No obstante, desde su lugar en la oposición, y en minoría en el CM, el PJ enfrentó a la UCR gobernante exigiendo concursos para designar jueces del STJ, valiéndose de aquella frase contenida en la versión taquigráfica.

“No está muy claro si el concurso de antecedentes y oposición comprendía también a los jueces del STJ. Esa fue una gran discusión durante varios años. En la versión taquigráfica de la convención, entre los fundamentos del convencional Leúnda [presidente bloque radical], donde él decía que el concurso era para los jueces del STJ, que los involucraba. En una lectura literal, podés interpretarlo o no. No está muy claro”. (...) “Esta fue una posición que adopta el PJ durante la época de Rozas. (...) Pero eso depende del lugar donde te ponés. El PJ como tal, y en la legislatura chaqueña, se plantó con esa

posición. Pero era oposición, yo te soy honesta” (entrevista con Cecilia Baroni, 24/11/2016).

A su vez, cuando el PJ alcanzó la gobernación en 2007, siguió sosteniendo la ilegitimidad de los jueces del STJ designados por la UCR sin concurso. Y cuando tuvo la mayoría necesaria en la legislatura, promovió y sancionó la ley que dispuso los concursos para jueces del STJ.

“Capitanich impulsó esa medida de concursos aun contra el consejo de toda la clase política de que aprovechara y designara él a los jueces del Superior” (...) “Antes de los concursos, quien tenía mayoría en el Consejo de la Magistratura la hacía valer”. (...) “Había un pacto no escrito de que el gobernador ponía los jueces (...) Esa era la tradición. Vos eras ministro de gobierno y terminabas en el Superior Tribunal, si había una vacante” (entrevista con Juan Manuel Pedrini, 1/12/2016).

Efectivamente, al introducir los concursos para los nombramientos del STJ, el gobernador Capitanich redujo su propio margen de discrecionalidad para efectuar esas designaciones. Entre las diferentes opciones que pudo haber elegido para intentar cambiar la Corte, incluyendo estrategias institucionales y no institucionales, el gobernador Capitanich eligió seguir adelante con la exigencia de concursos para el STJ. Aunque un diputado radical adjudicaba esa decisión sobre los concursos a compromisos políticos previos asumidos por Capitanich (entrevista con Carim Peche, 23/11/2016), lo cierto es que desde 2012 en adelante la designación de jueces del STJ exige la realización de concursos de antecedentes y oposición.

4.6 Conclusiones

A partir de la evidencia analizada para el caso de Chaco, se plantean tres conclusiones principales.

En primer lugar, los jueces del STJ no renunciaron a sus cargos en la Corte simplemente por presiones del gobernador, como sostiene Castagnola (2010a), sino que su retiro ante presiones del gobernador dependió del respaldo político que tuvieron en la legislatura. Si un gobernador, por los motivos que fuera, quiere modificar la composición del STJ sin que su partido disponga de la mayoría legislativa necesaria para remover jueces de la Corte, debe negociar con otros actores partidarios o cooptar a algunos legisladores individuales. Al mismo tiempo, 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 renunciarán aunque el gobernador los presione.¹¹⁹ En este punto el caso de Chaco provee ejemplos de ambos extremos. Por un lado, en marzo de 1993 los jueces peronistas que integraban el STJ no se retiraron de sus cargos ante el juicio político impulsado por ACHA con apoyo de la UCR. No sólo no se retiraron ante el pedido de juicio político, sino que los legisladores del PJ respaldaron a los jueces y lograron bloquear efectivamente el inicio del juicio político (Diario Norte, 31/3/1993). Del mismo modo, los jueces designados durante las administraciones radicales no se retiraron de sus cargos en el STJ, a pesar de las duras críticas y las presiones del gobierno de Capitanich (2007-2011), porque tenían respaldo en la legislatura (Diario Norte, 13/06/2010). En el otro extremo, en 2006, el último juez de origen peronista que quedaba en la Corte en ese momento renunció, ante las presiones de la UCR gobernante. Según dijo el propio juez, renunció porque no tenía “garantías en la legislatura” (Diario Norte, 29/11/2009), y el pedido de juicio político podía efectivamente prosperar. En el momento en que renunció este juez peronista del STJ, el

¹¹⁹ De hecho, dos de los tres jueces cuestionados por Capitanich, fallecieron estando en uso del cargo. La legislatura, a instancias del PJ-FPV gobernante, sancionó una nueva ley que dispuso expresamente la realización de concursos previos para designaciones de magistrados en la corte. Con éste método (concursos) se cubrieron las dos vacantes entre 2013 y 2015. Pero ninguno renunció ante las presiones del gobernador.

peronismo reunía en la legislatura la misma cantidad de diputados que cuando bloqueó el juicio político de marzo de 1993. Sólo que en 2006 los legisladores del PJ no tenían una posición homogénea para respaldar al juez renunciante (entrevista con Juan Manuel Pedrini, 1/12/2016).

En segundo lugar, y en íntima relación con lo anterior, la clave para comprender y explicar los cambios de jueces del STJ, o la estabilidad de su composición, reside en observar qué ocurre en la legislatura. Las disputas entre partidos o facciones partidarias rivales, y las negociaciones o cooptaciones en la arena legislativa son fundamentales porque en prácticamente todos los diseños institucionales la legislatura es el poder encargado de remover a los jueces de la Corte.

En tercer lugar, y también en relación con lo anterior, resulta insuficiente observar el porcentaje de bancas legislativas del partido del gobernador. Sin duda es fundamental observar el porcentaje de bancas de las distintas fuerzas o facciones partidarias rivales, pero es insuficiente en la medida en que la ausencia de mayoría legislativa para el partido del gobernador no implica que no se produzcan cambios en el STJ. La literatura de estudios judiciales comparados (Castagnola, 2012; 2010a; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015), basándose en evidencia cuantitativa, señala que no existe 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, o la cooptación de legisladores individuales, para explicar los cambios de jueces del STJ. Tal vez una posibilidad fuera analizar la estructura de los bloques legislativos para ver cómo influye la existencia de dos o más bloques legislativos.¹²⁰ Más allá de esto, lo cierto es que el porcentaje de bancas del partido del gobernador, y de las

¹²⁰ Orsolini (2012) argumenta, por ejemplo, que Capitanich (2007-2011) podía “defenderse” de la oposición legislativa que tenía mayoría porque esa oposición no llegaba a los dos tercios, con lo cual un veto del gobernador no podía ser superado. En cambio, durante el primer mandato de Rozas, el PJ y ACHA sí podían reunir en conjunto los dos tercios de bancas y superar, eventualmente, los vetos del gobernador radical.

fuerzas o facciones partidarias de oposición en la legislatura, nos da un mapa del poder relativo de cada uno de estos actores. Pero no explica por sí sólo los cambios que se observan en la Corte provincial. Por esto cobra importancia el juego de disputas entre facciones, cooptaciones de legisladores individuales, o las negociaciones entre los líderes de las principales fuerzas partidarias presentes en la arena legislativa. Y ello vale tanto para las facciones que integran el frente partidario gobernante como para la relación entre los líderes de las facciones partidarias de oposición.

CAPÍTULO V

Gobernadores, legisladores y jueces del STJ en las provincias argentinas: patrones de cambio

5.1 Introducción

Este capítulo extiende el argumento desarrollado en esta tesis a otras provincias argentinas. El análisis previo de los casos de Chaco, Misiones y Santa Fe proporcionó evidencia empírica para la teoría desarrollada. El objetivo de este capítulo es evaluar la pertinencia de la teoría en otros casos provinciales para los cuales fue posible reunir información completa sobre la distribución de bancas legislativas y el listado exhaustivo de jueces que integraron los STJ provinciales en el período bajo estudio (1983-2011). Los casos incluidos en este capítulo son los de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, San Luis y Mendoza, que a través de una tabla de verdad (Ragin, 2007) son comparados con los casos ya analizados de Chaco, Misiones y Santa Fe. El objetivo de una comparación sistemática de casos tan variados a través de una tabla de verdad es establecer cuáles son los diferentes patrones causales que explican los cambios políticos de jueces del STJ, así como las situaciones de bloqueo. Y el resultado esperado es explicar la diversidad de manera simple (Ragin, 2007). La comparación en la tabla de verdad se realizó a partir de las variables centrales que explican los cambios políticos de los STJ en función de los mecanismos desarrollados en el capítulo I. Esas variables son:

- 1) Mayoría legislativa para designar jueces del STJ;
- 2) Mayoría legislativa necesaria para remover jueces del STJ;
- 3) Alternancia partidaria;

- 4) Alternancia ejecutiva; y
- 5) Acuerdo político (reúne los mecanismos de Negociación y Cooptación).

La variable acuerdo político permite sintetizar en la tabla de verdad los mecanismos de Negociación y de Cooptación, y detectar situaciones en que gobernadores sin mayoría pudieron concretar un cambio político de jueces del STJ a partir del respaldo obtenido de otros partidos o facciones partidarias.

El resultado observado es el cambio político de jueces del STJ, o por el contrario el bloqueo, que ocurre cuando los gobernadores presionan para cambiar la Corte pero no consiguen el resultado que buscan. El análisis comparativo realizado con la tabla de verdad reveló que efectivamente los mecanismos de Negociación y de Cooptación se encuentran presentes en otros casos, y permiten explicar por qué la fragmentación legislativa no siempre impide cambios de jueces del STJ (Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015).

El presente capítulo se organiza de la siguiente manera. La primera sección está dedicada al diseño institucional específico que explica cómo se designan y remueven los jueces del STJ en los casos provinciales comparados, y la relevancia de la Corte en términos de las competencias formales que le otorgan poder de decisión. La segunda explica el procedimiento utilizado para codificar los cambios de jueces de los STJ y elaborar la tabla de verdad. La tercera explica cómo se estableció en cada caso y en cada momento si los gobernadores tenían mayoría para designar jueces del STJ o no. La cuarta sección explica el trabajo realizado con la tabla de datos y la tabla de verdad. En la quinta se analizan los cambios políticos del STJ en distintos casos provinciales organizados por mecanismo causal, y por último se presentan las conclusiones del capítulo.

5.2 Diseño institucional: relevancia política de la Corte provincial y mayorías exigidas para nombrar y remover jueces del STJ

En cada provincia la máxima instancia del Poder Judicial tiene competencias formales que convierten a la Corte en una arena en la que se definen cuestiones relevantes para la política provincial. Los jueces que integran las Cortes provinciales son elegidos, en todos los casos, de manera indirecta (Castagnola, 2008) en la medida que la ciudadanía no participa a través de elecciones como sucede con el Poder Ejecutivo y 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 los fines de presentar el análisis comparativo de los distintos casos provinciales, se sintetizan a continuación los procedimientos de designación de los jueces que integran las Cortes y algunas de las principales competencias formales que ostentan los STJ.

Cuadro 5.1 Procedimiento de designación de jueces de las Cortes provinciales y principales competencias formales de los STJ

Provincia	Procedimiento de designación	Principales competencias formales
Ciudad de Buenos Aires	PE con acuerdo del PL	Interviene originaria y exclusivamente en conflictos entre los Poderes de la Ciudad;
		En acciones declarativas contra la validez de leyes, decretos y cualquier otra norma de carácter general;
		Originariamente en materia electoral y de partidos políticos.
Chubut	PE con acuerdo del PL	Acerca de la inconstitucionalidad de leyes, decretos, reglamentos, cartas orgánicas y ordenanzas municipales;
		Cuestiones de competencia entre Poderes públicos de la Provincia y las que se suscitan entre los Tribunales inferiores;
		En los conflictos internos de los municipios, entre los Departamentos Ejecutivo y Deliberativo.
Entre Ríos	PE con acuerdo del SP	En las causas sobre competencia o conflictos entre los poderes públicos de la Provincia;
		En los conflictos internos de las municipalidades y comunas y en los que se susciten entre ellas o con la provincia.
		Acerca de la constitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones o reglamentos.
Jujuy	PE con acuerdo del PL	Conoce y resuelve en acciones por inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos o resoluciones;
		Cuestiones de competencia y en las excusaciones o recusaciones de sus miembros;
		En conflictos entre los poderes públicos de la provincia;
La Pampa	PE con acuerdo del PL	Acerca de inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas, edictos, resoluciones o reglamentos;
		En causas sobre competencia y facultades entre los poderes públicos de la provincia o entre Tribunales de Justicia;
		En los conflictos de las municipalidades entre sí y entre éstas y los Poderes de la Provincia.
Misiones	PE con acuerdo del PL	Acerca de la constitucionalidad de las leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones o reglamentos
		Conflictos de jurisdicción y 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	PE a propuesta del CM	Demandas por inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos o resoluciones;
		Conflictos entre los poderes públicos de la provincia y en conflictos de jurisdicción entre los tribunales de justicia;
		Conflictos entre municipios y entre éstos y los poderes del Estado.
Santa Fe	PE con acuerdo de la AL	Recursos de inconstitucionalidad planteados contra decisiones de tribunales inferiores
		Resolver en juicios de expropiación que promueva la provincia;
		Resolver sobre conflictos de competencias planteados entre funcionarios del ejecutivo y del poder judicial.
Mendoza	PE con acuerdo del SP	Resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones o reglamentos
		Competencia entre los poderes públicos de la Provincia y en los conflictos internos entre las diversas ramas de éstos;
		Superintendencia sobre toda la administración de justicia y la facultad de establecer correcciones y medidas disciplinarias.
San Luis	PE con acuerdo del SP	Resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes, decretos y ordenanzas
		Competencia entre los poderes públicos de la Provincia, entre éstos y municipalidades, en los conflictos internos de éstas.
		Superintendencia sobre toda la administración de justicia siendo a su cargo velar por el buen servicio de la misma

Fuente: elaboración propia en base a Castagnola (2010b; 2008) y Constituciones provinciales. PE: Poder Ejecutivo; PL: Poder Legislativo; CM: Consejo de la Magistratura; SP: Senado provincial; AL: Asamblea Legislativa; MA: Mayoría absoluta.

