

# Encuesta de Expertos en Política Provincial 1 y 2

## Informe Temático 3: Poder Judicial en las Provincias Argentinas

**Carlos Gervasoni**

Departamento de Ciencia Política y Estudios  
Internacionales  
Universidad Torcuato Di Tella

**José del Tronco**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
México



## Informe Temático 3: Poder Judicial en las Provincias Argentinas

Carlos Gervasoni y José del Tronco<sup>1</sup>

1

### Principales Hallazgos:

- Los datos obtenidos en la segunda ola de la Encuesta de Expertos en Política Provincial Argentina indican que los niveles de independencia judicial respecto de los gobernadores continúan bajos, incluso disminuyendo levemente entre 2003-2007 y 2015-2019.
- Si bien hay excepciones, los expertos consideran que los jueces provinciales dan más importancia en sus fallos a las preferencias políticas del gobernador que a sus propias convicciones ideológicas o a las preferencias del electorado.
- La probabilidad de que un funcionario de gobierno sea investigado por sospechas de corrupción es, en promedio, baja, con chances altas solo en tres provincias. Córdoba, Salta y Santa Cruz son las jurisdicciones donde es menos probable la apertura de una investigación.
- Los jueces federales presentan niveles de independencia significativamente mayores que sus pares provinciales. Santiago del Estero, Santa Cruz y San Luis son la excepción, siendo aquellas con menores niveles de independencia en ambos fueros.

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

- ❖ *Proporción de jueces del Tribunal Superior de Justicia independientes del Gobernador (p7\_P)<sup>2</sup>*
- ❖ *Importancia de diferentes factores en los fallos del Tribunal Superior de Justicia (p8a\_N, p8b\_N y p8c\_N)*
- ❖ *Independencia de los jueces federales de las provincias (p9\_N)*
- ❖ *Probabilidad de investigación judicial a ministros provinciales por corrupción (p10\_dem)*

### Independencia de los Tribunales Superiores de Justicia provinciales

La EEPP evalúa la independencia de los máximos tribunales provinciales de dos formas: considerando su composición y evaluando la influencia que diversos factores (incluidas las

<sup>1</sup> Este informe fue realizado con la asistencia de investigación de Matías Dávila.

<sup>2</sup> Nombre de la variable en la base de datos. Ver sección “Acceso a los datos” al final de este informe.

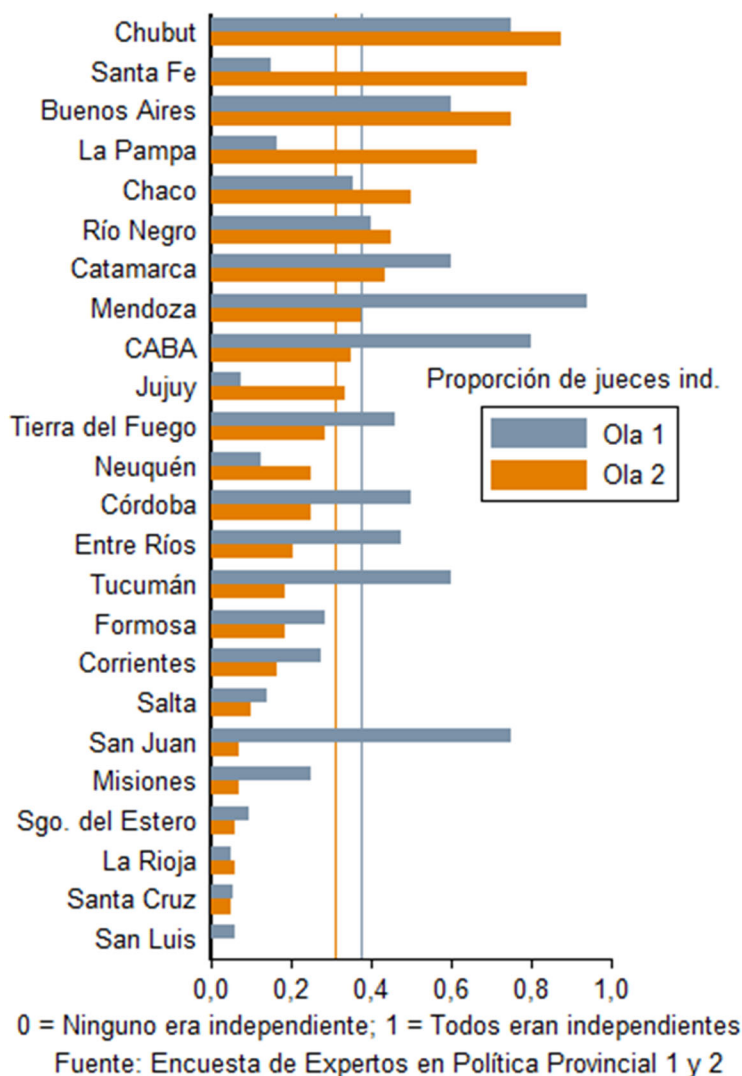
preferencias del poder ejecutivo provincial) tienen sobre sus fallos.

