¿En nombre del odio?

Discursos de odio, eufemismos políticos y poder sancionador



Alberto Rubén Martínez

¿En nombre del odio?

Discursos, eufemismos políticos y poder sancionador

ALBERTO RUBÉN MARTÍNEZ

Edición del autor (2026)

No hemos venido a descubrir el mundo. Hemos venido a ponerle nombre a lo que nos pasa.

¿En nombre del odio?
Discursos, eufemismos políticos y poder sancionador

Primera edición – Argentina, 2026

DOI: 10.5281/zenodo.21636908
Repositorio: Zenodo (CERN Open Repository)
ORCID del autor: https://orcid.org/0009-0005-5935-879X

© Alberto Rubén Martínez, 2026

Nota sobre esta edición: Esta obra se publica en formato digital a través de Zenodo, sin ISBN ni circuito editorial tradicional, debido a la urgencia del debate legislativo que la motiva. El DOI garantiza su identificación, trazabilidad y citabilidad académica permanente.

Depósito legal: conforme a la Ley 11.723

Derechos de autor: Esta obra se encuentra protegida por la Ley N.º 11.723 de Propiedad Intelectual de la República Argentina y por los tratados internacionales vigentes en materia de derecho de autor. Se prohíbe su reproducción total o parcial con fines comerciales sin autorización previa y por escrito del autor. Se autoriza su reproducción total o parcial con fines académicos, educativos o de investigación, siempre que se respete la integridad de la obra; se cite correctamente al autor, el título, el año de publicación y el DOI correspondiente y no se persigan fines comerciales.

Licencia: Esta obra se distribuye bajo la licencia Creative Commons Atribución–NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0). Esta licencia permite copiar, compartir, distribuir, reproducir y adaptar el contenido en cualquier medio o formato, siempre que: se otorgue el debido reconocimiento al autor; se indique si se realizaron modificaciones y no se utilice la obra con fines comerciales.

Sitio oficial del proyecto: https://confianzasoberana.ar
Sitio del autor: https://tematicaseguridad.blogspot.com/

Ninguna palabra nace culpable.

El poder que aprende a nombrar el mundo
también aprende, tarde o temprano, a decidir
qué no puede nombrarse.

Proteger a las víctimas no exige entregarle
a nadie el diccionario.

Exige, apenas, que ninguna autoridad decida
sola qué palabras merecen seguir existiendo.

Dedicatoria

A los ciudadanos que prefieren incomodarse a tiempo
antes que arrepentirse tarde.

Resumen

Este libro examina el proyecto de ley que obtuvo media sanción en el Senado de la provincia de Santa Fe (Argentina) en junio de 2026, destinado a declarar al territorio provincial **"libre de discursos de odio"** e incorporar una nueva infracción al Código de Convivencia, sancionable con una multa conmutable por un curso de abordaje interdisciplinario.

A partir de un análisis interdisciplinario que combina técnica legislativa, teoría del derecho sancionador, análisis del discurso político y estudios sobre libertad de expresión, el trabajo sostiene una distinción central: **la legitimidad de un objetivo de política pública no garantiza, por sí sola, la calidad del instrumento jurídico elegido para perseguirlo**. Sobre esa base, se examina cómo una definición amplia de la conducta sancionable, combinada con una cadena de aplicación discrecional y la ausencia de garantías procesales recíprocas, produce efectos que exceden la letra de la norma: selectividad en la persecución de casos, desigualdad en el acceso efectivo a la defensa, un clima de sospecha general independiente de cualquier denuncia concreta, y autocensura en el debate público.

El libro reconstruye también **la mejor versión disponible del argumento a favor del proyecto**, examina antecedentes y experiencias comparadas, y culmina con una propuesta institucional alternativa organizada en torno al principio de

responsabilidad concreta frente a un daño verificable, en lugar de sospecha general sobre categorías amplias de expresión.

El trabajo se inscribe en el debate contemporáneo sobre los límites de la intervención estatal en materia de discurso, en la intersección entre la protección efectiva frente a la discriminación y la preservación de las garantías propias de un Estado de derecho.

Palabras clave: discurso de odio; libertad de expresión; derecho sancionador; Santa Fe; política del lenguaje; garantías procesales.

Abstract

This book examines the bill that received preliminary approval in the Senate of the province of Santa Fe (Argentina) in June 2026, intended to declare the province a "hate-speech-free territory" and to introduce a new administrative infraction into the Coexistence Code, punishable by a fine commutable into a mandatory interdisciplinary intervention course.

Drawing on an interdisciplinary analysis that combines legislative drafting technique, sanctioning-law theory, political discourse analysis, and freedom-of-expression scholarship, the book advances a central distinction: the legitimacy of a public-policy objective does not, by itself, guarantee the quality of the legal instrument chosen to pursue it. On this basis, the study examines how a broad definition of sanctionable conduct, combined with a discretionary enforcement chain and the absence of reciprocal procedural safeguards, produces effects that exceed the letter of the law: selective prosecution of cases, unequal access to effective defense, a climate of generalized suspicion independent of any concrete complaint, and self-censorship in public debate.

The book also reconstructs the strongest available version of the argument in favor of the bill, reviews its legislative antecedents and comparable experiences in other jurisdictions, and concludes with an alternative institutional proposal organized around the principle

of concrete responsibility for verifiable harm, rather than generalized suspicion toward broad categories of expression.

The work engages with the contemporary debate on the limits of state intervention over speech, situated at the intersection between effective protection against discrimination and the preservation of the safeguards proper to a state governed by the rule of law.

