

# ***Pueblo desnudo y público* movilizado por el poder. Vacancia del Defensor del Pueblo: algunas transformaciones en la democracia y en la opinión pública en Argentina**

## ***Naked People and Public Mobilized by Power. Vacancy of the Ombudsman: some Transformations in Democracy and Public Opinion in Argentina***

**Pablo Ezequiel Stropparo\***

Recibido el 10 de abril de 2023  
Aceptado el 27 de junio de 2023

### **Resumen**

Este artículo describe los antecedentes y las normativas del Defensor del Pueblo de la Nación Argentina, institución nacional de derechos humanos desde 1994. Asimismo, reflexiona sobre las razones de que el cargo esté vacante desde 2009, teniendo en cuenta transformaciones recientes de la democracia argentina. Así, sin clasificar al gobierno ni al régimen como populistas, propone que la democracia argentina evidencia algunas características centrales del populismo contemporáneo: movilización permanente de la opinión pública, representación directa del pueblo bajo un liderazgo populista, no rendición de cuentas del poder, entre otras. Ello en el marco de la sanción de una gran cantidad de normativas ampliatorias de derechos y de creación de nuevos espacios institucionales. Dado que uno de esos espacios institucionales, creado en 2009, es la Defensoría del Público, el texto advierte sobre distintas formas de concebir al pueblo. La perspectiva asociada a la Defensoría del Pueblo sería la concepción del *pueblo* como una diversidad de ciudadanos, mientras que para la Defensoría del Público la concepción del *pueblo* sería como un público uniforme bajo liderazgos populistas. Por último, concluye que el pueblo está desnudo desde ambas concepciones.

---

\* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente, es Profesor Adjunto en la asignatura Epistemología de las Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, y en el área de Pensamiento Social y Político de la Universidad Nacional de Moreno (UNM). pablo.stropparo@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7963-0659>

Agradezco a los evaluadores anónimos por sus comentarios. También a Dante Avaro, quien me brindó sugerencias antes de comenzar a escribir el manuscrito, así como luego de las primeras versiones.

**Palabras clave**

Defensor del Pueblo; populismo; pueblo; opinión pública; público; derechos humanos.

**Abstract**

This article describes the background and regulations of the Ombudsman of Argentina, a national human rights institution since 1994. Likewise, it reflects on the reasons why the position has been vacant since 2009, taking into account recent transformations in Argentina's democracy. Thus, without classifying the government or the regime as populist, it proposes that Argentine democracy shows some of central characteristics of contemporary populism: permanent mobilization of public opinion, direct representation of the people under a populist leadership, non-accountability of power, among others. This is within the framework of the sanction of a large number of regulations expanding rights and the creation of new institutional spaces. Given that one of those institutional spaces, created in 2009, is the Public Defender's Office, the text warns about different ways of conceiving the people. The perspective associated with the Ombudsman would be the conception of the people as a diversity of citizens, while that of the Public Defender's Office would be the conception of the people as a uniform public under populist leaderships. Finally, it concludes that the people are naked from both conceptions.

**Keywords**

Ombudsman; populism; people; public opinion; public; human rights.

*La ley de la opinión pública es la gravitación universal de la historia política. Sin ella, ni la ciencia histórica sería posible. Por eso muy agudamente insinúa Hume que el tema de la historia consiste en demostrar cómo la soberanía de la opinión pública, lejos de ser una aspiración utópica, es lo que ha pesado siempre y a toda hora en las sociedades humanas.*

*Una sociedad dividida en grupos discrepantes, cuya fuerza de opinión queda recíprocamente anulada, no da lugar a que se constituya un mando. Y como a la naturaleza le horripila el vacío, ese hueco que deja la fuerza ausente de opinión pública se llena con la fuerza bruta.*

JOSÉ ORTEGA Y GASSET

*¿En qué consiste una buena vida? ¿Qué autoridad, ya sea el gobierno, el partido, la iglesia o la opinión pública, habrá de definir la buena vida en cuanto tal o delinear el tipo de hombre que debería servir de modelo a todos? Una posible respuesta a esto la da la religión secular que, como religión del Estado, es tenida como encarnación suprema de la verdad.*

RAYMOND ARON

## Introducción

La realidad sociopolítica está mutando aceleradamente y se producen acontecimientos, transformaciones y hechos que provocan que, muchas veces, quedemos absortos y sin palabras. En otras ocasiones, nos aferramos a algunas herramientas del lenguaje del pasado. No obstante, queda mucho por hacer a partir de la reconstrucción de los hechos y de la evidencia sobre los cuales podemos hacernos preguntas útiles para realizar descripciones y aplicar conceptos y teorías. O, en todo caso, para construir algunas aproximaciones teóricas susceptibles de ser sometidas al debate y la crítica constantes e intersubjetivos. Atenernos a los hechos e intentar reconstruir y describir los procesos acontecidos recientemente poniéndolos al descubierto puede ser ya de por sí una tarea titánica. En eso consiste, en cierta medida, producir conocimiento en las ciencias sociales y, quizá, sea una de nuestras principales responsabilidades (Weber, 1967; Popper, 1995; Latour, 2005).