La sintética descripción de algunas de las principales competencias formales que ostentan las Cortes de los casos provinciales presentados en el Cuadro 5.1 permite advertir que se trata de arenas importantes para la política provincial. A su vez, grafica esquemáticamente qué actores que intervienen en los procedimientos de selección de los jueces que integran las Cortes. En todos los casos provinciales los gobernadores tienen el rol principal en la selección de los candidatos a integrar las Cortes, con la excepción de Chaco donde es el Consejo de la Magistratura el que define la selección. En Entre Ríos, Mendoza y San Luis se exige el acuerdo del Senado provincial, mientras que en Santa Fe se requiere el acuerdo de la Asamblea Legislativa.

A los procedimientos mencionados se agregan dos variables clave con respecto a las mayorías requeridas para designar jueces de la Corte, y para destituirlos. Si bien existe una gran heterogeneidad entre las provincias argentinas respecto a los diseños institucionales de los STJ, especialmente en cuanto a procedimientos de designación y mayorías requeridas (Castagnola, 2010b; 2008), todas las provincias exigen mayorías calificadas para destituir jueces del STJ 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 2/3 para acusar y para destituir jueces del STJ.

En cambio, en lo que respecta a las mayorías necesarias para designar jueces de las Cortes, sí existe mucho más diversidad de una provincia a otra. Así, por ejemplo, en Misiones desde el año 2000 y Chubut desde 1995, el gobernador debe contar con el respaldo de dos tercios de la legislatura para nombrar nuevos jueces del STJ. Antes del año 2000 en Misiones, y antes de 1995 en Chubut, se exigía mayoría absoluta para designar un nuevo juez de la Corte. Las reformas constitucionales llevadas a cabo en cada

caso elevaron el umbral de mayoría requerida. El Cuadro 5.2 sintetiza la evolución de las mayorías requeridas para designar jueces de las Cortes.

Cuadro 5.2 Evolución de Diseños Institucionales STJ - Mayoría exigida para designar jueces STJ por Provincia - 1983-2011

Provincia	83-87	87-91	91-95	95-99	99-2003	2003-2007	2007-2011
Buenos Aires				MA	MA	MA	MA
Catamarca	MS	MS	MS	MS	MS	MS	MS
CABA				2/3	2/3	2/3	2/3
Chaco	MA	MA	MA	MA	MA	MA	MA
Chubut	MA	MA	MA	2/3	2/3	2/3	2/3
Córdoba	MA	MA	MA	MA	MA	MA	MA
Corrientes	MA	MA	MA	MA	MA	MA	MA
Entre Ríos	MA	MA	MA	MA	MA	MA	MA
Formosa	MA	MA	MA	MA	MA	MA	MA
Jujuy	MS	MS	MS	MS	MS	MS	MS
La Pampa	MS	MS	MS	MS	MS	MS	MS
La Rioja	MA	MA	MA	MA	MA	MA	2/3
Mendoza	MS	MS	MS	MS	MS	MS	MS
Misiones	MA	MA	MA	MA	2/3	2/3	2/3
Neuquén	Secreto	Secreto	Secreto	Secreto	Secreto	2/3	2/3
Río Negro	MS	MS	MS	MS	MS	MS	MS
Salta	MA	MA	MA	MA	MA	MA	MA
San Juan	MS	MS	MS	MS	MS	MS	MS
San Luis	MA	MA	MA	MA	MA	MA	MA
Santa Cruz	MS	MS	MS	MS	MS	MS	MS
Santa Fe	MA	MA	MA	MA	MA	MA	MA
Sgo. del Estero	MS	MS	MS	MS	MS	MS	MS
Tierra del Fuego	MS	MS	MS	MS	MS	MS	MS
Tucumán	2/3	2/3	MS	MS	MS	MS	MS

Fuente: Elaboración propia en base a Castagnola (2010b; 2008), y Constituciones provinciales.
MS = mayoría simple; MA = mayoría absoluta.

En Santa Fe se requiere mayoría absoluta de la Asamblea legislativa, en Chaco se exige mayoría absoluta dentro del Consejo de la Magistratura (cuatro votos sobre un total

de siete), en San Luis mayoría absoluta del Senado, en La Pampa es suficiente con mayoría simple en la legislatura provincial, y Entre Ríos y Mendoza exigen mayoría de los presentes en el Senado.

Con la información sobre el diseño institucional de cada provincia en relación al STJ, y a partir del cruce con el poder partidario de los gobernadores para el mismo período (1983-2011), se estableció en qué momentos los gobernadores contaban con la mayoría necesaria para designar o para destituir jueces de las Cortes. Pero antes de pasar al apartado sobre el poder partidario de los gobernadores se explica el procedimiento seguido para codificar los cambios de jueces de las Cortes.

5.3 Procedimiento para codificar los cambios de jueces en los STJ provinciales y elaborar la tabla de verdad

Un factor clave del análisis comparativo enfocado en la diversidad es la selección del resultado a estudiar y la especificación de las condiciones causales relevantes para la explicación de ese resultado (Ragin, 2007: 197). En este capítulo, para la elaboración de la tabla de verdad se tomó como resultado el cambio político de jueces del STJ.

En primer lugar, sólo se tomaron en cuenta casos de cambios de jueces del STJ por razones políticas, excluyendo los casos de reemplazos aislados de un juez de la Corte, por ejemplo por razones biológicas (fallecimiento). Sin embargo, para el caso de la designación de un reemplazo de un solo juez en la Corte, se tomó en cuenta la composición total del STJ al momento correspondiente para determinar si codificarlo como cambio político o no. Por ejemplo, el reemplazo de un solo juez en el STJ misionero en 1997, tras el retiro de un magistrado, no provocó ninguna alteración de naturaleza político-partidaria en la Corte provincial compuesta por nueve miembros, y por tanto no se tomó como cambio político en el STJ. Por el contrario, en el caso de Chubut un cambio

de un solo juez del STJ se codificó como cambio político de jueces del STJ porque antes del 2006 la composición total era de tres miembros y por ende un solo juez podía alterar el balance de poder partidario. En 2006 el STJ de Chubut aumentó a seis miembros y se incorporaron tres nuevos jueces sin que se removieran los tres que ya lo integraban, y este caso se codificó como cambio político de jueces del STJ en la medida que alteró la composición político-partidaria de la Corte.

Este procedimiento de codificación implica que en algunos casos un cambio de un solo juez del STJ puede tener una fuerte connotación partidaria, pero si no alteró el balance político-partidario prevaleciente en la Corte, no se codificó como cambio político de jueces del STJ. Por ejemplo, en Chaco en el año 2006 se incorporó al STJ el jefe de gabinete del gobernador radical. Sin embargo, a los fines de la tabla de datos que sirvió para elaborar la tabla de verdad, no se codificó como cambio político de jueces del STJ porque ese recambio no alteró la mayoría partidaria prevaleciente en la Corte chaqueña, sino que en todo caso la reforzó.

En segundo lugar, como regla general el retiro de un juez por jubilación, si fue un caso aislado, no se tomó como cambio político de jueces del STJ. Sin embargo, dado que la presión política para que un juez se retire de su cargo a través de la jubilación constituye una estrategia no institucional (Castagnola, 2010a) utilizada por los gobernadores, cuando se detectó más de un juez que se retiró por jubilación en el mismo período de un gobernador se codificó como cambio político de jueces del STJ. Así, por ejemplo, el retiro por jubilación especial de cuatro jueces del STJ entrerriano a comienzos de los años 2000 se codificó como cambio político de jueces del STJ para el período en cuestión. Del mismo modo se procedió frente al retiro por jubilación de cuatro miembros del STJ misionero en 2006. Por el contrario, el retiro por jubilación de un juez del STJ de la

Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2009, como caso aislado, no se tomó como cambio político de jueces del STJ para el período 2007-2011.

En tercer lugar, dado que no todos los casos de cambio político de jueces del STJ ocurren de manera simultánea, el *timing* se consideró clave para comprender cambios políticos de jueces del STJ. Por este motivo, y por las variaciones al interior de cada provincia a lo largo del tiempo, cada caso provincial se desagregó por período de gobierno. Así, para construir la tabla de datos se tomó como unidad de análisis la provincia-período de gobierno, y no la provincia en sí misma: Misiones 1987-1991, Misiones 1991-1995, Chaco 1991-1995, Entre Ríos 1995-1999, y así sucesivamente con cada provincia analizada en este capítulo. El período 1983-1987 se consideró como línea de base, por lo cual se agruparon los demás períodos por provincia desde 1987 y hasta 2011.¹²¹

En el siguiente apartado se analiza el poder partidario por provincia para el período estudiado (1983-2011) con el fin de establecer en qué momento tuvieron mayoría los gobernadores para cambiar jueces del STJ y cuándo no.

5.4 Poder partidario y cambios políticos del STJ según mecanismo causal

Una de las variables centrales de la teoría desarrollada en esta tesis es la mayoría legislativa de que dispone el partido (o coalición) del gobernador en la legislatura. Por lo tanto, se elaboró un cuadro con el porcentaje de bancas de las que dispuso el partido del

¹²¹ En el caso de la Ciudad de Buenos Aires se tomó como línea de base la sanción de su propia Constitución como Ciudad Autónoma, por lo cual el período considerado aquí va desde 1999 a 2011. Además, en virtud de la destitución del jefe de gobierno que tuvo lugar en 2005, el período 2003-2007 fue subdividido en dos, considerando primero el 2003-2005 bajo un gobernador, y en segundo lugar el de 2005-2007 con otro gobernador.

governador en cada provincia y por cada período de gobierno, con el fin de establecer si contaba o no con la mayoría necesaria para designar jueces del STJ.

Del Cuadro 5.3 se desprende en primer lugar en qué períodos de gobierno de cada provincia hubo alternancia partidaria, otra variable central de este trabajo. Para distinguir fácilmente en qué momentos hubo alternancia partidaria se utilizaron los siguientes colores en el cuadro: el morado para identificar gobernadores provenientes del radicalismo, el azul para gobernadores provenientes del peronismo, y los colores restantes identifican gobernadores provenientes de partidos o coaliciones provinciales como el Movimiento Popular Neuquino, el Partido Acción Chaqueña, el PRO en Ciudad de Buenos Aires y el socialismo santafesino. Así, por ejemplo, en las provincias de Buenos Aires y Chubut hubo alternancia partidaria en 1987 y en Chaco en 1991.

Al mismo tiempo, los colores utilizados permiten identificar en qué momentos hubo alternancia ejecutiva, porque si el gobernador fue reelecto la celda correspondiente se dejó en fondo blanco. La provincia de Buenos Aires en 1991 tuvo alternancia ejecutiva, sin alternancia partidaria, ya que el gobernador entonces no tenía reelección. Pero en 1995 el gobernador fue reelecto y por eso la celda se dejó en blanco. En Chaco en 1999 el gobernador radical fue reelecto (celda en blanco) pero en 2003 hubo alternancia ejecutiva por lo cual aparece el color que identifica a la UCR.