El ítem p7\_P mide la proporción de jueces independientes respecto del gobernador en la máxima instancia judicial de la provincia. Un valor de cero implica que los expertos coinciden en que ninguno de los jueces era independiente del Poder Ejecutivo provincial, mientras que un valor de uno supone unanimidad de los expertos sobre la existencia de un Tribunal Superior de Justicia compuesto en su totalidad por magistrados independientes. Los expertos consultados respondieron la siguiente pregunta:

*“¿Cuántos de los jueces de [Nombre\_Tribunal\_Superior] provincial fueron lo suficientemente independientes como para tomar decisiones contrarias a las preferencias del gobierno de [Apellido\_Gobernador] en el período 2003-2007 (ola 1) / 2015-2019 (ola 2): Ninguno, menos de la mitad, la mitad, más de la mitad o todos?”*

El **Gráfico 1** muestra los niveles de independencia judicial en cada provincia en ambas olas de la encuesta de expertos. En términos generales, se observa un leve retroceso respecto al período 2003-2007, con una media que disminuye de 0,37 a 0,31 entre olas. Los casos donde la reducción de la independencia judicial ha sido mayor son San Juan (-0,68), Mendoza (-0,56) y CABA (-0,45). En contraposición, se produce una mejora sustancial entre olas en Santa Fe (+0,64), La Pampa (+0,50) y Jujuy (+0,26). Entre las provincias que no registran variaciones significativas se destacan (con tribunales superiores mayormente independientes) Chubut y Buenos Aires, mientras que los de San Luis, Santa Cruz, La Rioja, Santiago del Estero y Salta reafirman su tendencia a no tomar decisiones contrarias a las preferencias de sus gobernadores.

**Gráfico 1: Proporción de Jueces del Tribunal Superior de Justicia Independientes del Gobernador**  
(Variables: p7\_P\_1 y p7\_P\_2)



Para analizar la incidencia del gobernador en los fallos judiciales de los tribunales superiores provinciales (en comparación con otros criterios), se utiliza el ítem p8\_N. Se preguntó a los expertos lo siguiente:

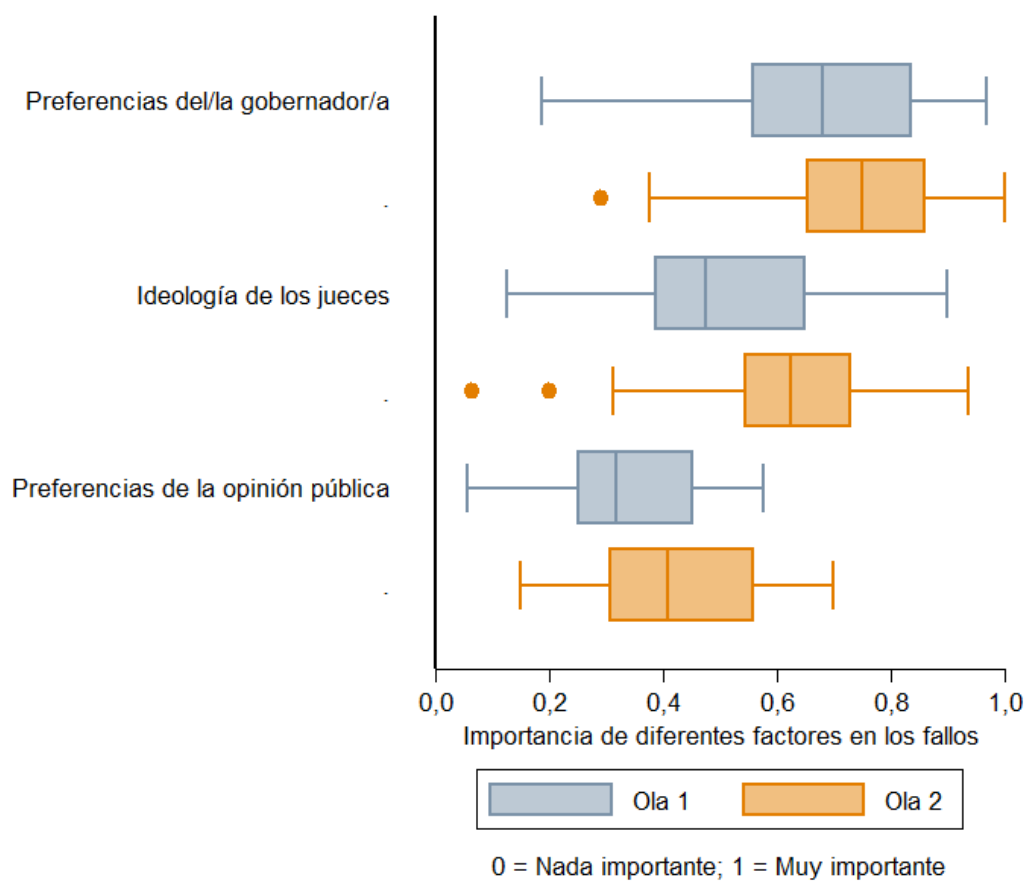
*“Al emitir sus fallos los jueces con frecuencia consideran no sólo la ley y los precedentes, sino también sus propias ideologías, presiones políticas, etc. ¿Cuán importante fue cada uno de los siguientes factores en los fallos políticamente más relevantes que [Nombre\_Tribunal\_Superior] provincial emitió durante el período 2003-2007 (ola 1) / 2015-2019 (ola 2): Muy, bastante, algo, poco o nada importante?”*

- La ideología de los jueces (variable p8a\_N)
- Las preferencias del/la gobernador/a (variable p8b\_N)

- Las preferencias de la opinión pública (variable p8c\_N)

Esta variable posee un rango de cero a uno, donde el mínimo valor indica que dicho factor no tiene (según los expertos consultados) ninguna importancia en los fallos judiciales y el máximo le adjudica un rol fundamental en las decisiones del máximo tribunal provincial.

**Gráfico 2: Importancia de Diferentes Factores en los Fallos del Tribunal Superior de Justicia**  
(Variables: p8a\_N\_1 a p8c\_N\_1 y p8a\_N\_2 a p8c\_N\_2; Escala invertida)



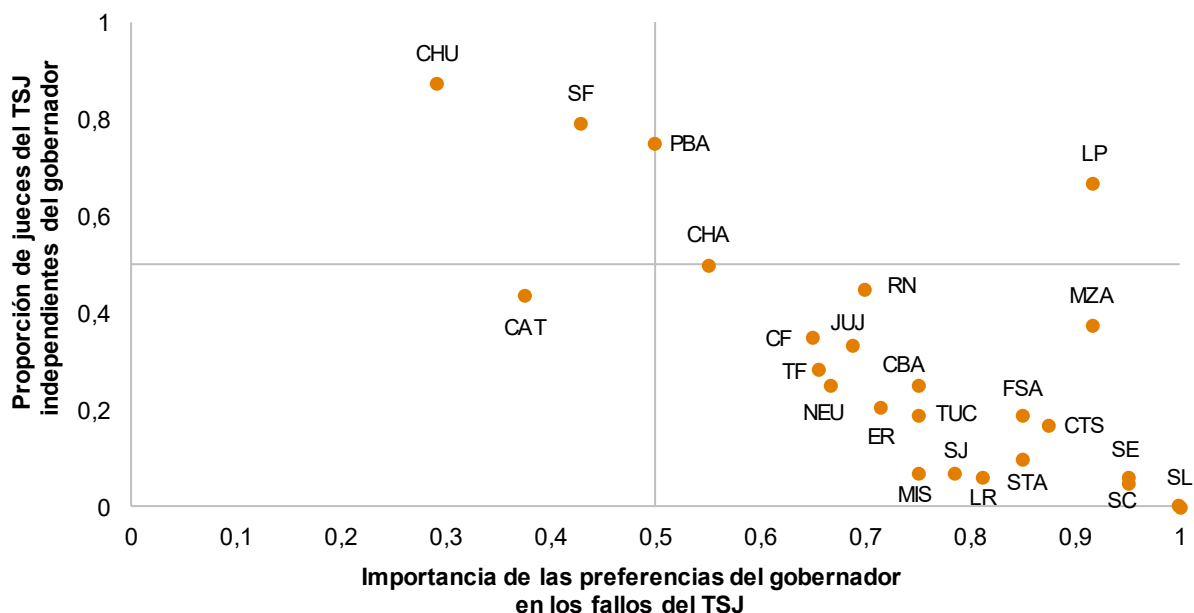
Fuente: Encuesta de Expertos en Política Provincial 1 y 2