Algunas de las transformaciones sociopolíticas que estamos atravesando son las derivas populistas en las democracias. Por tanto, parece ineludible caracterizar como populistas tanto algunas acciones y discursos de gobiernos y políticos como algunos vínculos entre autoridades gubernamentales y la opinión pública (Casullo, 2019). Más allá de denominar como populistas al régimen y al gobierno argentinos actuales, en la democracia argentina se observan en los últimos años algunas de las características centrales que posee el populismo contemporáneo. Algunas de

ellas son el rechazo de los espacios independientes de control y del poder judicial, el ataque a los medios de comunicación, la no rendición de cuentas del poder, políticos cada vez más facciosos, y liderazgos que pretenden una *representación directa* del *pueblo* (Urbinati, 2020; Rosanvallon, 2020). Así, en el marco de una exacerbación populista de la polarización política, el *pueblo* es cada vez más utilizado por ciertos políticos facciosos como justificación de una constante movilización de la opinión pública.<sup>1</sup> Estos cambios pueden comprenderse teniendo en cuenta la erosión de espacios institucionales de una democracia liberal que, al igual que en otros lugares del mundo, tenía otra concepción del pueblo. Si bien el pueblo, entre otras cosas, daba sustento a la democracia mediante el voto, también se lo concebía como una diversidad plural de ciudadanos libres que no podían ser atropellados por el Estado y cuyos derechos humanos debían ser resguardados; democracia liberal que tuvo su auge en América Latina en los años ochenta y durante los años noventa. Ahora, en contraposición, los liderazgos populistas y el *pueblo*, ya no entendido como una diversidad de ciudadanos sino como una uniformidad, irrumpen en la escena pública, aún más en países que tienen un régimen presidencialista y una cultura política populista, como es el caso de Argentina.<sup>2</sup>

En tal sentido, reflexionar sobre la vacancia de una institución que protege y defiende los derechos humanos y que controla y vigila al poder, como es la Defensoría del Pueblo de la Nación (en adelante DP1), puede brindarnos algunas herramientas para comprender esas transformaciones. Entonces, en este artículo analizo la vacancia de la DP1, partiendo de su origen y normativa.<sup>3</sup> Dado que es un cargo unipersonal vacante desde el año 2009, intento analizar esa situación correlacionándola con la sanción, en los últimos años, de nuevas normativas ampliatorias de derechos y con la creación de otros espacios institucionales —en

---

1 Sobre la polarización, véase Dante Avaro, “Polarización: fachada y cimientos” (2023).

2 Según Pierre Rosanvallon (2020), si bien las ciencias sociales de la época no lograron una comprensión cabal del populismo latinoamericano de mediados del siglo XX, el principal precursor del populismo contemporáneo es el latinoamericano, por ejemplo, el argentino bajo el liderazgo de Juan Perón.

3 Teniendo en cuenta una sucesión de desprolijidades institucionales, a lo largo de este de este trabajo voy a usar el concepto de vacancia para referirme a que, desde el año 2009, la Comisión Bicameral del Congreso de la Nación, que debe elegir al Defensor del Pueblo, aún no ha realizado esa elección. El procedimiento de elección está señalado en la ley 24.284, donde se dice que una Comisión compuesta por siete diputados nacionales y por siete senadores nacionales debe elegir por cinco años a quien se desempeñe en el cargo, que solo puede ser reelecto por una sola vez. El último Defensor del Pueblo electo bicameralmente fue el político y periodista Eduardo Mondino, quien en 2009 renunció para competir en las elecciones legislativas de aquel año. Desde aquella renuncia hasta el año 2013 se ha desempeñado en el cargo uno de los Defensores Adjuntos, Anselmo Sella. El artículo trece de la ley mencionada se refiere a los dos Adjuntos, señalando que uno de ellos puede reemplazar al Defensor del Pueblo en ese cargo por cese, muerte, suspensión o imposibilidad temporal. A Sella se le venció el mandato en 2013 y desde aquel entonces le han sucedido el Secretario General del organismo y, luego, el Subsecretario general, hasta la actualidad. Este procedimiento de sucesión no está aclarado en la ley. No obstante, la DP1 sigue cumpliendo con algunas de sus principales funciones. Ver <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/680/texact.htm> [fecha de consulta: 10 de abril de 2023].

particular, la Defensoría del Público (en adelante DP2)— como un indicador que podría estar dando cuenta de algunas de estas transformaciones.<sup>4</sup>

Para abordar estas problemáticas, el artículo se estructura de la siguiente manera. Primero, veremos algunas de las características del populismo contemporáneo, mostrando que, entre otras cosas, los líderes populistas intentan movilizar de forma constante a la opinión pública. Segundo, enmarcaremos la creación de la DP1 a la salida de las dictaduras militares latinoamericanas; en Argentina, recién se creará en 1993 bajo la presidencia de Carlos Menem, primero mediante un decreto presidencial y, luego, mediante la sanción de una ley por el Honorable Congreso de la Nación Argentina (en adelante HCNA). En 1994 se le otorgó rango constitucional. Tercero, reflexionaremos en torno a la vacancia de la DP1 desde el año 2009, en un contexto en el que, bajo el primer mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner,<sup>5</sup> se crean nuevos espacios institucionales —la DP2 es un ejemplo relevante, entre otras cosas, porque se crea ese mismo año 2009— mediante la sanción de numerosas normativas ampliatorias de derechos. Por último, ello no solo nos permitirá indagar sobre la vacancia de la DP1, también concluir con la idea de que el *pueblo* —entendido como una diversidad de ciu-

---

4 Son varios los trabajos que analizan el desempeño institucional de la DP1 desde su creación, mostrando que, desde que se encuentra vacante, su accionar decayó y que, asimismo, esta situación se ha judicializado en algunos momentos; también muestran el escaso impacto en la opinión pública de estas situaciones. Por tanto, este artículo no tiene como objetivo analizar ese desempeño, dado que ya existen trabajos sobre el tema. Más bien, pretende reflexionar sobre el hecho de que el cargo esté vacante en un contexto donde adquieren prevalencia otros espacios institucionales que intentan movilizar a la opinión pública como un indicador de que la democracia argentina adquiere ciertos rasgos característicos del populismo contemporáneo. Sobre la DP1, entre otros trabajos que mencionaré más adelante, José Daniel Amoedo Barreiro, “Un análisis de la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina: antecedentes y evolución actual” (2022); Jorge Luis Maiorano, “El Defensor del Pueblo de la Nación Argentina: claros y oscuros después de 25 años” (2021); e Isaac Marcelo Basaure Miranda, “La ausencia del Defensor del Pueblo en Argentina: siete años sin representación colectiva” (2017).