Cuadro 5.3 Porcentaje de bancas del partido/coalición del titular del ejecutivo. Por provincia. 1983-2011. El % indica la cantidad de bancas legislativas que dispone el partido del gobernador

El morado indica que el titular del PE es UCR (o Alianza); el azul que es del PJ. Rojo es PS. Si está en blanco es porque continúa el mismo titular Pe. El amarillo es para terceras fuerzas o partido provincial

Provincia	83-85	85-87	87-89	89-91	91-93	93-95	95-97	97-99	99-01	01 al 03	03 al 05	05 al 07	07 al 09	09 al 11	11 al 13
Buenos Aires	60,86	65,21	43,47	52,17	58,69	63,04	65,21	54,34	50	58,69	71,73	69,56	60,86	43,47	67,39
CABA								61,66	40		35	25	45	43,33	43,33
Chaco	50	50	50	50	26,66	33,33	30	46,66	60	60	56,66	60	43,33	50	60
Chubut	59,25		59,25		33,33		59,25		59,25		59,25		59,25		59,25
Córdoba	77,63	78,94	60,2	47,87	62,92	S/D	54,45	58,16	54,54	S/D	57,14		52,85		62,85
Entre Ríos	73,33		62,5		56,25		43,75		64,7		82,35		82,35		100
Formosa	43,33	46,66	50	56,66	50	56,66	56,66	60	66,66	63,33	66,66	70	73,33	70	73,33
Jujuy	50	40	43,75	47,91	52,08	47,91	52,08	52,08	50	54,16	58,33	58,33	52,08	50	54,16
La Pampa	42,85		57,14		52,38		57,69		53,84		53,84		57,69		53,33
La Rioja	84	84	S/D	85,71	93,75	S/D	88,23	84,61	87,5	92,3	70	85,71	55,55	S/D	S/D
Mendoza	50	60,52	36,8	52,6	60,5	60,5	44,7	44,7	34,21	31,57	36,84	44,73	44,73	39,47	50
Misiones	52,5	55	47,5	52,5	52,5	55	52,5	50	52,5	47,5	37,14	60	45	52,5	70
Neuquén	60		60		60		62,85		45,71		48,57		42,85		34,28
Río Negro	58,33		47,22		60,46		51,16		58,13		55,81		44,18		69,56
Salta	100	82,6	86,95	82,6	S/D	S/D									
San Juan	86,66		S/D		40,47*		62,22		55,55*		52,94		85,29		S/D
San Luis	S/D	S/D	100	S/D	S/D	100	100	100	S/D	100	100	100	88,88	88,88	S/D
Santa Cruz	54,16	45,83	45,83	50	58,33	62,5	58,33	58,33	66,66		91,66		83,33		83,33
Santa Fe	53,62		63,76		62,31		59,42		62,31		62,31		47,82		34,78

Fuente: elaboración propia sobre datos del Atlas Electoral de Andy Tow.

NOTA: en Mendoza y Entre Ríos el porcentaje de bancas del oficialismo corresponde al Senado provincial, que designa a los jueces del STJ con mayoría simple. Lo mismo respecto de Buenos Aires y San Luis, aunque en éstas se exige mayoría absoluta para designar jueces del STJ. Para el caso de Santa Fe, el porcentaje se refiere a las bancas del oficialismo en la Asamblea Legislativa (diputados y senadores). En Chubut, Entre Ríos, San Juan, Neuquén, Río Negro, Santa Fe, La Pampa, y Santa Cruz desde 1999, la legislatura se renueva completamente cada cuatro años. Las provincias de Tucumán, Catamarca, Corrientes, Tierra del Fuego y Santiago del Estero están excluidas del Cuadro porque no fue posible reunir la información necesaria para establecer los porcentajes de bancas.

Los porcentajes de bancas del partido o coalición del gobernador fueron tomados a partir de la cantidad de diputados o senadores provinciales, según el caso, que ingresaron por las listas del oficialismo en cada elección. En ese sentido, el Cuadro 5.3 no refleja realineamientos o cambios en la composición de los bloques legislativos que hubieran ocurrido durante el ejercicio del mandato de los legisladores. Se tomó como válido el contingente legislativo del partido del gobernador de acuerdo con la información disponible sobre bancas adjudicadas, y no sobre la base de establecer en cada momento la composición de los bloques legislativos.

Con esta información fue posible determinar en cada caso provincial analizado en este capítulo si el partido o coalición del gobernador reunía la mayoría exigida por el diseño institucional para designar jueces del STJ. También, si reunía la mayoría necesaria para remover jueces de la Corte provincial, porque esto informa si el gobernador dispuso de la amenaza de destitución.

De este modo se elaboró una base de datos propia cruzando información sobre la evolución de los diseños institucionales de los STJ (mayorías exigidas), las formas o procedimientos de designación y los porcentajes de bancas del partido o coalición del gobernador. A partir de esa base de datos se confeccionó una tabla de verdad (Ragin, 2007) para comparar de manera sistemática los casos tomados en este capítulo.

5.5 Tabla de datos y tabla de verdad

En la tabla de datos se colocaron todas las unidades de análisis (provincias por período de gobierno desde 1987) y en diferentes columnas las variables independientes

consideradas. Al final, en la última columna, se colocó la variable dependiente: si el resultado era el cambio político del STJ o no.

Las variables se tomaron como dicotómicas, por lo cual se colocó uno para indicar presencia (1) y cero para indicar ausencia (0). Las variables independientes listadas fueron: a) Alternancia partidaria; b) Alternancia ejecutiva; c) Mayoría para designar jueces del STJ; d) Mayoría para remover jueces del STJ; y e) Acuerdo político.

La variable “Acuerdo político” sintetiza en una sola columna los mecanismos de Negociación y de Cooptación. A los fines de elaborar la tabla de verdad se consideró suficiente identificar si el gobernador tuvo respaldo de otros bloques legislativos más allá de su partido, independientemente de si se trató de Negociación o de Cooptación. De ese modo se podía distinguir las configuraciones causales donde se vio un cambio político del STJ sin que el gobernador tuviera mayoría propia de su partido.

La primera tabla de datos elaborada mostró inconsistencias porque con idénticas configuraciones causales se detectaron resultados diferentes en la variable dependiente, y esto obliga a revisar las variables independientes (Ragin, 2007). Sobre las treinta y dos (32) combinaciones causales lógicamente posibles, la tabla de datos reunía trece (13) configuraciones existentes, de las cuales cinco mostraban al menos un caso inconsistente.

A raíz de estas inconsistencias se revisaron en detalle los casos específicos de esas configuraciones, y luego se analizaron posibles cambios en las variables independientes para elaborar nuevamente la tabla de datos. De este análisis surgieron las siguientes consideraciones y decisiones metodológicas.

En primer lugar, la variable “mayoría para remover jueces del STJ” no permitía diferenciar configuraciones causales ya que prácticamente en todos los casos tenía el mismo valor (cero). Los gobernadores rara vez reunieron con su propio partido los dos tercios de la legislatura, por lo cual esta variable aportaba poco a una tabla de verdad. Sin

embargo, ello no implica que no sea un variable relevante sino que como el umbral requerido para destituir un juez del STJ es alto (dos tercios legislativos), cobran relevancia otras variables como el “Acuerdo político” que sintetiza los mecanismos de Negociación y de Cooptación. En el mismo sentido, las estrategias institucionales que analizó Castagnola (2010a; 2012) también permiten sortear la mayoría para destituir un juez del STJ, y sin necesidad de un acuerdo político (tanto sea de Negociación como de Cooptación). Dentro de las estrategias institucionales (Castagnola, 2010a; 2012) resultaron destacadas especialmente dos: a) la ampliación del tamaño del STJ (*court-packing*) y b) las jubilaciones especiales. La ampliación del STJ permitió en algunos casos sumar nuevos miembros sin remover los existentes, y producir un cambio político del STJ. Las jubilaciones especiales, en algunos casos, funcionaron como catalizadoras de renuncias de jueces del STJ, y como el gobernador disponía de la mayoría necesaria para designar nuevos jueces del STJ, no necesitó negociar con otros partidos o facciones partidarias ni cooptar legisladores individuales de otros partidos.

En segundo lugar, y a la luz de la evidencia anterior, se decidió reemplazar la variable “mayoría para destituir un juez del STJ” por una variable que diera cuenta de las estrategias institucionales estudiadas por Castagnola (2010a; 2012). Al concretar este cambio en las variables de la tabla, se revisó nuevamente la codificación de todos los casos para asegurar que el procedimiento se replicara de manera idéntica en todos los casos contemplados en la tabla de datos.

La tabla de datos resultante se muestra completa a continuación, para analizarla luego en detalle y realizar la simplificación de sus términos (Ragin, 2007).

Tabla 5.1: tabla de datos

Casos provinciales	Alt. Partidaria	Alt. Ejecutiva	Mayoría p/ designar	EI*	Acuerdo Político	Cambio político STJ
CABA 1999-2003	0	1	0	0	0	0
CABA 2003-2005	1	0	0	0	1	0
CABA 2005-2007	1	1	0	0	0	0
CABA 2007-2011	1	1	0	0	0	0
Chaco 1987-91	0	1	1	0	0	0
Chaco 1991-95	1	1	0	0	0	0
Chaco 1995-99	1	1	1	0	0	1
Chaco 1999-03	0	0	1	0	0	0
Chaco 2003-2007	0	1	1	0	0	0
Chaco 2007-2011	1	1	0	0	0	0
Chubut 1987-91	1	1	1	0	0	1
Chubut 1991-95	1	1	0	0	0	0
Chubut 1995-99	0	0	0	0	0	0
Chubut 1999-03	0	1	0	0	0	0
Chubut 2003-07	1	1	0	1	1	1
Chubut 2007-11	0	0	0	0	0	0
Entre Ríos 1987-91	1	1	1	1	0	0
Entre Ríos 1991-95	0	1	1	0	0	1
Entre Ríos 1995-99	0	1	0	0	0	0
Entre Ríos 1999-03	1	1	1	1	0	1
Entre Ríos 2003-07	1	1	1	0	0	1
Entre Ríos 2007-11	0	1	1	0	0	0
Jujuy 1987-91	0	1	1	0	0	0
Jujuy 1991-95	0	1	1	0	0	0
Jujuy 1995-99	0	1	1	0	0	0
Jujuy 1999-03	0	1	1	0	0	0

Jujuy 2003-07	0	0	1	0	1	1
Jujuy 2007-11	0	1	1	0	0	0
La Pampa 1987-91	0	1	1	0	0	0
La Pampa 1991-95	0	1	1	1	0	1
La Pampa 1995-99	0	0	1	0	0	0
La Pampa 1999-03	0	0	1	0	0	0
La Pampa 2003-07	0	1	1	0	0	0
La Pampa 2007-11	0	1	1	0	0	0
Mendoza 1987-91	1	1	0	0	0	0
Mendoza 1991-95	0	1	1	0	0	0
Mendoza 1995-99	0	1	0	0	0	0
Mendoza 1999-03	1	1	0	0	0	0
Mendoza 2003-07	0	1	0	0	0	0
Mendoza 2007-11	1	1	0	0	0	0
Misiones 1987-91	1	1	1	1	0	1
Misiones 1991-95	0	1	1	0	0	0
Misiones 1995-99	0	0	1	0	0	0
Misiones 1999-03	0	1	0	0	0	0
Misiones 2003-2007	1	0	0	1	1	1
Misiones 2007-2011	0	1	0	0	0	0
San Luis 1987-91	0	0	1	0	0	0
San Luis 1991-95	0	0	1	1	0	1
San Luis 1995-99	0	0	1	1	0	1
San Luis 1999-03	0	0	1	0	0	0
San Luis 2003-07	0	1	1	0	0	0
San Luis 2007-11	0	0	1	0	0	0
Santa Fe 1987-91	0	1	1	0	1	1
Santa Fe 1991-95	0	1	1	0	0	0
Santa Fe 1995-99	0	1	1	0	0	0
Santa Fe 1999-03	0	1	1	0	1	1

Santa Fe 2003-2007	0	1	1	0	0	0
Santa Fe 2007-2011	1	1	0	0	0	0

*NOTA: la abreviatura “EI” resume la variable “Estrategia Institucional” que está tomada del trabajo de Castagnola (2010a; 2012).

Al establecer como unidad de análisis la provincia-período de gobierno, en la tabla de verdad se conformaron en total 58 casos, que surgen de diez provincias (nueve provincias con seis períodos de gobierno entre 1987 y 2011, más cuatro períodos de gobierno contemplados en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

En esta segunda tabla de datos, ajustada con la corrección de la variable “estrategia institucional”, subsistían sólo tres casos que rompían las configuraciones causales, pero que pudieron ser resueltos a partir de un análisis más detallado: Jujuy 2003-2007; Entre Ríos 1987-1991 y Entre Ríos 1991-1995. A continuación se discuten estos casos para explicar el ajuste realizado en la tabla de datos.

Jujuy 2003-2007

La provincia de Jujuy entre 2003-2007 tuvo cambio político del STJ porque se designaron tres nuevos jueces sobre un total de cinco. Ese resultado de Jujuy 2003-2007 era el único caso que rompía con esa configuración causal de la tabla de datos. Al revisar las variables e investigar por qué el caso jujeño rompía la configuración se detectaron tres motivos para cambiar la codificación en la tabla de datos.