El **Gráfico 2** muestra que, a la hora de emitir fallos, las preferencias del gobernador son, en promedio, el elemento más importante (de los tres sobre los que se indagó) para los jueces en ambas olas, con medianas de 0,68 y 0,75 respectivamente. En segundo lugar, se ubica la ideología de los magistrados, quedando relegadas las preferencias de la opinión pública al último lugar con una mediana de 0,32 en el período 2003-2007 y de 0,41 en la etapa 2015-2019. Esto último contrasta con cierta tendencia ya reconocida por la literatura especializada acerca de la creciente búsqueda de legitimidad social por parte los jueces a través de sus sentencias, en países como Estados Unidos y México (Thury Cornejo, 2009; Sotelo Gutiérrez, 2010). Los jueces de los tribunales

supremos provinciales aparecen, en promedio, más atentos a las preferencias políticas del gobernador, que a las de la opinión pública, o incluso a sus propias convicciones. El Poder Judicial, de acuerdo a estos datos, no resulta en general una institución de control democrático significativo en la mayor parte de las provincias.

El **Gráfico 3** sintetiza, para la ola 2, el nivel de independencia de la justicia provincial, cruzando las variables p7\_P\_2 y p8b\_N\_2, es decir, la proporción de magistrados independientes en los tribunales superiores de justicia y la importancia de las preferencias del gobernador en los fallos de los mismos ( $r=-0,73$ ). La concentración de provincias en el cuadrante inferior derecho revela que, en general, hay una fuerte incidencia de los intereses del Poder Ejecutivo en las sentencias y un bajo grado de independencia de los magistrados.

**Gráfico 3: Proporción de Jueces Independientes en el TSJ Provincial e Importancia de las Preferencias del Gobernador en sus Fallos (2015-2019)**  
(Variables: p7\_P\_2 y p8b\_N\_2; Escala invertida)



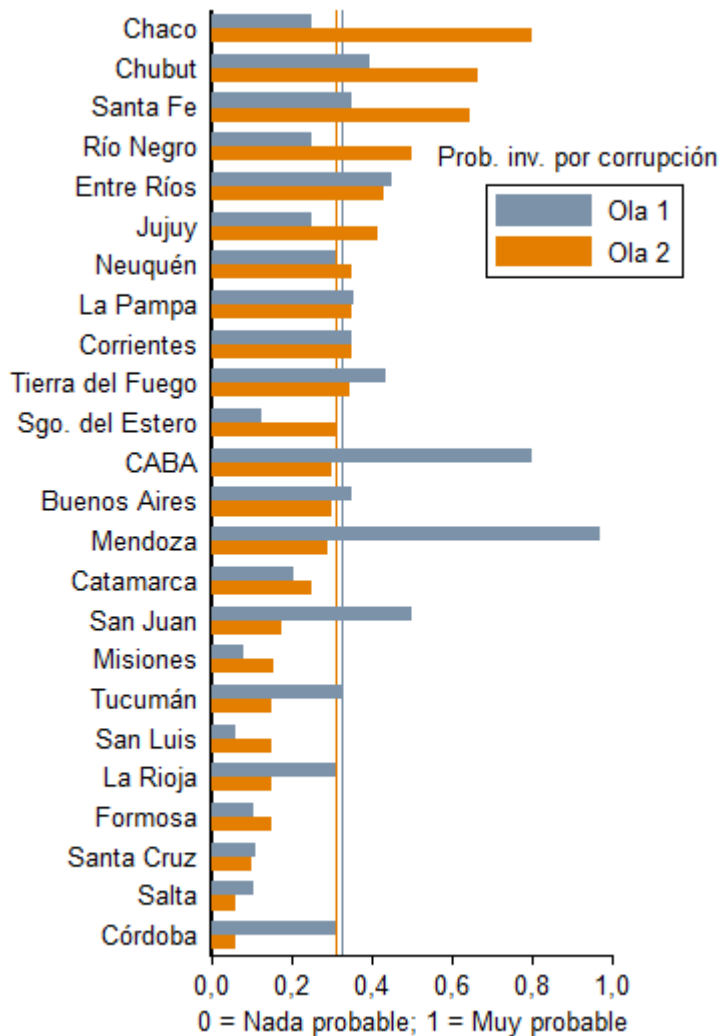
**Probabilidad de investigación judicial a ministros provinciales por corrupción**