5 Cristina Fernández de Kirchner es una política argentina del Partido Justicialista (PJ en adelante), partido con tradición populista desde su creación por Juan Perón en la década del cuarenta del siglo XX. Fue electa presidenta para dos mandatos (2007-2011; 2011-2015). Entre 2015 y 2019 fue la principal líder de la oposición al gobierno de Mauricio Macri, que llegó a la presidencia mediante una alianza -Cambiemos- entre el partido que él creó, Partido Propuesta Republicana (PRO en adelante), y la Unión Cívica Radical (UCR en adelante), partido que también posee en su haber histórico algunos liderazgos populistas. Para las elecciones presidenciales de 2019, Cristina Fernández de Kirchner 2019 logró que la facción que lideraba se uniera a las otras dos principales facciones del PJ para derrotar electoralmente al gobierno. Desde diciembre de 2019 es vicepresidenta, mandato que culmina en diciembre de 2023. La alianza entre las principales facciones del PJ llevaron a la presidencia a Alberto Fernández quien, en la opinión pública, tenía imagen de moderado, lo que permitió que el PJ llegara nuevamente al poder. Probablemente, si se hubiesen presentado candidatos de cada facción por separado ninguno hubiese alcanzado los votos necesarios para derrotar a Cambiemos. Dadas las divergencias de las distintas facciones, en estos casi cuatro años las disputas de poder al interior del gobierno han sido muy intensas y frecuentes, lo que tiene alto impacto en la opinión pública. Teniendo en cuenta el descrédito de gran parte de los partidos y políticos antes mencionados, desde hace unos años emergió de forma disruptiva Javier Milei, un líder populista que, con ideas económicas libertarias y su propio partido, se presenta este año como candidato a presidente, habiendo sido ya elegido como Diputado Nacional en 2021. Una aproximación teórico metodológica a las últimas décadas de la democracia argentina puede encontrarse en Dante Avaro, “El experimentalismo argentino. Nota metodológica para el análisis político” (2023).

dadanos— está desnudo porque está deslegitimado el espacio institucional que debe defender y proteger los derechos humanos. No obstante, el *pueblo* también está desnudo al concebirlo como una masa uniforme a la que se intenta movilizar de forma permanente y a la que se pretende representar de forma directa bajo liderazgos populistas, tales como el de Cristina Fernández de Kirchner. Lo anterior en vinculación con la noción de *público*, un colectivo sobre el que estos liderazgos pretenden ejercer un poder pedagógico.

## Populismo: representación directa y opinión

En la literatura sobre política contemporánea suele haber bastante consenso en torno a que las democracias actuales, si no se encuentran en crisis, al menos están sufriendo perceptibles mutaciones. A pesar de que todavía las conceptualizamos como democracias representativas, no han dejado de surgir una gran variedad de registros conceptuales con los cuales las denominamos, describimos y caracterizamos. De igual manera, emergen procesos que atentan contra ella (Przeworski, 2022; Innerarity, 2020; Keane, 2018). El populismo del siglo XXI es uno de ellos. En efecto, como en otras épocas, vuelven a irrumpir *el pueblo* y líderes que pretenden canalizar directamente sus demandas. Lo hacen, en parte, porque enfrentamos contextos de escaso o nulo crecimiento económico con transformaciones cruciales tales como mayores desigualdades sociales. Sin embargo, ello sucede en el marco de una gran igualación por una ampliación de derechos que produce una revolución sociológica: en las democracias occidentales estamos en presencia de sociedades de iguales, desde el punto de vista normativo (Rosanvallon, 2015 y 2020). También, la actual irrupción del pueblo es novedosa frente a las del pasado porque lo hace en un momento en que la tecnología, mediante la inteligencia artificial, nos transforma individual y colectivamente. Quizá no pueda pensarse al populismo contemporáneo sin la revolución tecnológica a la que estamos asistiendo (Avaro y Sánchez y Sánchez, 2021), dado que permite la propagación de *fake news* y de discursos de odio, algunos de los signos de estos tiempos que expresan la polarización política.

Una de las características centrales del populismo contemporáneo es la relevancia que adquiere la movilización constante de la opinión pública, lo que permite diferenciarlo de la democracia representativa. Según Nadia Urbinati (2020), si bien la democracia representativa no separa totalmente voluntad política de opinión pública, las mantiene a una distancia considerable, mientras que el populismo pretende gobernar mediante la opinión. En las democracias representativas los ciudadanos votan periódicamente y los representantes tienen la responsabilidad política de gobernar teniendo en cuenta el interés general y las consecuencias de sus decisiones de largo plazo, los partidos políticos de la oposición se preparan para gobernar en las siguientes elecciones, y los ciudadanos decidimos teniendo en cuenta los resultados de las políticas. La opinión pública, de esta manera,