El primero es que el partido del gobernador tenía apoyo de otras bancadas en la legislatura porque logró aprobar el inicio del juicio político a un juez del STJ (El Pregón, 6/8/2004) para lo cual necesitaba dos tercios (el juez renunció el mismo día). Aquí se consideró el mecanismo de Negociación.

El segundo es que el gobernador peronista promovió a dos funcionarios cercanos a su liderazgo como jueces del STJ y los pliegos se aprobaron con apoyo de legisladores radicales (El Pregón, 11 y 12/11/2004). También aquí se consideró que operó el mecanismo de Negociación.

El tercero es que dos legisladores radicales facilitaron el quórum que necesitó el partido del gobernador para aprobar, entre otras iniciativas, la designación de un candidato del oficialismo para juez del STJ en la última sesión del año 2007 (El Pregón, 29/12/2007).¹²² En esta oportunidad operó el mecanismo de Cooptación, porque la sesión legislativa fue interrumpida hasta que llegaron dos legisladores radicales que facilitaron con su presencia el quórum para continuar la sesión (El Pregón, 29/12/2007).

Por ello en la tabla de datos se cambió la configuración causal porque se consideró que en Jujuy 2003-2007 hubo acuerdo político. El análisis realizado fue suficiente para modificar la tabla de datos y contar a Jujuy 2003-2007 como caso donde hubo acuerdo político.

Entre Ríos 1987-1991 y 1991-1995

La provincia de Entre Ríos en los períodos 1987-1995 revela el problema del *timing* al que se hizo referencia en el apartado 5.3 de este capítulo porque el cambio político del STJ se produjo durante el período del gobernador Mario Moine (PJ, 1991-1995) pero en realidad se inició bajo el gobierno de Jorge Busti (PJ, 1987-1991), líder del peronismo que fue nuevamente gobernador entre 1995-1999 y entre 2003-2007.

El gobernador Jorge Busti (1987-1991) encontró en su primer mandato un STJ de siete miembros, todos designados por su antecesor radical Sergio Montiel (1983-1987). Busti no pudo realizar un cambio político del STJ pero sí promovió una ley que amplió la cantidad de miembros a nueve y designó dos nuevos jueces del STJ, cercanos a su liderazgo. Por ello en la tabla de datos se colocó el número 1 en la variable “estrategia

¹²² La vacante cubierta a fines de diciembre de 2007 se produjo en septiembre de 2005 cuando falleció un integrante del STJ (El Pregón, 20/9/2005). Sin embargo se cubrió recién el 29/12/2007.

institucional” y un cero en la columna de la variable dependiente, porque los dos nuevos jueces designados por Busti no alteraron la mayoría prevaleciente en el STJ.

Ahora bien, ya durante el mandato del gobernador Moine (1991-1995) se produjo la salida de cuatro jueces del STJ que fueron reemplazados por nuevos jueces designados por el peronismo. A partir del análisis realizado sobre la provincia de Entre Ríos se decidió colocar un cero (0) en la variable “estrategia institucional” (EI) para el caso de Entre Ríos 1987-1991, pero sí asentar el uno (1) en la variable EI para Entre Ríos 1991-1995 que fue cuando se produjo el cambio político en el STJ.

Tabla de verdad

Con los 58 casos construidos en la tabla de datos 1 se identificaron quince configuraciones causales. En siete configuraciones, que agrupan en total cuarenta y cuatro (44) casos, no hubo cambio político del STJ, mientras que sí hubo cambio político del STJ en las restantes ocho configuraciones que agrupan catorce casos. La tabla de verdad presenta las quince configuraciones causales ordenadas en filas distintas.

La tabla de verdad (tabla 5.2) sintetiza la descripción de las configuraciones causales que existen en la tabla de datos (tabla 5.1), y ese primer paso es importante porque ordena el análisis para distinguir patrones causales (Ragin, 2007). Para esto se siguió el procedimiento de simplificación de la tabla de verdad propuesto por Ragin (2007: 203-210), que permitió identificar cuatro patrones causales que condujeron a cambios políticos en los STJ.

Tabla 5.2: configuraciones causales

Configuraciones causales	Alternancia Partidaria	Alternancia Ejecutiva	Mayoría p/ designar	EI	Acuerdo Político	Cambio político STJ	N° de casos
1	0	1	1	0	0	0	17
2	1	1	0	0	0	0	9
3	0	1	0	0	0	0	7
4	0	0	1	0	0	0	7
5	1	1	1	0	0	1	3
6	0	1	1	1	0	1	2
7	0	1	1	0	1	1	2
8	1	1	1	1	0	1	2
9	0	0	1	1	0	1	2
10	0	0	0	0	0	0	2
11	1	0	0	0	0	0	1
12	1	0	0	1	1	1	1
13	1	1	0	1	1	1	1
14	1	1	1	0	0	0	1
15	0	0	1	0	1	1	1

El procedimiento de simplificación de las configuraciones implica que si dos filas de la tabla de verdad que tienen el mismo resultado (cambio político del STJ) difieren en una sola variable, entonces esa variable puede eliminarse porque no tiene un efecto distinguible en el resultado (Ragin, 2007: 205). Una forma sencilla de graficar la presencia o ausencia de la condición causal es a través de letras mayúsculas y minúsculas, donde las mayúsculas indican presencia de la variable mientras que las minúsculas su ausencia (Ragin, 2007: 203-2010). El Panel A ordena los casos de cambio político del STJ de acuerdo a sus configuraciones causales, e indica la presencia o ausencia de cada variable con letras mayúsculas y minúsculas.

PANEL A: casos de cambio político del STJ	
Fila	Configuraciones causales
5	PARTIDARIA x EJECUTIVA x MAYORÍA x ei x acuerdo
6	partidaria x EJECUTIVA x MAYORÍA x EI x acuerdo
7	partidaria x EJECUTIVA x MAYORÍA x ei x ACUERDO
8	PARTIDARIA x EJECUTIVA x MAYORÍA x EI x acuerdo
9	partidaria x ejecutiva x MAYORÍA x EI x acuerdo
12	PARTIDARIA x ejecutiva x mayoría x EI x ACUERDO
13	PARTIDARIA x EJECUTIVA x mayoría x EI x ACUERDO
15	partidaria x ejecutiva x MAYORÍA x ei x ACUERDO

NOTA: el signo de multiplicación (x) indica combinación de condiciones (Ragin, 2007)

Se explica brevemente este procedimiento con un ejemplo. Se tomó la fila 5 y la fila 8 de la tabla de verdad (tabla 5.2) y la comparación de ambas configuraciones permitió advertir que la única variable en que diferían era la “estrategia institucional”. En consecuencia se eliminó la variable “EI” para establecer el patrón causal que surge de la combinación de las filas 5 y 8. El Panel B muestra el resultado obtenido tras la ronda de simplificación de los términos (Ragin, 2007: 203-210). Las filas 5 y 8 se muestran combinadas sin la variable “EI/ei”, en un patrón causal identificado con el número 16. Este patrón causal puede resumirse del siguiente modo: el cambio político del STJ ocurrió cuando se combinó la alternancia partidaria y un nuevo gobernador dispuso de la mayoría necesaria para designar jueces del STJ.

Este procedimiento de simplificación se aplicó a todas las configuraciones descritas en la tabla de verdad (tabla 5.2) hasta donde fue posible siguiendo las pautas de Ragin (2007: 203-210).

PANEL B: casos de cambio político del STJ		
Filas	Patrones causales	Nueva denominación
5 + 8	PARTIDARIA x EJECUTIVA x MAYORÍA x acuerdo	*16
6 + 9	partidaria x MAYORÍA x EI x acuerdo	*17
7 + 15	partidaria x MAYORÍA x ei x ACUERDO	*18
12 + 13	PARTIDARIA x mayoría x EI x ACUERDO	*19

El Panel B agrupa los cuatro patrones causales identificados que conducen al resultado de cambio político en el STJ. Sin embargo antes de pasar al análisis de los patrones del Panel B se realizó un último procedimiento para verificar si existían términos superfluos, que no se necesitan para describir las combinaciones de condiciones que están vinculadas a un determinado resultado (Ragin, 2007: 208). Aquí se siguió el método sugerido por Ragin (2007:208) y se construyó una tabla que indique la correspondencia entre las filas del Panel A y los términos simplificados del Panel B. La Tabla 5.3 revela que no existen términos redundantes que eliminar.

Tabla 5.3 Representatividad de los términos simplificados

Filas de la tabla de verdad*	Términos simplificados*			
	PARTIDARIA x EJECUTIVA x MAYORÍA x acuerdo	partidaria x MAYORÍA x El x acuerdo	partidaria x MAYORÍA x ei x ACUERDO	PARTIDARIA x mayoría x El x ACUERDO
PARTIDARIA x EJECUTIVA x MAYORÍA x ei x acuerdo	X			
partidaria x EJECUTIVA x MAYORÍA x El x acuerdo		X		
partidaria x EJECUTIVA x MAYORÍA x ei x ACUERDO			X	
PARTIDARIA x EJECUTIVA x MAYORÍA x El x acuerdo	X			
partidaria x ejecutiva x MAYORÍA x El x acuerdo		X		
PARTIDARIA x ejecutiva x mayoría x El x ACUERDO				X
PARTIDARIA x EJECUTIVA x mayoría x El x ACUERDO				X
partidaria x ejecutiva x MAYORÍA x ei x ACUERDO			X	

NOTA: *Las filas de la tabla de verdad provienen del Panel A. Los términos simplificados provienen del Panel B.

El primer patrón (*16 en el Panel B) revela casos en que hubo alternancia partidaria y llegó un nuevo gobernador que reunió la mayoría necesaria para designar jueces del STJ y produjo un cambio político del STJ por vía de Imposición (sin necesidad de Cooptación ni Negociación).

El segundo patrón (*17) puede expresarse del siguiente modo: hubo cambio político del STJ en casos en que no hubo alternancia partidaria pero el gobernador tenía mayoría y desplegó alguna de las estrategias institucionales señaladas por Castagnola (2010a; 2012), sin necesidad de Cooptación ni Negociación. La estrategia institucional

permitió a los gobernadores de estos casos obtener vacantes para cubrir en el STJ, y como tenían mayoría pudieron designar jueces por Imposición.

El tercer patrón (*18) abarca casos en que el cambio político del STJ se produjo sin alternancia partidaria, pero con un gobernador cuyo partido reunía la mayoría para designar un juez del STJ y realizó un acuerdo político. Por ende en este patrón se ubican casos en los que los gobernadores recurrieron a mecanismos de Cooptación o de Negociación para concretar un cambio político en el STJ. Antes que utilizar una estrategia institucional, recurrieron a la arena legislativa.

El cuarto patrón (*19) deriva de casos en que hubo alternancia partidaria pero el gobernador no reunía la mayoría para designar jueces del STJ, y sin embargo a través de estrategias institucionales y de un acuerdo político (Cooptación o Negociación) produjo un cambio político del STJ. Los casos concretos que se ubican en este patrón mostraron el mecanismo de Negociación, y son sólo dos: Chubut entre 2003-2007 y Misiones entre 2003-2007. La particularidad de ambos casos es que al momento del cambio político en el STJ exigían un umbral alto para designar un juez del STJ (dos tercios de la legislatura), una mayoría que pocas provincias exigen para el nombramiento de un juez de la Corte.

5.6 Cambios políticos en los STJ por mecanismo causal

En este apartado se discuten brevemente los casos relevados en la tabla de verdad, pero agrupados en función del mecanismo que explica los cambios políticos del STJ.

5.6.1 Mecanismo de Imposición

Chubut 1987-1991

Antes de que asumiera el gobernador peronista Néstor Perl (1987-1991), dos de los tres jueces que integraban el STJ de Chubut renunciaron a sus cargos. Dado que con mayoría absoluta en la legislatura era suficiente para designar un nuevo juez en el STJ, el partido del gobernador contaba con la mayoría requerida. En diciembre de 1987 ingresaron dos nuevos jueces a la Corte local, por vía de imposición. Dado el umbral de mayoría exigida para nombrar un juez del STJ, y como tanto el gobernador radical en 1983 como el gobernador peronista en 1987 tenían la mayoría para designar, en ambos casos lo hicieron por vía de Imposición.