La investigación de funcionarios provinciales por parte de la justicia local es otro indicador del grado de independencia judicial. A los expertos se les consultó por este tema de la siguiente manera:

*“Suponga que la justicia provincial hubiera recibido una denuncia creíble de corrupción contra un ministro provincial durante 2003-2007 (ola 1) / 2015-2019 (ola 2). ¿Cuán probable hubiese sido que dicho funcionario sea seriamente investigado por un juez: Muy, bastante, algo, poco o nada probable?”*

La variable p10\_dem posee un rango de cero (los expertos consideran, unánimemente, nula la probabilidad de que un ministro provincial sea investigado por corrupción) a uno (si concuerdan en que es muy probable que esto ocurra).

**Gráfico 4: Probabilidad de Investigación Judicial a Ministros Provinciales por Corrupción (2015-2019)**  
(Variables: p10\_dem\_1 y p10\_dem\_2)



Fuente: Encuesta de Expertos en Política Provincial 1 y 2

El **Gráfico 4** indica que la probabilidad de investigar a un funcionario provincial por corrupción, en promedio, tiende a ser baja, con una media de 0,32 en el período 2003-2007 y de 0,31 en la segunda edición de la EEPP. En esta última ola, las provincias donde la posibilidad fue mayor eran Chaco (0,80), Chubut (0,67) y Santa Fe (0,64) mientras que en el extremo inferior se encuentran Córdoba (0,06), Salta (0,06) y Santa Cruz (0,10). Esta heterogeneidad no solo se observa entre provincias sino también entre olas: se registra, por un lado, una reducción significativa en la probabilidad de una investigación judicial en Mendoza (-0,68) y la Ciudad de Buenos Aires (-0,50) y, por otro, una mejora sustancial en Chaco (+0,55) y Santa Fe (+0,29).

### Independencia de los jueces federales en las provincias

Además de analizar lo que ocurre en la justicia provincial, se incorporó la dimensión federal del Poder Judicial al investigar la independencia de los jueces de este fuero en las provincias respecto de los gobernadores. En concreto, se utilizó el ítem p9\_N en el que se les consultó a los expertos:

*“¿Cuán independientes fueron los jueces federales de la provincia respecto del gobierno de [Apellido\_Gobernador] durante el período 2003-2007 (ola 1) / 2015-2019 (ola 2): Muy, bastante, algo, poco o nada independiente/s?”*