no gobierna, al menos no directamente. Por cierto, es tenida en cuenta por las autoridades gubernamentales dado que, si no, en cierta medida, se correría el riesgo de una democracia aristocrática donde los políticos no dan respuesta a las demandas de los ciudadanos. Aunque la opinión pública vuelve a manifestarse en cada nueva elección dictaminando quiénes deben gobernar en cada periodo. Sin embargo, algo de esta relación diárquica entre voluntad política y opinión pública está cambiando con los nuevos populismos, en cierta medida por impulso de las nuevas tecnologías que posibilitan que se movilice constantemente a la opinión pública (Rosanvallón, 2020; Urbinati, 2020). En este contexto, emerge una *representación directa*, oxímoron con el cual Urbinati caracteriza al liderazgo populista y faccioso contemporáneo, en contraposición a la democracia indirecta, representativa y liberal, donde los partidos políticos jugaban un rol central. El populismo ya no concibe al pueblo como un conjunto de ciudadanos en un Estado con división de poderes, sino como un público que constituye una mayoría indiferenciada y uniforme, una supuesta mayoría que gobierna con un líder contra la minoría constituida por los ricos, los partidos tradicionales, los otros poderes del estado (principalmente, el poder judicial), los poderes internacionales y los medios de comunicación. Así, estén o no en el gobierno, los líderes populistas intentan movilizar permanentemente a la opinión pública. Al mismo tiempo, deslegitiman espacios institucionales cruciales de control y vigilancia del poder, de modo que intentan evitar la rendición de cuentas del poder.

## Antecedentes y creación de la DPI

Si bien a nivel local la institución de *Ombudsman* tuvo algún que otro antecedente en América Latina antes del fin de las dictaduras de las décadas de los años sesenta y setenta del siglo pasado, recién es en los años ochenta que se comienza a establecer como el espacio institucional nacional de defensa y protección de derechos humanos. Es una institución que tuvo su origen en países escandinavos en el siglo XIX pero que, luego de la segunda guerra mundial, se expandió hacia otros países europeos con distintas culturas políticas. Sin embargo, la creación del Defensor del Pueblo español en 1978 tuvo una gran influencia en Iberoamérica (Mora, 2016). Aun cuando en su creación en diversos países latinoamericanos la discusión giró en torno a la *importación* de una institución europea, se lo adaptó a las particularidades nacionales.<sup>6</sup> Luego de la violación de los derechos humanos de los gobiernos autoritarios y dictatoriales, distintos países de la región comenzaron a ajustarse, en el marco de la incipiente globalización de las últimas

6 Diversos son los trabajos que estudian las particularidades y la historia de las defensorías del pueblo en América Latina y que también realizan comparaciones. Carlos Constenla, "El defensor del pueblo en América Latina" (2015); Javier Campos Orozco, "El modelo latinoamericano del Defensor del Pueblo: apuntes para el debate" (2017); Lorena González Volio, "Los ombudsman en América Latina y su incidencia política" (2009).

décadas del siglo XX, a la nueva lógica de una democracia monitorizada (Keane, 2018). Ahora, además de garantizar las libertades, la democracia debía conceder crucial importancia a mecanismos estatales y de la sociedad civil de control y vigilancia cruzados, locales y nacionales, además de internacionales, y un fuerte control desde los medios de comunicación. Así, la participación ciudadana adquirió un rol clave.<sup>7</sup> Una de las principales herramientas institucionales para garantizar que no volviera a haber violaciones a los derechos humanos mediante su protección y defensa, al igual que para limitar al ejercicio del poder estatal, fueron las Defensorías del Pueblo o sus equivalentes.

En Argentina, recién habiendo finalizado en 1983 la dictadura militar y comenzado una nueva etapa de la democracia, que tuvo como uno de sus principales ejes a los derechos humanos, se presentaron en el HCNA proyectos para su creación; también se implementaron las primeras defensorías del pueblo en algunos ámbitos locales. Pero fue recién en 1993 que, mediante una ley, el HCNA creó la DP1 a nivel nacional. Tres meses antes, no obstante, un decreto presidencial ya lo había hecho. Un año después, con la reforma constitucional de 1994, se le otorgó rango constitucional como principal espacio de derechos humanos.<sup>8</sup>

En el próximo acápite nos detendremos en las normativas. Antes me interesa realizar una observación. En Argentina, no son muchas las normas que hayan modificado la regulación concerniente a la DP1, lo que es llamativo, al menos, porque ese sí es el caso para otros espacios institucionales que, como la DP2, en poco tiempo han sufrido intensas modificaciones. Ante ello surge la pregunta de si estamos ante una especie de minimalismo normativo que legitima a la DP1 por la ONU y otros organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), lo que provocaría esa escasez normativa.

## La DP1: normativa y funciones

Las normas del derecho, como bien plantean las ciencias sociales, pueden entenderse como la institucionalización de formas de actuar, pensar y sentir. Pero

7 Por su parte, bajo el concepto de *contrademocracia*, Rosanvallon (2007) llama la atención sobre la mayor participación mediante mecanismos ciudadanos para organizar la desconfianza.

8 La reforma constitucional de 1994 fue una de las más relevantes que se hizo a la Constitución de la Nación Argentina sancionada en 1853. Fue producto de consensos entre los principales políticos de los principales partidos políticos de entonces, el PJ y la UCR. Entre otros cambios, se incorporó una nueva agenda de derechos contra la discriminación y en favor de los grupos vulnerables tratados injustamente en la historia tales como los pueblos originarios y las mujeres, los niños y las personas con discapacidades. Asimismo, se incorporaron mecanismos de control y vigilancia del poder estatal. Por ejemplo, así como la DP1 defiende y protege los derechos humanos y que la administración pública nacional no atropelle al ciudadano, la Auditoría General de la Nación (AGN) fiscaliza sobre cuestiones financieras y administrativas de distintos organismos estatales. La Constitución de la Nación Argentina se puede consultar en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm> [fecha de consulta: 10 de abril de 2023].