Mendoza 1983-1987

En 1983 la UCR alcanzó el 50 por ciento de las bancas del Senado mendocino, y luego de las elecciones intermedias de 1985 alcanzó el 60 por ciento. En ese contexto, el gobernador radical Santiago Felipe Llaver (1983-1987) estuvo en condiciones de imponer a los jueces de su preferencia en la Corte sin necesidad de negociar con otros partidos o facciones partidarias. Todos los jueces designados en ese período ejercían cargos políticos en representación de la UCR o tenían vínculos cercanos con el radicalismo gobernante (Bill Chavez, 2004: 85-133). Antes de finalizar su mandato como gobernador, Llaver logró cambiar a cuatro de los siete jueces de la Corte mendocina,¹²³ y lo hizo apenas un

¹²³ El gobernador radical Llaver propuso a cuatro candidatos para el STJ pero el Senado provincial rechazó a uno de ellos, por lo cual el gobernador envió otro candidato en reemplazo. Sin embargo, dado que de todos modos el gobernador pudo concretar el cambio político en el STJ, se codificó como Imposición.

par de semanas antes de que asumiera la gobernación el candidato electo del peronismo José Octavio Bordón (gobernador entre 1987-1991).

Entre Ríos 1983-87, 1987-1995 y 1999-2003

En 1987, 1999 y 2003 hubo alternancia partidaria en la provincia, y por las características del sistema electoral los gobernadores electos tuvieron la mayoría necesaria en el Senado provincial para designar un nuevo juez en el STJ. Sin embargo, ninguno tuvo por sí sólo con los legisladores de su partido los dos tercios necesarios entre senadores y diputados para destituir un juez de la Corte por juicio político. Aun así, es posible identificar tres momentos de cambio político de jueces del STJ. En esta provincia predominó, además, el mecanismo de Imposición.

En 1983 el triunfo de la UCR en Entre Ríos otorgó al gobernador Sergio Montiel el 73% de las bancas del Senado provincial, con lo que superaba ampliamente la mayoría de los presentes necesaria para designar jueces de la Corte. Así, pudo imponer cómodamente la composición del STJ, sin necesidad de negociación con otros actores.

Con la alternancia partidaria de 1987, el gobernador Jorge Busti (PJ) dispuso del 62 por ciento de bancas en el Senado provincial, pero no reunía dos tercios entre los diputados provinciales con lo cual no tenía la amenaza de destitución. El gobernador peronista sólo logró ampliar la composición del STJ de siete a nueve miembros y por vía de Imposición pudo designar dos nuevos jueces cercanos a su liderazgo. Esos dos nombramientos no implicaron un cambio político del STJ entrerriano porque Busti sólo logró designar dos jueces sobre un total de nueve.

Sin embargo durante el mandato del gobernador Mario Moine (PJ), sucesor de Busti, el peronismo logró concretar el cambio político del STJ. También por Imposición,

ingresaron al STJ entrerriano cuatro nuevos jueces promovidos por el peronismo entre 1992 y 1993.

Con la alternancia partidaria de 1999 volvió la UCR al gobierno de Entre Ríos. Desde el inicio de su gestión el gobernador radical Montiel buscó reestructurar la Corte local, y promovió un esquema de jubilación especial que se conoció como “Renta Vitalicia”, con beneficios extraordinarios para los jueces que se acogieran. En ese sentido, el gobernador radical recurrió a una estrategia institucional (Castagnola, 2010a) que le dio buen resultado en la medida que consiguió cuatro vacantes, aunque no renunciaron precisamente los jueces que el gobernador esperaba, los tres integrantes de la Sala Penal del STJ (A mi gente, 14/12/2016). El pedido de juicio político que impulsó el gobernador radical contra los integrantes de la Sala Penal del STJ ni siquiera fue tratado (A mi gente, 14/12/2016), por lo que el gobernador no pudo remover a esos jueces, que no renunciaron, a pesar de ser atacados en el propio discurso de asunción del gobernador radical (A mi gente, 14/12/2016). Aun así, las cuatro vacantes logradas con el esquema de jubilación especial fueron cubiertas por cuatro nuevos jueces designados en el STJ por vía de Imposición, ya que la UCR contaba con casi el 65 por ciento de bancas en el Senado.

El último momento de cambio político del STJ se produjo en el transcurso del tercer gobierno de Jorge Busti (2003-2007), también por vía de Imposición. Los cuatro jueces que logró imponer en el STJ el gobernador Busti entre 2003 y 2007 le permitieron alterar el balance de poder partidario en la Corte local una vez más. Dado que su partido reunía más del 80 por ciento del Senado provincial, impuso cómodamente a los jueces que eligió para integrar la Corte. La explicación sobre cómo obtuvo las vacantes requiere un análisis más detallado de cada caso, ya que dos de las cuatro vacantes se produjeron antes de la asunción del gobernador peronista en 2003. Sin embargo, la mayoría de que dispuso su partido en el Senado provincial facilitó que los pliegos de los jueces que

propuso se aprobaran sin dilación (Diarios de sesiones del Senado de Entre Ríos, 31/8/2004; 27/9/2006; y 5/12/2007).

San Luis 1983-2003

Entre 1983 y 1999 hubo en San Luis tres reestructuraciones del STJ provincial. El gobernador Adolfo Rodríguez Saá (PJ) gobernó de manera ininterrumpida en ese lapso y fue reelecto en 1987, 1991 y 1995. Su partido dispuso de más del 90 % de las bancas del Senado provincial, y en algunas ocasiones de la totalidad de senadores provinciales (Cuadro 5.3). En ese contexto el gobernador dispuso del poder de imponer a los jueces de su preferencia en el STJ sin necesidad de negociar con otros partidos o facciones partidarias. De hecho todos los jueces designados en la Corte local fueron miembros del PJ provincial o bien tenían vínculos cercanos con la familia Rodríguez Saá (Bill Chavez, 2004; Behrend, 2011a).

5.6.2 Mecanismo de Negociación

Chubut 2003-2007

Al momento de la alternancia partidaria en 2003, el nuevo gobernador Mario Das Neves (PJ) se encontró con un STJ de tres jueces, dos de cuales habían sido designados por la UCR, mientras que el tercero había ingresado a la Corte provincial durante el mandato del ex gobernador peronista Néstor Perl (Castagnola, 2008). En realidad, a partir de la reforma constitucional realizada por un acuerdo entre UCR y PJ (Almaraz, 2010, Micozzi, 2001), se modificó la mayoría legislativa necesaria para designar jueces del STJ chubutense. Por ello, uno de los jueces propuesto por el gobernador radical Carlos

Maestro en 1999 necesitó el acuerdo de dos tercios en la legislatura y fue votado por unanimidad.

En 2006 el entonces gobernador Mario Das Neves promovió un proyecto en la legislatura de Chubut para ampliar la composición del STJ de tres a seis miembros (máximo previsto en la Constitución local) a partir de la creación de la Sala Penal. Al mismo tiempo envió los pliegos de tres candidatos para cubrir esos nuevos cargos. El contingente legislativo del partido del gobernador Das Neves (PJ) no reunía los dos tercios necesarios, pero la negociación de un acuerdo con seis legisladores radicales que respondían al ex gobernador José Luis Lizurume (UCR) les permitió a los legisladores del PJ contar con la mayoría necesaria de dos tercios. El cambio político de jueces del STJ llegó a partir de la negociación.

Ciudad de Buenos Aires 1998-2007

Al momento de su constitución en 1998, el STJ de la Ciudad de Buenos Aires fue integrado por vía de negociación. Si bien el oficialismo de entonces, la Alianza entre la UCR y el FREPASO reunía más del 60 por ciento de las bancas de la legislatura porteña, se necesitó reunir el acuerdo de otras fuerzas partidarias para alcanzar los dos tercios como manda la constitución local. Luego de la conformación del STJ en 1998, ningún Jefe de Gobierno porteño reunió dos tercios con su partido como para designar o remover jueces del STJ, y tampoco se observó ningún cambio político de jueces del STJ.

En 2003 falleció un integrante de la Corte, y casi un año más tarde se cubrió la vacante, a partir de un proceso de negociación en que finalmente no hubo objeciones de partidos opositores (Diario de Sesión, 24/6/2004, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires). La única alternativa para el Jefe de Gobierno entonces era un acuerdo con otros

partidos o facciones partidarias, ya que su contingente en la legislatura no superaba el 35 por ciento de las bancas y necesitaba reunir dos tercios.

5.6.3 Mecanismo de Bloqueo

Ciudad de Buenos Aires 2007-2011

En 2009 se jubiló un integrante del STJ que ejercía la presidencia del máximo órgano judicial. En poco tiempo el entonces Jefe de Gobierno Mauricio Macri (PRO) envió a la legislatura el pliego de una candidata para integrar el STJ. Sin embargo, las objeciones a la candidatura, surgidas en la legislatura, motivaron un prolongado proceso de conflicto político, no exento de fallos judiciales, y un intento del oficialismo de plantear un conflicto de poderes. Se realizó una audiencia pública el 30/10/2009 que sólo dejó al descubierto las objeciones a la candidata del oficialismo, y la ausencia de la mayoría legislativa necesaria para promover la designación. Finalmente, la candidata renunció a la postulación (Página 12, 9/9/2010) tras casi un año de la celebración de la audiencia pública. El bloqueo de la postulación pretendida por el Jefe de Gobierno dejó abierta la vacante en el STJ porteño en ese momento.¹²⁴

Santa Fe 1991-1995

El rechazo de la Asamblea Legislativa de Santa Fe al candidato propuesto por el gobernador Reutemann (PJ, 1991-1995) como procurador general de la Corte en 1995 fue un caso de bloqueo. Revela precisamente que el partido del gobernador puede tener

¹²⁴ De hecho, recién en el año 2013 se cubrió la vacante del STJ porteño, esta vez sí con el suficiente respaldo legislativo, vía negociación (Diario de Sesión, 30/5/2013).

amplia mayoría legislativa y sin embargo sus iniciativas no necesariamente son aprobadas.

Mendoza 1987

El gobernador de Mendoza Felipe Llaver (UCR, 1983-1987) tuvo que cambiar un candidato a juez del STJ de los cuatro que nombró antes de dejar el cargo en 1987, porque el senado provincial se lo rechazó, a pesar que su partido reunía amplia mayoría. Si bien el gobernador pudo imponer jueces ligados al radicalismo en el STJ mendocino (Bill Chavez, 2004), debió cambiar a uno de los cuatro candidatos que intentó imponer en 1987 antes de dejar el cargo. Esta evidencia refuerza la idea de que aun cuando el gobernador dispone de suficiente mayoría legislativa con su partido, la disciplina partidaria debe ser investigada y no supuesta.

5.7 Conclusiones

El análisis realizado en este capítulo permite establecer tres conclusiones principales.

En primer lugar los resultados del análisis comparativo muestran que los gobernadores pudieron superar la falta de mayoría legislativa a través de los mecanismos de Negociación o de Cooptación. El análisis de los patrones causales de los casos en que hubo cambios políticos del STJ mostró que aunque no tengan la mayoría necesaria para designar o destituir jueces de los STJ, los gobernadores pueden superar esa fragmentación negociando acuerdos con otros partidos o facciones partidarias, o bien cooptando a algunos legisladores individuales. La ausencia de una mayoría para designar jueces del STJ no impidió a los gobernadores realizar un cambio político del STJ. Este resultado

coincide con el hallazgo de Leiras, Giraudy y Tuñón (2015), quienes desde otra perspectiva señalan que la fragmentación legislativa no siempre impide cambios en los STJ. Este hallazgo destaca la necesidad de analizar qué ocurre en la arena legislativa y las estrategias que despliegan los gobernadores para superar la falta de mayoría de su propio partido. Los mecanismos de Negociación y Cooptación desarrollados en esta tesis constituyen un aporte en ese sentido.

En segundo lugar, los resultados de la tabla de verdad revelan los alcances de la teoría desarrollada en esta tesis porque en tres provincias se encontraron casos de jueces del STJ que renunciaron sin la amenaza de destitución.¹²⁵ Existen casos en los cuales los gobernadores obtuvieron las renunciaciones de jueces del STJ sin contar con la amenaza de destitución, y sin que fuera posible determinar la existencia de Cooptación o Negociación para forzar las renunciaciones. Si bien sería necesario profundizar la investigación, este resultado sugiere que efectivamente en algunos casos los jueces del STJ renunciaron ante presiones informales, como sostiene Castagnola (2012; 2010a), sin que los gobernadores tuvieran la amenaza de destitución. Esto coloca en primer plano los posibles motivos personales de los jueces para renunciar ante presiones informales en contextos en que no enfrentan una real amenaza de juicio político. Los ejemplos más reiterados se encuentran en la provincia de Entre Ríos, donde en sucesivas ocasiones hubo renunciaciones de varios jueces del STJ a partir del ofrecimiento de jubilaciones especiales, sin una amenaza concreta de juicio político.