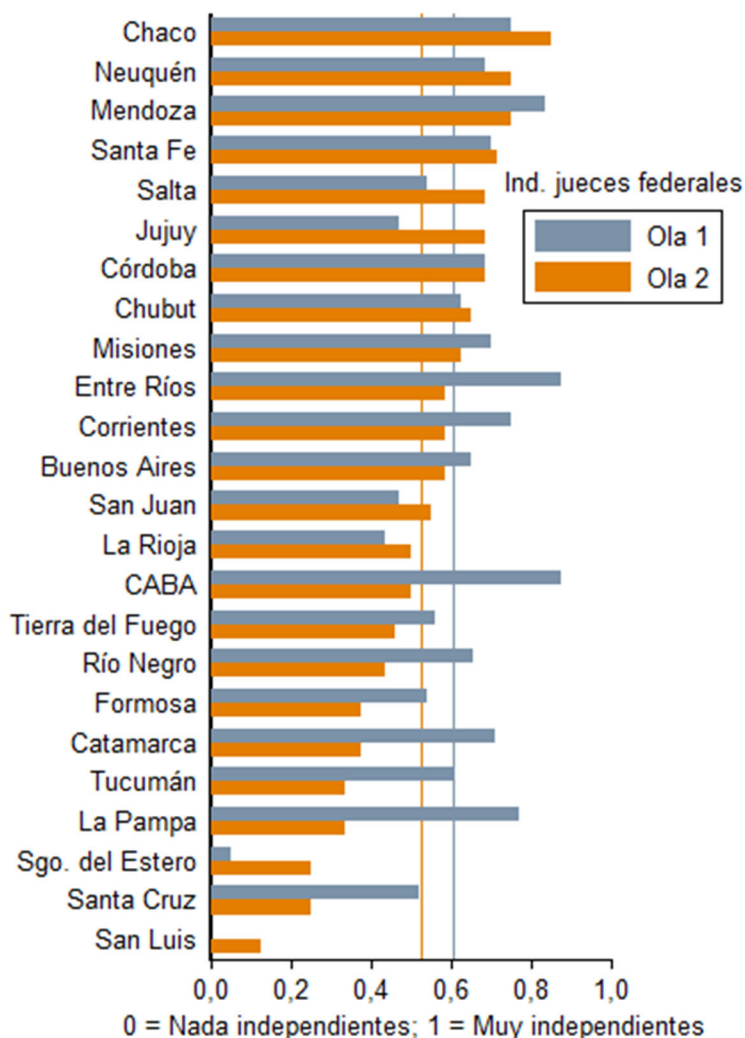
Esta variable tiene como valores extremos cero (los expertos acuerdan en que los jueces federales no son independientes respecto del gobierno provincial) y uno (consenso de los expertos sobre la independencia de los magistrados federales con sede en las provincias).

En el **Gráfico 5** se observa que el nivel de independencia de los jueces federales es, en promedio, moderado a alto, aunque registra una leve disminución entre olas, pasando de una media de 0,60 a una de 0,53. Las provincias que mantienen una justicia federal razonablemente independiente son Chaco, Mendoza, Neuquén y Santa Fe con valores superiores a 0,7 en la segunda edición. En contraposición, los jueces federales son vistos como poco independientes del gobierno provincial en ambas olas en San Luis y Santiago del Estero. Al analizar las variaciones entre mediciones, se evidencia una mejora moderada en Jujuy (+0,22), Santiago del Estero (+0,20) y Salta (+0,15), mientras que caen los niveles de independencia en La Pampa (-0,44), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (-0,38), Catamarca (-0,33) y Entre Ríos (-0,29).



**Gráfico 5: Independencia de los Jueces Federales en las Provincias**

(Variables: p9\_N\_1 y p9\_N\_2; Escala invertida)



Fuente: Encuesta de Expertos en Política Provincial 1 y 2

**Conclusión**

En conclusión, se observa, en promedio, una leve disminución de la (ya baja) independencia de los jueces de los tribunales superiores provinciales en el período 2015-2019 respecto de la etapa 2003-2007, con declives marcados en San Juan, Mendoza y la Ciudad de Buenos Aires. Además, las preferencias de los gobernadores tienen un peso significativo en los fallos judiciales de los tribunales superiores de justicia, mayor al de la ideología de los magistrados y la opinión pública. La influencia del Poder Ejecutivo sobre la justicia provincial se refleja también en una baja probabilidad de que los funcionarios sean investigados por corrupción.

Al analizar la justicia federal, la independencia de los magistrados de este fuero en las provincias respecto de los gobernadores es más alta que la observada para los poderes judiciales provinciales. Sin embargo, también se registra una pequeña merma entre olas.

**Referencias:**

Thury Cornejo, Valentín. 2009. *La legitimidad de los tribunales supremos y sus estrategias comunicativas. El caso de la Corte Suprema de EEUU*. Estudios Constitucionales, Año 7, N° 1, pp. 243-275.

Sotelo Gutiérrez, Adolfo. 2010. *Dejad que los ciudadanos se acerquen a mí: entre la legitimidad y la representación: las audiencias públicas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso de la despenalización del aborto en el Distrito Federal*. FLACSO México.

**ANEXO****Metodología:**

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

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

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

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

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

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

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

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

**Como citar:** Por favor citar este documento de la siguiente manera:

Gervasoni, Carlos y José del Tronco. 2024. "Poder Judicial en las Provincias Argentinas". Informe Temático 3. Encuesta de Expertos en Política Provincial. Universidad Torcuato Di Tella-FLACSO México. Handle: <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13109>

**Acceso a los datos:**

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