también forman parte de toda una densa red de dominación que, en los estados modernos, junto a la maquinaria burocrática-administrativa, posee legitimidad. Si son o no una manifestación de los intereses de clase, ello sería un problema para indagar en otro texto. Con todo, cuando se manufactura una normativa se llega, entre otras razones, por profundos debates entre distintas fuerzas políticas, la movilización de la sociedad civil, las transformaciones en la estructura material de la sociedad e, incluso, los lobbies internacionales. Distintos intereses de distintos agentes se expresan en la hechura y el contenido de una norma. De modo que, aunque una norma es un punto de llegada, lo es también de partida, porque a partir de su sanción comienza un largo camino en su aplicación; al igual que, en el tiempo, se efectúan modificaciones sobre ella. Derrotero más o menos complejo según cuáles sean los intereses y demandas que la norma logra procesar; del mismo modo que, según cuáles sean las problemáticas a resolver, calará más o menos hondo en las costumbres de los ciudadanos y en la opinión pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la sociedad argentina postdictadura militar de 1983 hubo consenso para que la sistemática violación a los derechos humanos que habían asolado al país fuera un tema a juzgar. Además, ahora la democracia debía garantizar, defender y proteger los derechos humanos. Así fue cómo, entre otras acciones, no solamente se creó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), sino que también se iniciaron juicios a las principales autoridades de la dictadura militar.<sup>9</sup> En paralelo, hubo intentos fallidos de crear la DP1 durante la década del ochenta y exitosos durante la década siguiente. En efecto, fue recién en 1993, primero por decreto presidencial y, luego, mediante la sanción de una ley, que comienza a tener vida la DP1. El entonces presidente Carlos Menem decretó (1786/1993)<sup>10</sup>, en agosto de 1993, la creación de la DP1 bajo el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, pero como finalmente fue sancionada la ley 24.284 por el HCNA, en diciembre de ese mismo año el presidente firmó otro decreto (el 2579/1993)<sup>11</sup> de derogación del anterior. El primer decreto presidencial y la ley presentan algunas diferencias, aunque, en general, la norma es casi la misma –incluso, poseen ambas la misma cantidad de artículos. No obstante, dos cambios son sustantivos. Primero, con la sanción de la ley la DP1 pasó a la órbita del Poder Legislativo, por lo que debe rendir cuentas a una Comisión Bicameral del HCNA, ámbito propicio para que esta institución en una democracia pueda efectuar

9 La dictadura militar que tomó el poder entre 1976 y 1983 es una de las páginas más oscuras de la historia argentina. No solo mantuvo a ciudadanos detenidos en centros clandestinos y asesinó a miles de ellos, sino que también dejó un gran manto de duda sobre la enorme cantidad de personas desaparecidas, lo que provoca discusiones hasta el día de hoy. Una reconstrucción sobre los debates en torno a los juicios a las autoridades militares la realizó un partícipe de ese proceso, el filósofo Carlos Nino, *Juicio al mal absoluto: ¿Hasta dónde llegar la justicia retroactiva en casos de violaciones masivas a los derechos humanos?* (2015).

10 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do%3Bjsessionid=1E1C76F4C00377317127C-41CEAEF28CB?id=16027> [fecha de consulta: 10 de abril de 2023].

11 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2579-1993-9136> [fecha de consulta: 10 de abril de 2023].

con mayor independencia su misión frente al Poder Ejecutivo. Segundo, si bien en el decreto presidencial la DP1 tenía la competencia de proteger los derechos e intereses de individuos y la comunidad frente a actos, hechos y omisiones de la Administración Pública Nacional, lo que también se propone textualmente en la ley 24.284, esta última excluye no sólo a la Municipalidad de Buenos Aires (aún no era una Ciudad Autónoma, como en la actualidad), el Poder Judicial y el Poder Legislativo -como lo hace el decreto-, sino también a los organismos de defensa y seguridad. Así, entre el decreto presidencial, que incluía el control por parte de la DP1 sobre organismos de defensa y seguridad, y la ley, que ya no los incluye, cabría preguntarse qué es lo que ha pasado, dado que en la bibliografía se ha revisado poco este cambio crucial, siendo un tema sensible el accionar de estos organismos desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad.<sup>12</sup>

Como ya mencioné anteriormente, no son muchas las normas en torno a la DP1. En efecto, en 1994, luego de la reforma constitucional, se modificó la ley 24.284 a través de la ley 24.379,<sup>13</sup> aunque no fueron cambios sustantivos. Con todo, ese mismo año la reforma constitucional le dio mayor legitimidad a la DP1, dado que la establece como institución nacional de derechos humanos. Le dedica su capítulo séptimo, de un solo artículo, el 86, que señala que la misión de la DP1 “es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas”.<sup>14</sup> Otro artículo clave es el 43, donde se aclara que

toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. [...] Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a estos fines.<sup>15</sup>

12 Hasta donde pude rastrear, tan solo en un diagnóstico realizado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) sobre el desempeño y la vacancia de la DP1 se hace referencia a que en la ley no se incluyó a estos organismos así como algunas posibles razones. Aunque no se menciona que sí se lo había hecho en el decreto presidencial. ACIJ, “La Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina: diagnóstico y recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y apertura a la ciudadanía”.

13 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/766/norma.htm> [fecha de consulta: 10 de abril de 2023].

14 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm> [fecha de consulta: 10 de abril de 2023].