En tercer lugar, si bien la tabla de verdad no permitió realizar una detección sistemática de casos de bloqueo, la evidencia recogida al elaborar la tabla de datos demostró que es necesario un estudio más profundo para conocer mejor las situaciones de bloqueo a iniciativas de los gobernadores, aun cuando el partido del gobernador

¹²⁵ Se trata de Entre Ríos 1991-1995, La Pampa 1991-1995 y San Luis entre 1991-1999.

dispone de mayoría. Futuros trabajos podrían informarnos más sobre casos de bloqueo que a juzgar por los casos donde fue posible detectarlos, podrían ser más frecuentes de lo que sugiere la literatura de estudios judiciales comparados (Castagnola, 2012; 2010a; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015). A modo de ejemplo se mencionan los casos ya comentados del gobernador Llaver (UCR) en Mendoza y de Reutemann (PJ) en Santa Fe. Puede objetarse que se trata de casos aislados que no muestran un patrón. Pero aun aceptando que se tratara de casos aislados, su existencia obliga a no dar por supuesto aquello que merece ser objeto de investigación más profunda: que los gobernadores no necesariamente pueden imponer disciplina en su partido.

Por último, si bien el análisis realizado en este capítulo no tomó en cuenta datos sobre la legitimidad de los jueces del STJ ante la opinión pública, esa variable podría aportar información relevante. La legitimidad de los jueces de los STJ puede afectar no sólo la decisión de los gobernadores de realizar un cambio político en el STJ sino también la disposición de los legisladores a apoyar iniciativas que modifiquen la composición del STJ. Por ejemplo para entender cuándo y por qué los gobernadores eligen realizar cambios políticos en el STJ a través de la ampliación del tamaño de la Corte, y cuándo se inclinan por impulsar juicios políticos para destituir jueces del STJ como paso previo a nuevos nombramientos. Futuras investigaciones podrían aportar mejor información sobre este punto.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES

La composición de las Cortes judiciales es un producto de las disputas políticas entre partidos y facciones partidarias rivales. Puede ser el resultado de una imposición por un gobernador o partido, un acuerdo negociado entre partidos o facciones partidarias relevantes, o 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 a los ejecutivos (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 es la legislatura el poder encargado de remover a los jueces de las Cortes. El aporte de esta tesis para cubrir ese vacío fue el desarrollo de una teoría para explicar los cambios políticos de jueces de los Superiores Tribunales de Justicia provinciales. Los mecanismos que explican los cambios de jueces del STJ operan en diferentes contextos políticos, e incluyen las situaciones de bloqueo que ocurren cuando los gobernadores no consiguen lo que buscan.

En la primera sección de este capítulo se reseñan los principales hallazgos de esta tesis a la luz de la literatura de estudios judiciales comparados y las posibles líneas de investigación futuras. En la segunda sección se analizan las implicancias de esta teoría y su posible aplicación más allá de las provincias argentinas.

6.1 Revisando las Cortes judiciales: entre la teoría y los hallazgos empíricos

Una variable central para la teoría desarrollada en esta tesis es si los gobernadores reúnen o no la mayoría necesaria para designar, y para remover, jueces de las Cortes. Este enfoque estratégico se inserta en el marco de la ausencia de una relación estadísticamente significativa entre el poder partidario del gobernador y los cambios de jueces de los STJ (Castagnola, 2012; 2010a; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015). Los mecanismos desarrollados en esta tesis constituyen un aporte para explicar esa ausencia, y pueden servir para analizar otros países federales con niveles similares de autonomía subnacional en relación a las Cortes. A continuación se analiza este planteo a la luz de los hallazgos empíricos de esta tesis.

Poder partidario del gobernador, composición de los bloques legislativos y disputas entre partidos o facciones partidarias rivales

Esta tesis muestra cómo los gobernadores y líderes de partidos o facciones partidarias de oposición pueden superar la falta de mayorías a través de acuerdos negociados, o bien por cooptación de algunos legisladores individuales. Esto podría explicar por qué no se encuentra una relación clara entre el poder partidario del gobernador en la legislatura y los cambios de jueces de las Cortes. Es una vía para explicar por qué los jueces dejan sus cargos en los STJ aunque el partido del gobernador no tenga mayoría: existen acuerdos negociados o se coopta a algunos legisladores individuales. Los jueces dejaron sus cargos en la Corte cuando el gobernador quería removerlos y no tenían apoyo político de facciones partidarias que pudieran sostenerlos en sus puestos. Esto ocurrió en los casos de Misiones en 2006 y Santa Fe entre 2000 y 2001, como se analizó en los Capítulos II y III respectivamente.

Al analizar las estrategias para inducir el retiro de jueces de las Cortes, un hallazgo de Castagnola (2010a: 203) señala que la destitución (*impeachment*) no es el método más utilizado por los gobernadores para conformar una Corte aliada. Castagnola (2010a) muestra que los ejecutivos recurren a la amenaza de destitución y a otras estrategias, institucionales y no institucionales, para inducir la renuncia de los jueces de las Cortes. Sin embargo, aunque la amenaza de destitución puede ser suficiente, para ser creíble debe estar respaldada por la posibilidad real de materializarse en última instancia en una destitución. Cuando los gobernadores no tienen suficiente respaldo político para dar credibilidad a su amenaza, los jueces continúan en sus cargos a pesar de las presiones de los gobernadores para cambiar la composición del STJ. Por lo mismo, cuando los jueces de la Corte encuentran respaldo político en partidos o facciones partidarias que reúnen suficientes bancas legislativas para sostenerlos en sus puestos, no renuncian a pesar de las presiones del gobernador. Los mecanismos de Bloqueo, de Negociación y de Cooptación son un aporte de esta tesis para desentrañar cómo impacta el faccionalismo partidario sobre la composición de los STJ, más allá del poder partidario del gobernador.

Los resultados del análisis comparativo realizado en el Capítulo V muestran que los gobernadores pueden superar la falta de mayoría legislativa a través de los mecanismos de Negociación o de Cooptación. El análisis de los patrones causales de los casos en que hubo cambios políticos del STJ muestra que aunque no tengan la mayoría necesaria para designar o destituir jueces de los STJ, los gobernadores pueden superar esa fragmentación negociando acuerdos con otros partidos o facciones partidarias, o bien cooptando a algunos legisladores individuales. La ausencia de una mayoría para designar jueces del STJ no impide a los gobernadores realizar un cambio político del STJ. Este resultado coincide con el hallazgo de Leiras, Giraudy y Tuñón (2015), quienes desde otra perspectiva señalan que la fragmentación legislativa no siempre impide cambios en los

STJ. Este hallazgo destaca la necesidad de analizar qué ocurre en la arena legislativa y las estrategias que despliegan los gobernadores para superar la falta de mayoría de su propio partido. Los mecanismos de Negociación y Cooptación desarrollados en esta tesis constituyen un aporte en ese sentido.

La evidencia analizada demuestra entonces que resulta fundamental profundizar el análisis más allá de la composición de los bloques partidarios en el ámbito legislativo. El poder partidario del gobernador, y de las fuerzas o facciones partidarias de oposición en la legislatura, nos da un mapa del poder relativo de cada uno de estos actores. Pero no explica por sí sólo los cambios que se observan en las Cortes provinciales. La dinámica política no necesariamente traduce ese poder partidario en respaldo constante a las iniciativas del gobernador. Por lo tanto, incluso cuando el partido del gobernador dispone de la mayoría necesaria para designar nuevos jueces del STJ, no puede darse por sentado que la mayoría responda al gobernador, y los acuerdos políticos en el ámbito legislativo resultan una variable fundamental del proceso político. Observar qué ocurre en la legislatura entre partidos o facciones partidarias rivales es clave para comprender y explicar los cambios políticos de jueces del STJ, porque la legislatura es el poder encargado de remover a los jueces de la Corte en veintidós (22) de las veinticuatro (24) provincias argentinas.¹²⁶ En ese sentido, más allá de las presiones del gobernador para forzar la salida de jueces del STJ y designar nuevos integrantes, el punto clave es si logra reunir, o no, apoyo legislativo suficiente. Y, fundamentalmente, si la mayoría de su partido responde a sus iniciativas o no, ya que no siempre los gobernadores son los

¹²⁶ En las provincias de San Luis y Tierra del Fuego los jueces del STJ se remueven por un Jurado de Enjuiciamiento (Castagnola, 2010b). El Jurado de Enjuiciamiento no está integrado únicamente por legisladores, como en los casos de juicio político que lleva adelante la legislatura. Para más detalles sobre la evolución de los diseños institucionales en las provincias argentinas, véase Castagnola (2010b).

máximos referentes partidarios.¹²⁷ Y la importancia del juego de disputas entre partidos y facciones rivales, de negociaciones y cooptaciones, vale tanto para provincias o estados unipartidarios como también para provincias o estados multipartidarios.

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. Una posibilidad sería analizar la estructura de los bloques legislativos para estudiar cómo influye la cantidad de bloques sobre la dinámica legislativa. En esto la literatura de estudios judiciales comparados podría servirse de trabajos del área de estudios legislativos.

Estrategias cambiantes según el contexto político y el momento

Los cambios políticos de jueces del STJ durante el período estudiado (1983-2011) fueron consistentes con los cambios observados en las coaliciones partidarias dominantes, tal como sostiene la literatura de estudios judiciales comparados (Castagnola, 2012; 2010a; Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2015; Pérez Liñán y Castagnola, 2009). Sin embargo, las estrategias para modificar la composición del STJ son cambiantes de acuerdo con el contexto político, y también en función del momento en que se proponen. En Misiones, durante los gobiernos de Barrios Arrechea (UCR, 1983-1987) y de Humada (PJ, 1987-1991), las estrategias para generar vacantes en el STJ se basaron en la ampliación de la cantidad de miembros que componían la Corte. Por ello el STJ pasó de tres a cinco integrantes durante el gobierno de la UCR y el PJ lo amplió luego a nueve miembros. Ni la UCR ni el PJ dispusieron de mayoría

¹²⁷ En Misiones, Chaco y Santa Fe se pueden citar como ejemplos los siguientes: Puerta entre 1991-1999, Rovira entre 1999-2003, Closs entre 2007-2011, Reutemann 1991-1995, Obeid 1995-1999, Roy Nikisch 2003-2007.

legislativa de dos tercios para presionar efectivamente por la renuncia de jueces del STJ. Pero sí tuvieron la mayoría legislativa necesaria para modificar por ley la cantidad de miembros de la Corte y así generar vacantes y nuevos nombramientos. Ahora bien, cuando el FR misionero se propuso modificar la composición del STJ en 2006 el STJ tenía ocho miembros ocupando cargos, con lo cual debió recurrir a otras estrategias. Por este motivo para cambiar la Corte con nuevos jueces de su preferencia el FR debió forzar la renuncia de jueces. No parecía razonable en ese momento elevar la cantidad de integrantes de una Corte que ya tenía nueve miembros.

Sin embargo, en Chaco y Santa Fe no hubo ningún tipo de cambio en cuanto a la cantidad de integrantes de las Cortes durante el mismo período (1983-2011). ¿Por qué en Chaco y Santa Fe los gobernadores no recurrieron a la estrategia de modificar la cantidad de integrantes del STJ mientras que en Misiones se modificó en total cuatro veces el tamaño del STJ? ¿Cuándo es más probable que un gobernador opte por modificar el tamaño del STJ u otorgar jubilaciones especiales? Capitanich en Chaco entre 2007 y 2011, y Binner en Santa Fe en el mismo período, decidieron presionar públicamente a los jueces de las Cortes, sin lograr ninguna renuncia, pero ni siquiera intentaron modificar la cantidad de miembros. Nuevos trabajos podrían aportar mayor detalle sobre los distintos tipos de estrategias y los momentos en que los gobernadores optan por una u otras.

Rol de las oposiciones partidarias

La evidencia analizada destaca el rol de las oposiciones partidarias, un tema soslayado en la literatura de estudios judiciales comparados donde el foco está puesto en los presidentes o gobernadores como los responsables de las reestructuraciones de las

Cortes judiciales.¹²⁸ Esta tesis desmitifica la idea del gobernador que puede conseguir todo lo que se propone y en el momento en que se lo propone. La evidencia analizada en esta tesis muestra la centralidad del Poder Legislativo y la importancia de las facciones partidarias para los cambios de jueces de los STJ, pero también revela que los gobernadores no son actores omnipotentes que pueden manipular las Cortes según su conveniencia en cualquier momento. Los casos de Misiones, Santa Fe y Chaco analizados en los Capítulos II, III y IV, muestran que los partidos y facciones partidarias de oposición al gobernador tienen un rol clave en la medida en que pueden bloquear o facilitar cambios en los STJ.

En íntima vinculación con lo anterior, los jueces del STJ no renuncian a sus cargos simplemente por presiones del gobernador, sino que su retiro ante presiones del gobernador depende del respaldo político que tienen en la legislatura. Los líderes de partidos o facciones partidarias rivales al gobernador tienen un rol clave en la medida que disponen de bancas suficientes para bloquear represalias del gobernador contra jueces del STJ. Si optan por negociar con el gobernador, los jueces se retiran del STJ. Pero si respaldan a la Corte, difícilmente los jueces del STJ renuncien por deseo del gobernador.

Bloqueo: los gobernadores no siempre consiguen lo que quieren

No siempre los gobernadores consiguen lo que quieren para cambiar la composición de la Corte. Cuando un gobernador quiere cambiar la Corte provincial pero no tiene suficiente respaldo político en el ámbito legislativo (como poder encargado de la remoción de jueces del STJ), sus presiones sobre los jueces no son efectivas. Rolando Tauguinas, como gobernador del Chaco en 1993 por el partido ACHA intentó un juicio

¹²⁸ Una excepción la constituye el trabajo de Basabe-Serrano y Polga-Hecimovich (2013).

político con apoyo de la UCR contra tres jueces del STJ de origen peronista, pero el PJ logró bloquearlo. Capitanich en Chaco entre 2007-2011 y Binner en Santa Fe entre 2007-2011, recurrieron a estrategias de presión pública pero no lograron que los jueces de la Corte renuncien. Estos casos revelan los límites que enfrentan los gobernadores y el rol que pueden desempeñar los partidos y facciones partidarias de oposición al gobernador. Esto implica que los jueces no renuncian ante las presiones del gobernador, sino que la clave está en el respaldo político de que disponen por parte de partidos o facciones partidarias que pueden sostenerlos en sus cargos.

La tabla de verdad elaborada en el Capítulo V no permite detectar de modo sistemático los casos de bloqueo. Sin embargo la evidencia recogida muestra que es necesario un estudio más profundo para conocer mejor las situaciones de bloqueo a iniciativas de los gobernadores, aun cuando el partido del gobernador dispone de mayoría. Una línea de investigación que aborde este tema podría informar con más detalle cuándo es más probable que los gobernadores enfrenten bloqueos.

6.2 Una agenda de investigación abierta

Legitimidad de los jueces de los STJ

El trabajo realizado en esta tesis no toma en cuenta datos sobre la legitimidad de los jueces del STJ ante la opinión pública. Sin embargo esa variable podría aportar información relevante en múltiples aspectos. La legitimidad de los jueces de las Cortes puede surgir tanto de la trayectoria individual de sus integrantes, sus méritos académicos o profesionales, como también de sus acciones concretas como jueces. En ese sentido, los jueces de los STJ construyen su propia legitimidad a partir de sus acciones y sus fallos.

La legitimidad de los jueces de la Corte puede afectar no sólo la decisión de los gobernadores de realizar un cambio político en el STJ sino también la disposición de los legisladores a apoyar iniciativas que modifiquen su composición. Esa variable podría contribuir a explicar cuándo y por qué los gobernadores eligen realizar cambios políticos en el STJ a través de la ampliación del tamaño de la Corte, y cuándo se inclinan por impulsar juicios políticos para destituir jueces como paso previo a nuevos nombramientos. Futuras investigaciones podrían aportar mejor información sobre este punto.

Motivos personales de los jueces para retirarse de los STJ

La literatura de estudios judiciales comparados en Estados Unidos estudió ampliamente los factores que inciden para que los jueces decidan retirarse. Sin embargo en América Latina esta literatura es bastante más reciente. Un estudio sistemático de los motivos que llevan a los jueces a renunciar podría aportar mayor conocimiento sobre cuándo es probable que un juez del STJ se retire sin una real amenaza de juicio político. Los resultados de la tabla de verdad elaborada en el Capítulo V revelan los alcances de la teoría desarrollada en esta tesis porque en tres provincias se encontraron casos de jueces del STJ que renunciaron sin la amenaza de destitución.¹²⁹ Existen casos en los cuales los gobernadores obtuvieron las renunciaciones de jueces del STJ sin contar con la amenaza de destitución, y sin que fuera posible determinar la existencia de Cooptación o Negociación para forzar las renunciaciones. Si bien sería necesario profundizar la investigación, este resultado sugiere que efectivamente en algunos casos los jueces del STJ renuncian ante presiones informales, como sostiene Castagnola (2012; 2010a), sin que los gobernadores

¹²⁹ Se trata de Entre Ríos 1991-1995, La Pampa 1991-1995 y San Luis entre 1991-1999.

tengan la amenaza de destitución. Esto coloca en primer plano los posibles motivos personales de los jueces para renunciar ante presiones informales en contextos en que no enfrentan una real amenaza de juicio político. Los ejemplos más reiterados se encuentran en la provincia de Entre Ríos, donde en sucesivas ocasiones hubo renunciaciones de varios jueces del STJ a partir del ofrecimiento de jubilaciones especiales, sin una amenaza concreta de juicio político.

La independencia judicial

Si bien en esta tesis no se aborda el elusivo concepto de “independencia judicial”, en la literatura de estudios judiciales comparados existe un sesgo normativo que concibe a las Cortes como un actor aséptico, cuya tarea es virtualmente técnica. El sesgo proviene también del hecho de que en esa literatura la independencia está pensada en relación con los presidentes o gobernadores, o en relación con el poder político en general, pasando por alto la independencia en relación con otros actores no estatales igualmente poderosos, sean del ámbito económico o social (cámaras empresariales, medios de comunicación, iglesias, ONG’s, etc.). Sin embargo los actores políticos más relevantes no parecen concebir de igual modo a las Cortes judiciales, sino más bien como arenas con poder institucional, donde se disputa y se dirime la política, y donde se negocian y conceden cargos. De todos modos las ideas de los actores, y la agencia, son factores importantes (Ingram, 2012) para analizar los debates de iniciativas que pretenden reducir la discrecionalidad de los gobernadores en la selección de jueces de las Cortes. Las iniciativas de Binner en Santa Fe para autolimitarse en la selección de jueces, y de Capitanich en Chaco para establecer concursos previos en la selección para el STJ, demuestran la relevancia de la visión de los gobernadores, o de la ideología (Ingram,

2012) como factor explicativo. En todo caso, la independencia judicial no parece ser un valor para la mayoría de los actores políticos relevantes. Antes bien, los actores recurren a la idea de independencia judicial de maneras diferentes según sean parte del oficialismo o de la oposición.

Escala nacional y subnacional

¿Operan las mismas variables a nivel nacional y subnacional? Aun cuando en esta tesis no se aborda esta pregunta de manera sistemática, hay diferencias importantes entre la esfera nacional y la subnacional (Behrend y Whitehead, 2016). Los mecanismos desarrollados en esta tesis sirven para analizar también la arena nacional, y 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, existen diferencias relevantes de escala que podrían estudiarse en profundidad en nuevos trabajos. En Santa Fe no hubo casos de Imposición como en Misiones y Chaco, sino que predominó el mecanismo de Negociación. En lo que respecta 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 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 Kirchner reunir respaldo legislativo para avanzar en juicios políticos.

En síntesis, las diferencias entre la escala nacional y subnacional deben ser objeto de un estudio más profundo. Algunos de los factores que inciden en las diferencias

podrían ser: a) el peso de las organizaciones de jueces y abogados; b) la legitimidad de los jueces de las Cortes; c) la influencia que ejercen 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 diferencias de las propias provincias y estados entre sí.

Finalmente, el estudio sistemático de los diseños institucionales, incluyendo los procedimientos de designación de jueces, contribuye a la producción de un conocimiento que enriquece la disciplina y puede aportar a construir un poder judicial imparcial, en el sentido de un tercero neutral (Brinks, 2005).

BIBLIOGRAFÍA

Abdulahdi, Augusto (2016): “Disputas faccionales y cortes judiciales en las provincias argentinas: Misiones bajo el Frente Renovador (2003-2011)”; *Revista SAAP*. 2016, Vol. 10 N° 2: 355-374.

Almaraz, M. Gabriela (2010): “Ambición política por la reelección en las provincias argentinas”; *Revista SAAP*. 2010, Vol. 4 N° 2: 25-259.

Alterach, Miguel Ángel (2001): *La política que yo viví*; Editorial Dunken; Buenos Aires.

Alvarez, Norma G. (2003): “Control Político y Reforma Electoral: algunas reflexiones para analizar la historia política de Misiones; ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política; SAAP; Rosario, noviembre 2003.

Baeza Belda, Joaquín (2010): “La Renovación peronista: el caso de la provincia de Santa Fe (1983-1988)”; XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional, Sep. 2010, Santiago de Compostela, España. Universidad de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto; Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, pp. 1335-1348.

Basabe-Serrano, S. y J. Polga-Hecimovich (2013): “Legislative Coalitions and Judicial Turnover under Political Uncertainty: The Case of Ecuador”; *Political Research Quarterly*, 66(1): 154-166.

Basabe Serrano, S. (2008): “Las preferencias ideológicas y políticas judiciales: un modelo actitudinal sobre el voto en el Tribunal Constitucional de Ecuador”; en *América latina Hoy*; Ed. Universidad de Salamanca; 49; pp. 157-177.

Behrend, Jacqueline y Whitehead, Laurence (2016): *Illiberal Practices. Territorial Variance within Large Federal Democracies*; Johns Hopkins University Press.

Behrend, Jacqueline (2012): “Democratización Subnacional: algunas preguntas teóricas”; *POSTData 17*; N° 2; Octubre/2012, ISSN 1515-209X, pp. 11-34.

Behrend, Jacqueline (2011a): “The Unevenness of democracy at the subnational level. Provincial closed games in Argentina”; *Latin American Research Review*; Vol. 46; N° 1.

Behrend, Jacqueline (2011b): “Introducción: política subnacional y democracia”; en *Revista SAAP*; Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político; Vol. 5; N° 2; Noviembre 2011.

Behrend, Jacqueline (2008): “Democratic Argentina and the ‘Closed Game’ of Provincial Politics: Protest and Persistence”, Tesis de doctorado, Department of Politics and International Relations, University of Oxford.

Bill Chavez, Rebecca (2004): *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*; Stanford, CA; Stanford University Press.

Boucek, Françoise (2009): “Rethinking Factionalism. Typologies, Intra-Party Dynamics and Three Faces of Factionalism”; *Party Politics* 15; N° 4; pp. 1-31.

Bonvecchi, Alejandro, y Lodola Germán (2011): “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors and the politics of coalition-building in Argentina”; *Publius: the Journal of Federalism*; Vol. 41, N° 2, pp.179-206.

Borges, A., Sanches Filho, A. y Rocha, C. (2011): “La conexión subnacional: geografía del voto y coaliciones electorales en el federalismo brasileño”; *Revista SAAP*; Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político; Vol. 5; N° 2; Noviembre 2011.

Borges, André (2007): “Rethinking State Politics: the withering of State Dominant Machines in Brazil”; *Brazilian political science review*; Vol. 2; Río de Janeiro; pp. 108-136.

Brinks, Daniel (2005): “Judicial Reform and Independence in Brazil and Argentina: the beginning of a new millennium?”; *Texas International Law Journal*; Vol. 40, pp. 595-622.

Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005): *La nueva política de partidos en la Argentina*; Ed. Prometeo-PENT; Buenos Aires.

Cardarello, Antonio (2012): “El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007)”; *Revista SAAP*. 2012, Vol. 6 N° 1: 153-194.

Castagnola, Andrea (2012): “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, 2, pp. 39-62; GIGA.

Castagnola, Andrea (2010a): “Rethinking Judicial Instability in Developing Democracies: A National and Subnational Analysis of Supreme Courts in Argentina”; Tesis Doctoral; University of Pittsburgh.

Castagnola, Andrea (2010b): “La diversidad institucional de los poderes judiciales provinciales en Argentina desde una perspectiva histórica”; *Revista POST-Data*, 15, N° 2, pp. 161-189.

Castagnola, Andrea (2008): “¿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”; editado por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC).

Delgado, María Soledad (2006): “Frente a Frente. Alianzas electorales, reforma institucional y recomposición política en Rosario y Santa Fe (2004-2006)”; en Cheresky, Isidoro (comp.) *La política después de los partidos*; ed. Prometeo.

Durazo Herrmann, Julián (2010): “Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico: the case of Oaxaca”; *Journal of Politics in Latin America*; 2, 2, 85-112.

Epstein, David L., and Jeffrey A. Segal (2005): *Advice and Consent: The Politics of Judicial Appointments*; Oxford, UK; Oxford University Press.

Escolar, Marcelo (2011): “Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel”; *Revista SAAP*; Vol. 5, N° 2.

Falleti, Tulia G., and Julia Lynch (2009): "Context and Causation in Political Analysis"; *Comparative Political Studies* 49 (9), 1143-66.

Ferejohn, John (1999): “Independent Judges, Dependent Judiciary: explaining judicial independence”; *Southern California Law Review*; Vol. 72, pp. 353-384.

Finkel, Jodi (2004): “Judicial Reform in Argentina in the 1990s: How electoral incentive shape institutional change”; *Latin American Research Review*; Vol. 39, N° 3; pp. 56-80.