15 La DP1 cuenta con legitimación internacional; entre otras, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En 1993, la Asamblea General de la ONU adoptó los Principios de París -denominados así por ser el lugar donde se realizó la asamblea-, estándares internacionales para el reconocimiento sobre la competencia, atribuciones y composición de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos

De modo que tener rango constitucional, estar amparada en Tratados y Convenciones Internacionales, en resoluciones de la ONU y también de la OEA, así como tener una fuerte presencia en organismos internacionales y regionales de Defensores del Pueblo u *Ombudsmen*, entre otras legitimaciones, hacen que la DP1 sea imprescindible y necesaria para garantizar, proteger y defender los derechos humanos en Argentina. Por tanto, los ciudadanos contamos con un espacio institucional que, de varias maneras, se erigió como el único (al menos, el principal) espacio que defiende y protege los derechos humanos. No obstante, este espacio se encuentra vacante desde 2009, situación que, más allá de que no haya detenido su accionar, *sí lo ha disminuido y lo deslegitima* porque, según la normativa, es un cargo unipersonal que no puede ser suplido por otra persona, salvo mediante elección de la Comisión Bicameral del HNCA, elección que no realizaron los legisladores hasta la actualidad. Esta situación es anómala desde 2009, más aún desde 2013, porque desde aquel año *ya ninguno de los dos Adjuntos ejerce la función, lo que muestra que, más allá de que a la hora de su creación se hayan alcanzado acuerdos políticos, no sucede lo mismo en la actualidad.*

Efectivamente, la principal razón a la que suele apelarse para explicar cómo y por qué el cargo sigue vacante es la falta de consensos entre los principales partidos políticos, a pesar de que, adaptándose a los signos de los tiempos, durante su vacancia la DP1 haya creado áreas temáticas en línea con muchas de las normativas ampliatorias de derechos de los últimos años.<sup>16</sup> Es significativo que esta vacancia tenga escasa repercusión en la opinión pública, pese a que se realizaron algunas movilizaciones y reclamos de asociaciones civiles de derechos humanos; también, el tratamiento de los medios de comunicación es insuficiente, como los trabajos sobre el tema suelen señalar. Para Gago y Gómez Zabaglia (2019) cabe pensar que a esta situación se ha llegado por desidia. Sin embargo, en las conclusiones intento contextualizar la vacancia considerando algunas transformaciones en la democracia argentina de los últimos años y ello, quizá, nos permita también enmarcar la desidia. Según esta perspectiva, poco importaría la función o misión que, originaria y normativamente, cumple la DP1.

---

(INDH). La DP1 ha sido reconocida como INDH con estatus A por cumplir dichos principios en 1999. Este estatus estuvo sujeto a revisión y aprobado en 2006 y 2011. En 2016, se sometió a nueva revisión, pero fue pospuesta año a año, hasta que en 2019 fue el último intento, más allá de que la DP1 todavía mantiene este estatus.

16 La mejor muestra de ello es que la Defensoría creó en noviembre de 2016 el Observatorio de Femicidios. Véase <https://dpn.gob.ar/observatorio-femicidios.php> [fecha de consulta: 10 de abril de 2023]. Su creación tuvo alto impacto en la opinión pública tanto como los informes anuales que publica desde 2017.

## Conclusiones: el pueblo y el público

Un objetivo de este artículo fue describir el origen, la normativa y la situación de la DP1 como principal espacio institucional para la defensa y protección de los derechos humanos en Argentina. No obstante, esa descripción permite reflexionar sobre las derivas populistas de esta democracia; por ejemplo, a través de la creación de nuevos espacios institucionales y nuevas normativas.<sup>17</sup> A tono con los signos de los tiempos que corren en las democracias representativas contemporáneas, estas transformaciones permiten aproximarnos a la relación entre populismo y opinión pública, aún sin asumir que ni el régimen ni el gobierno argentino actuales sean populistas.

Algunos de los cambios en la democracia argentina tienen que ver con que durante los últimos quince años se sancionaron una notable cantidad de normativas ampliatorias de derechos con la consecuente creación de nuevos espacios institucionales para su ejecución y aplicación. Más allá de que ya desde la década del ochenta se había comenzado con este proceso, nuevas normas fueron sancionadas para satisfacer derechos en muchos casos de identidad, tanto individuales como colectivos, de grupos vulnerables e injustamente tratados en la historia. Así, nuevas reivindicaciones ciudadanas y de organizaciones de la sociedad civil, y de medios de comunicación, generaron nuevas normativas. Desde 1983, una de estas reivindicaciones fue la sanción de una ley que democratizara y regulara la comunicación audiovisual, normativa que sancionó el HCNA en 2009,<sup>18</sup> la conocida popularmente como *ley de medios* (Ley 26.522). A los fines de este trabajo, interesa destacar que con esta normativa se creó un espacio institucional -entre otros- bastante polémico, la DP2, que pretende ejercer un rol pedagógico en la opinión pública; por ejemplo, sobre la comunicación de temas sensibles tales como las cuestiones de género, los pueblos originarios, la niñez y la juventud.<sup>19</sup> Polémico, entre otras cosas, porque durante los últimos años, según critican algunos políticos y periodistas opositores en los medios de comunicación, su accionar se podría superponer con el de la DP1.<sup>20</sup> En efecto, esta última tiene áreas específicas sobre estas problemáticas, como vimos.

17 Estas normativas van desde la ley 23.179 de eliminación de toda discriminación contra la mujer (año 1985), pasando por la ley 26.743 de identidad de género (año 2011), hasta la ley 27.635 de equidad de representación de los géneros en los servicios de comunicación audiovisual (año 2021). Para la primera, véase <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/26305/norma.htm> [fecha de consulta: 10 de abril de 2023], la segunda <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/197860/norma.htm> [fecha de consulta: 10 de abril de 2023], y la tercera <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/350000-354999/351817/norma.htm> [fecha de consulta: 10 de abril de 2023].

18 El hecho de que el mismo año en que quedó vacante el cargo de la DP1 sea el año en que, mediante la ley 26.522 se creó la DP2, podría ser solo una casualidad, más allá de que este hecho genere suspicacias.

19 En <https://defensadelpublico.gob.ar/> se encuentra todo su accionar [fecha de consulta: 10 de abril de 2023].

20 En el año 2020 la polémica se hizo manifiesta cuando la DP2 anunció la creación del Observatorio

Recordando el minimalismo normativo sobre la DP1, para el caso de la normativa relacionada con la DP2, por el contrario, puede observarse una hiperinflación normativa. Ello lo podemos constatar ingresando en Infoleg, portal argentino de normativas que informa sobre el contenido de cada norma; también nos informa sobre las normas modificatorias y/o complementarias. Si accedemos a la ley 26.522 es notable y sustancial la cantidad de normas vinculadas: desde 2009 fue modificada y/o complementada por 565 normas, mientras que modificó y/o complementó a otras 9 normas.<sup>21</sup> Algo tan significativo como lo anterior es que en el portal de la DP2 se señala que su misión es promover, defender y difundir el derecho a la comunicación democrática de las audiencias de los medios de comunicación audiovisual en todo el territorio nacional.<sup>22</sup> Es significativo porque esa misión no es la que se le otorga a la DP2 en la Ley 26.522 ni tampoco en otra normativa, hasta donde he podido rastrear.<sup>23</sup> Si bien puede ser apresurado extraer conclusiones sobre estos signos de desprolijidad institucional, estos pueden estar evidenciando un gran interés por parte de políticos de alguna facción en mantener movilizada a la opinión pública, según los intereses del momento, recordando que una de las características del populismo contemporáneo es el intento por movilizar permanentemente a la opinión pública. De hecho, la DP2 canaliza consultas, reclamos y denuncias del público, y promueve la participación y el debate permanentes sobre los medios de comunicación.<sup>24</sup> *Más allá de ciertos límites jurídicos* que posee su accionar, las recomendaciones, capacitaciones y amplia variedad de acciones de la DP2, podrían provocar influencias en la opinión pública bajo la idea de democratizarla, así como en los trabajadores de los medios de comunicación y en las plataformas digitales.

En síntesis, podría pensarse que el amplio accionar de la DP2 y la gran cantidad de normas al respecto van en desmedro del accionar de la DP1, además de que es mayor su impacto en la opinión pública. Varios son los autores —que ya hemos mencionado en este trabajo— que mostraron *cómo el accionar de la DP1 ha disminuido notablemente* a partir de que el cargo se encuentra vacante. Por el contrario, el accionar de la DP2 es prolífico y se lo puede observar en su portal y

---

sobre Desinformación y Violencia Simbólica en Medios y Plataformas Digitales. Pablo Stroppo "El derecho a la libertad de expresión en Argentina. Estado de derecho, democracia y desacuerdos en el caso NODIO" (2022). Asimismo, para el mundial de fútbol de 2022 la DP2 elaboró un manual para la comunicación que generó críticas en la opinión pública y en muchos periodistas. Al manual se puede acceder en: <https://defensadelpublico.gov.ar/recomendaciones-para-la-cobertura-del-mundial-de-futbol-de-qatar/> [fecha de consulta: 10 de abril de 2023]. Por otra parte, algunos comunicadores televisivos críticos del gobierno suelen denostar despiadadamente a Miriam Lewin, quien es la actual Defensora del Público.

21 <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=158649> [fecha de consulta: 10 de abril de 2023].

22 <https://defensadelpublico.gov.ar/institucional/> [fecha de consulta: 10 de abril de 2023].

23 <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm> (véase Capítulo IV, artículo 19) [fecha de consulta: 10 de abril de 2023].

24 Subrayado mío. <https://defensadelpublico.gov.ar/institucional/preguntas-frecuentes/> (También véase la Ley 26.522) [fecha de consulta: 10 de abril de 2023].

en sus redes sociales.<sup>25</sup> No obstante, la DP2 no presentó todos los años su informe ante la Comisión Bicameral del HCNA: desde 2013, año del primer informe, no hay registro de la presentación de los informes de los años 2018, 2019, 2021 y (aún) 2022.<sup>26</sup> Estos signos de desprolijidad institucional podrían estar dando cuenta no solo del interés de ejercer influencias en la opinión pública, también de soslayar la rendición de cuentas, otra de las características del populismo contemporáneo.

Concluyendo, la democracia argentina fue adquiriendo algunas de las características centrales del populismo contemporáneo. Día a día asistimos a una permanente exaltación de ambiciones irrefrenables de las facciones de los principales partidos que se disputan el poder. Son distintas facciones del PJ (la *más radicalizada es la facción liderada por Cristina Fernández de Kirchner*) y de la principal oposición, cuyas luchas *públicas* por el poder poder deslegitiman espacios institucionales como la DP1 que, justamente, deben ponerle límites. Por otro lado, espacios institucionales como la DP2 adquieren centralidad para intentar manipular la opinión pública. A pesar de que quizá no lo vislumbren en toda su profundidad, ciertos políticos argentinos asumen riesgos cuando menosprecian las instituciones de control y vigilancia, no rinden cuentas y actúan sin responsabilidad política, e intentan movilizar facciosamente a la opinión pública. Una consecuencia es que menoscaban a los partidos políticos tradicionales -en particular, al PJ-, creando las condiciones de posibilidad para que emerjan otros liderazgos populistas por fuera de ellos.