Fenwick, Tracy Beck (2009): “Avoiding Governors. The Success of Bolsa Familia”; *Latin American Research Review*; Vol. 44; N° 1; pp. 102-131.

George, Alexander, y Bennett, Andrew (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*; Cambridge, Mass., MIT Press; Cap 3, “The Method of Structured, Focused Comparison”; pp. 67-72; y Cap. 4, “Phase One: Designing Case Study Research”; pp. 73-88.

Gerring, John (2010): “Case Selection for Case-study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques”; en Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady y David Collier, eds., *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Oxford, Oxford University Press.

Gerring, John (2007): *Case Study Research. Principles and Practices*; Cambridge University Press. Cap. 2; “What is a case Study. The problem of definition”; pp. 17-36; y Cap. 3; “What is a case study good for? Case Study versus Large-N Cross-Case Analysis”; pp. 37-63.

Gervasoni, Carlos (2010): “A rentier theory of subnational regimes. Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces”; *World Politics*; 62; N° 2, abril 2010; pp. 302-340.

Gibson, Edward L. (2012): *Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*; Cambridge University Press.

Gibson, Edward L. y Suárez Cao, Julieta (2010): “Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina”; *Comparative Politics*, Vol. 43, N° 1.

Gibson, Edward L. (2007) “Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos”. *Desarrollo Económico*, núm. 47 (186), págs. 163-191.

Gibson, Edward L. y Falleti, Tulia G. (2004): “Unity by the Stick. Regional Conflict and the origins of Argentine Federalism”; en Gibson, E. L. (2004), *Federalism and Democracy in Latin America*; The John Hopkins University Press; Cap. 7; pp. 226-254.

Gibson, Edward L. y Calvo, Ernesto (2000): “Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina”; *Studies in Comparative International Development*; Vol. 35; N° 3; 32-55.

Gibson, Edward L. (1996): “Region, Class, and Conservative Parties: The Trials of Argentine Conservatism, 1880-1976”; en *Class and Conservative Parties. Argentina in comparative perspective*; The John Hopkins University Press; Cap. II; pp. 29-74.

Giraudy, Agustina (2010): “The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico”; *Journal of Politics in Latin America*; 2, 2; GIGA; pp. 53-84.

Goertz, Gary (2013): “Case studies, causal mechanisms, and selecting cases, Part I”; Kroc Institute for International Peace Studies University of Notre Dame.

González, Lucas I. (2014): “El poder de los gobernadores. Conceptualización y análisis comparado de Argentina y Brasil”; *Revista SAAP* (ISSN 1666-7883), Vol. 8, N° 2, noviembre 2014, pp. 339-373.

Grenoville, Andrés (2013): “Evaluando la pluralidad del régimen político. Liderazgos y competencia partidaria en la provincia de Salta”; mimeo.

Grijalva, Agustín (2010): “Courts and Political Parties: The Politics of Constitutional Review in Ecuador”; Tesis Doctoral; University of Pittsburgh.

- Gutiérrez, Mariana (2013): “Régimen político y gobierno en el nivel subnacional. Rupturas y continuidades en la provincia de San Juan”; mimeo.
- Helmke, Gretchen (2002): “The logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy”; *American Political Science Review*; Vol. 96, N° 2.
- Hiblink, Lisa (2007): *Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship: Lessons from Chile*; New York, Cambridge University Press, pp. 13-40.
- Hirschl, Ran (2008): “The Judicialization of Politics”; in Keith Whittington, Gregory Caldeira, and Daniel Keleman, eds., *Oxford Handbook of Law and Politics*; Oxford University Press, pp.119-141.
- Iaryczower, Spiller y Tommasi (2002): "Judicial independence in unstable environments. Argentina 1935-1998"; *American Journal of Political Science*; 46; pp. 699-716.
- Ingram, Matthew (2012): “Crafting Courts in New Democracies: Ideology and Judicial Council Reforms in Three Mexican States”; *Comparative Politics* 44 (4), 439-458.
- Jones, Mark P., y Hwang, Wonjae (2005): “Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress”; en Steven Levitsky y María Victoria Murillo (eds.); *Argentine Democracy. The politics of institutional weakness*; University Park, Pennsylvania University Press; Cap. 5.
- Lara Borges, O., Castagnola, A. y Pérez-Liñán, A. (2012): “Diseño constitucional y estabilidad judicial en América Latina, 1900-2009”; *Política y Gobierno*, 19(1), 87-114.
- Lascurain, Ma. Cecilia (2015): “El peronismo santafesino en el poder: crisis y recomposición de la representación política a partir de la constitución del liderazgo de Carlos Reutemann (1989-1995)”; Tesis de Maestría; Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de General San Martín; Buenos Aires, diciembre 2015.
- Lascurain, Ma. Cecilia (2014a): “Fragmentación en el justicialismo santafesino. Del juicio político al vicegovernador a la Ley de Lemas (1990)”; 2° Jornadas de Ciencia Política del Litoral; Santa Fe, 29 y 30 de mayo de 2014.
- Lascurain, Ma. Cecilia (2014b): “De políticos *honestos y corruptos*: el “affaire Vanrell” y la mutación de la representación en el Justicialismo santafesino (1990-1991)”; en Revista PolHis; Año 7, Núm. 14; Julio-Diciembre 2014; ISSN 1853-7723; pp. 374-417.
- Leiras, Marcelo, Giraudy, Agustina y Tuñón, Guadalupe (2015): “Who wants an independent court? Political competition and supreme court autonomy in the Argentine provinces (1984-2008)”; *Journal of Politics* 77 (1): 175-187.
- Leiras, Marcelo (2007): *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*; Ed. Prometeo-PENT; Buenos Aires.
- Levitsky, Steven y Way, Lucan (2010): *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*; Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven y Way, Lucan (2002): “Elections without Democracy. The Rise of Competitive Authoritarianism”; *Journal of Democracy*; Vol. 13; N° 2; 51-65.

Llanos, Mariana/ Tibi Weber, Cordula/ Heyl, Charlotte/ Stroh, Alexander (2016): "Informal interference in the judiciary in new democracies: a comparison of six African and Latin American cases"; *Democratization*, 23:7, 1236-1253.

Mackinnon, Moira (2002): *Los años formativos del Partido Peronista (1946-1950)*; Instituto Di Tella y Siglo XXI editores.

Macor, Darío y Tcach, César -eds- (2003): *La invención del peronismo en el interior del país*; Universidad Nacional del Litoral; Santa Fe.

Mahoney, James & Gary Goertz (2006): "A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research", *Political Analysis*, No. 14, págs. 227-249.

Mahoney, James & Gary Goertz (2004). "The Possibility Principle: Choosing Negative Cases in Comparative Research", *The American Political Science Review*, Vol. 98, No. 4, págs. 653-669.

Mahoney, James y Rueschemeyer, Dietrich (2003): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*; Cambridge University Press; Cap. 1; pp. 3-38.

Maina, Marcelino (2013): "Oficialismo y oposición durante la transición a la democracia en la provincia de Santa Fe"; XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

McNollgast (2006): "Conditions for Judicial Independence"; *Journal of Contemporary Legal Issues*, 2006 San Diego Legal Studies Paper No. 07-43.

Micozzi, Juan Pablo (2001). "Reformas institucionales en Chaco, Chubut y La Pampa. Tres procesos convergentes, ¿tres procesos idénticos?", trabajo presentado en el V Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, Río Cuarto, 14-17 de noviembre.

Nixon, D., and J. D. Haskin (2000): "Judicial Retirement Strategies. The Judge's Role in Influencing Party Control of the Appellate Courts."; *American Politics Quarterly* 28 (4):458-89.

O'Donnell, Guillermo (2010): *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*; Ed. Prometeo; Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo (2004): "The Quality of Democracy: Why the Rule of Law Matters", *Journal of Democracy*, 15 (4), pp. 32-46.

O'Donnell, Guillermo (1997). "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.

Orsolini, José María (2012): "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.

Ortíz de Rozas, Victoria (2017): "Clientelismo, territorio y política subnacional en Argentina. Aportes a partir del caso de Santiago del Estero"; *Colombia Internacional*; Bogotá; Año, 2017.

Ortíz de Rozas, Victoria (2011): "El gran elector provincial en Santiago del Estero (2005-2010). Una perspectiva desde adentro de un "oficialismo invencible"; *Revista SAAP*; Vol. 5, N° 2, noviembre 2011; pp. 359-400.

- Pérez Liñán, Aníbal y Castagnola, Andrea (2009): “Presidential Control of High Courts in Latin America: a long term view (1904-2006)”; *Journal of Politics in Latin America*; 1, 2, pp. 87-114.
- Pierson, Paul (2004): *Politics in Time*, Introducción, págs. 1-16 y cap. 3, págs. 79-102.
- Ragin, Charles (2007): *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*; Bogotá; Siglo del Hombre editores; Universidad de los Andes. Capítulo 5 “El uso de los métodos comparativos para estudiar la diversidad”; pp. 177-212.
- Ramos, Hugo (2011): “Metamorfosis y crisis de representación. Las estrategias electorales del PJ santafesino en las elecciones provinciales de 1999 y 2003”; *Revista SAAP* (ISSN 1666-7883) Vol. 5, N° 1, mayo 2011, 157-187.
- Rathbun, Brian C. (2010): “Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities”, en Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady y David Collier, eds., *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Oxford, Oxford University Press.
- Reynoso, Diego (2004): “Las desventajas del “Doble Voto Simultáneo”. Argentina en perspectiva comparada”; *Perfiles Latinoamericanos*; N° 24; pp. 67-83.
- Ríos Figueroa, Julio (2007): “Fragmentation of power and the emergence of an effective judiciary in Mexico, 1994-2002”; *Latin American Politics and Society*; Vol. 49, N° 1.
- Sartori, Giovanni (2005): *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*; Cambridge University Press; Re-issued in 2005 by the ECPR Press Classics series.
- Sartori, Giovanni (2000): *Partidos y Sistemas de Partidos: marco para un análisis*; Alianza Editorial; primera reimpresión 2000 [1980].
- Smulovitz, Catalina (2010), “Judicialization in Argentina: Legal Culture or Opportunities and Support Structures?” in Couso, et al (eds). *Cultures of Legality. Judicialization and Political Activism in Latin America* (Cambridge University Press).
- Snyder, Richard (2001): “Scaling down: The Subnational Comparative Method”; *Studies in Comparative International Development*; Vol. 36, No. 1, pp. 93–110.
- Soifer, Hillel David (2015): *State Building in Latin America*; Introduction; Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9781316257289>.
- Soprano, Germán (2009): “Recorriendo el espinal de la política. Identidades, redes y escenarios políticos nacionales, provinciales y municipales en el peronismo”; en Frederic y Soprano (comps.), *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*; Prometeo Libros, Univ. Nacional de Gral. Sarmiento; pp. 145-181.
- Suárez Cao, Julieta (2011): “¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina”; en *Revista SAAP*; Vol. 5, N° 2, noviembre 2011; pp. 305-321.
- Tchintian, Carolina (2009): “Gobernadores en Política nacional. Una revisión teórica”; *Colección*; N° 20; pp. 107-132.
- Tibaldo, Agustina (2012): “La incidencia de los sistemas electorales en el nivel de fragmentación interna de los partidos políticos en Santa Fe (1990-2011)”; tesis de grado; Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral.

Urquiza, Emilia Yolanda y Alvarez, Norma (2010): *Misiones. Entre la Provincialización y la Dictadura (1953-1976)*; Posadas; Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones.

Urquiza, Emilia Yolanda (2005): “Las Prácticas Políticas en los Partidos Radical y Peronista. Misiones 1947-1997”; Tesis Doctoral; Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Barcelona; disponible en <http://www.tesisenred.net/handle/10803/1983>.

Vaca Ávila, Penélope (2017): “Estrategias de permanencia en sistemas subnacionales de partido predominante. El caso de Jujuy (1983-1999)”, *Revista Sudamérica*, N°6, 2017, Ed. Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Sociología.

Ward, Artemus (2003): *Deciding to Leave: The Politics of Retirement from the United States Supreme Court*. Albany: State University of New York Press.

Whittington, K. (2007): “Presidents, Senates, and Failed Supreme Court Nominations”; *2006 Supreme Court Review* (2007); 401-438.

Anexo de entrevistas realizadas

Entrevistas realizadas a informantes clave de la provincia de Misiones

Nombre/Código	Antecedentes	Fecha de entrevista
Ramón Puerta	Ex gobernador ('91-'99), 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 ('87-'91) y presidente del PJ ('83-'99)	03-10-2011
Ricardo Barrios Arrechea	Ex gobernador ('83-'87) 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

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

Entrevistas realizadas a informantes clave 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 de la UCR. Presidente del bloque de la UCR de Chaco. Ex intendente de Roque Sáenz Peña, 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. Concejala 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