Tan profunda como la anterior, otra consecuencia de los riesgos que adquieren políticos cada vez más radicalizados y facciosos es que *el pueblo* está desnudo, si lo concebimos como una diversidad de ciudadanos, ya que no tiene quien proteja y defienda los derechos humanos al estar erosionada y deslegitimada la institución que tiene la misión de garantizarlos. Mientras tanto, otra forma de concebir al pueblo es que esas mismas facciones constantemente intentan movilizar al *pueblo*, una uniformidad desnuda que se pretende representar directamente a sí misma mediante liderazgos populistas y pedagógicos, intención que excluye la posibilidad de concebir ciudadanos e individuos con derechos humanos. Aunque no deja de ser paradójico que esta movilización permanente que, por ejemplo, intenta realizar la DP2, se haga bajo el concepto de *público*, lo que lleva a que nos preguntemos si no estamos ante un doloroso y absurdo espectáculo colectivo observable en los medios de comunicación, en las redes sociales y en la vida cotidiana. Y esta es otra forma de comprender la desnudez porque en ese espectáculo colectivo facilitado por las nuevas tecnologías, aparentemente, todos los partícipes estamos

---

25 <https://www.facebook.com/DefensoriaDelPublico/>. [fecha de consulta: 10 de abril de 2023]. <https://www.instagram.com/defdelpublico/?hl=es> [fecha de consulta: 10 de abril de 2023]. <https://twitter.com/DefdelPublico> [fecha de consulta: 10 de abril de 2023].

26 <https://defensadelpublico.gob.ar/institucional/informes-anauales/> [fecha de consulta: 10 de abril de 2023]. A pesar de la vacancia, por el contrario, en el portal de la DP1 se pueden descargar todos los informes anuales presentados desde 1994 hasta la actualidad. <https://www.dpn.gob.ar/anauales.php> [fecha de consulta: 10 de abril de 2023].

al descubierto. Algunos más que otros, según la cuota de astucia, poder, influencia y responsabilidad que tengamos.

## Referencias

- ACIJ, “La Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina: diagnóstico y recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y apertura a la ciudadanía”, ACIJ, Serie Ombudsman en Latinoamérica–Iniciativa TPA.
- Amoedo Barreiro, J. D. (2022). “Un análisis de la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina: antecedentes y evolución actual”. *Encuentros Multidisciplinares* 24(72, septiembre-diciembre): 1-17.
- Aron, R. (1969). *Progreso y desilusión. La dialéctica de la sociedad moderna*. Caracas: Monte Ávila Editores.
- Avaro, D. (2023). “El experimentalismo argentino. Nota metodológica para el análisis político”. *Entropia. Revista do Laboratório de Movimentos Sociais e Mídia*, 7(13): 223-251.
- Avaro, D. (2023, 28 de febrero). “Polarización: fachada y cimientos”. *Diagonales*, 28 de febrero de 2023. Disponible en: [https://www.diagonales.com/opinion/polarizacion--fachada-y-cimientos\\_a63fe8519bee2b67f6a29414f](https://www.diagonales.com/opinion/polarizacion--fachada-y-cimientos_a63fe8519bee2b67f6a29414f). [Consultado el 10 de abril de 2023].
- Basauré Miranda, I. M. (2017). “La ausencia del Defensor del Pueblo en Argentina: siete años sin representación colectiva”. *Derecho PUCP* 78: 199-214.
- Campos Orozco, F. J. (2017). “El modelo latinoamericano del Defensor del Pueblo: apuntes para el debate”. *Derechos Fundamentales a Debate*, 5: 23-34.
- Casullo, M. E. (2019). ¿Por qué funciona el populismo? Buenos Aires: Siglo XXI.
- Constenla, C. (2015). “El defensor del pueblo en América Latina”. *Visioni LatinoAmericane* 12: 59-72.
- Gago, M. E. y Gómez Zavaglia, T. (2019). “El Defensor del Pueblo de la Nación: entre el olvido, la intención y la desidia”. Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ). Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/maria-eugenia-gago-defensor-pueblo-nacion-entre-olvido-intencion-desidia>.
- González Volio, L. (2009). “Los ombudsman en América Latina y su incidencia política”. *Revista IIDH* 49: 157-202.
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja*. Barcelona: Galaxia Gutemberg.
- Keane, J. (2018). *Vida y muerte de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional Electoral.
- Maiorano, J. L. (2021). “El Defensor del Pueblo de la Nación Argentina: claros y oscuros después de 25 años”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad* 21: 106-132.
- Mora, A. (2016). *El libro del Defensor del Pueblo*. Madrid: Defensor del Pueblo de España.
- Nino, C. (2015). *Juicio al mal absoluto: ¿Hasta dónde llegar la justicia retroactiva en casos de violaciones masivas a los derechos humanos?* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Latour, B. (2005). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial.
- Ortega y Gasset, J. (1996). *La rebelión de las masas*. Madrid: Altaya.

- Popper, K. (1995). *La responsabilidad de vivir. Escritos sobre política, historia y conocimiento*. Barcelona: Paidós.
- Przeworski, A. (2022). *Las crisis de la democracia. ¿Adónde pueden llevarnos el desgaste institucional y la polarización?* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rosanvallon, P. (2015). *La sociedad de iguales*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Rosanvallon, P. (2020). *El siglo del populismo*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Rosanvallon, P. (2022). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Stroppo, P. (2022). "El derecho a la libertad de expresión en Argentina. Estado de derecho, democracia y desacuerdos en el caso NODIO". *Revista Mexicana de Opinión Pública* 33: 54-69.
- Urbinati, Nadia (2020). *Yo, el pueblo: cómo el populismo transforma la democracia*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral-Grano de Sal.
- Weber, M. (1967). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.