Keywords: hate speech; freedom of expression; sanctioning law; Santa Fe; language policy; procedural safeguards.

Prólogo

Empecé a escribir este libro días después del 11 de junio de 2026, cuando la Cámara de Senadores de Santa Fe le dio media sanción a un proyecto que llevaba, en total, cinco artículos. No hizo falta más que esa tarde para que la iniciativa pasara de asunto fuera de lista a texto aprobado. A mí me llevó bastante más tiempo entender qué era, exactamente, lo que se había aprobado.

Estas páginas no surgen de la comodidad de quien ya tenía la respuesta antes de empezar a buscarla. Las escribo desde la incomodidad de haber tenido que sostener, al mismo tiempo, dos convicciones que en la discusión pública rara vez conviven: que el discurso de odio es un problema real, con víctimas reales, y que una mala herramienta jurídica puede terminar perjudicando exactamente a quienes dice proteger. Sostener las dos cosas a la vez no es una posición cómoda. Es, sin embargo, la única posición honesta que encontré disponible frente a este proyecto en particular.

Este es, deliberadamente, un ensayo de intervención rápida. El proyecto obtuvo media sanción en el Senado y, mientras escribo estas líneas, avanza su tratamiento en la Cámara de Diputados. Un libro que llegara después de que la norma ya fuera ley serviría, en el mejor de los casos, para la historia. Este quiere servir para la discusión que todavía está abierta.

Escribir rápido no significa escribir sin cuidado. Me tomé el trabajo de leer el expediente completo, reconstruir los antecedentes

que la norma invoca, revisar qué pasó en otras jurisdicciones que intentaron algo parecido, y —esto me pareció, incluso con el reloj corriendo, lo más importante— dedicarle un capítulo entero a construir la mejor versión posible del argumento con el que estoy en desacuerdo, antes de explicar por qué, aun así, no me convence. La urgencia del momento legislativo no es excusa para la liviandad argumental; es, si acaso, una razón más para no permitírsela.

Por eso conviene aclarar, desde ahora, qué tipo de libro tiene el lector entre manos. Este no es un artículo académico sometido a referato, aunque incorpore su misma exigencia donde la materia lo permite: el expediente, la definición legal, la cronología del trámite parlamentario y las citas a otros autores están verificados contra fuente primaria, con la misma vara que exigiría cualquier revisión externa. Donde el argumento recurre a comparaciones históricas o a experiencias de otras jurisdicciones para ilustrar un patrón —no para probarlo—, lo señalo explícitamente como tal, con el nivel de precisión que un ensayo de intervención rápida permite y no más. Prefiero esta distinción declarada a la alternativa de que el lector deba adivinar, capítulo por capítulo, cuánto puede confiar en cada afirmación.

Conviene aclarar también, ya que estamos, qué clase de pregunta es la que realmente me interesa. Este libro examina un proyecto de ley, sus artículos, su procedimiento y su técnica legislativa. Pero lo que me interesa analizar, acá y en el resto de mi trabajo, no es el derecho en sí mismo: es el poder y su ejercicio. El campo legal es, en este caso, el terreno donde ese poder se manifiesta y se puede observar con precisión —no el objeto último

de la pregunta. Quien busque en estas páginas solo un análisis de técnica jurídica va a encontrarlo, porque hace falta para sostener el argumento. Pero el argumento mismo es político.

Y es político porque no puedo, ni quiero, desprenderme de dónde vengo. Viví los años setenta en este país. No los leí en un libro de historia: los atravesé. Por eso este ensayo no sostiene que un proyecto de ley provincial, con fallas de técnica legislativa y sin necesidad de atribuirle mala fe a quienes lo redactaron, sea equiparable a lo que entonces se vivió. La distancia entre ambos extremos es real, y en cada capítulo me cuido de no forzarla. Lo que sí sostengo es algo distinto, y lo digo con la modestia que corresponde a una advertencia y no a una condena: 1983 no fue solamente el regreso de elecciones libres. Fue la instauración de un principio que costó una tragedia nacional aprender —que el Estado no puede tratar la identidad, la pertenencia o la convicción íntima de una persona como el problema a resolver, y que cuando lo hace, aunque sea con las mejores intenciones, necesita hacerlo con una precisión, unas garantías y unos límites que no está dispuesto a resignar nunca más. Ese principio no se pierde de un día para el otro, con una ley que lo derogue expresamente. Se pierde, más silenciosamente, cuando se acumulan pequeñas excepciones que, juntas y repetidas en el tiempo, configuran un hábito. Este libro no pretende demostrar que ese hábito ya triunfó. Pretende mostrar que existe, que tiene nombre y mecánica reconocibles, y que la mejor defensa contra él —como en 1983— sigue siendo la palabra precisa, el control constitucional y convencional, y una ciudadanía dispuesta a incomodarse por lo que todavía puede corregirse, antes de que deje de poder corregirse.

Quiero además dejar explícita una decisión que tomé desde el principio y que el lector notará a lo largo del libro: en ningún momento voy a definir el odio como sentimiento. No porque me parezca un problema menor —al contrario, es probablemente la experiencia humana más antigua que existe—, sino porque no creo que sea tarea del derecho regular lo que una persona siente. El derecho puede y debe ocuparse de lo que esa persona hace: qué expresa, a quién se dirige, qué riesgo genera. Lo que ocurre en su interior queda, para este libro, fuera de discusión. Esa elección no es neutral ni universalmente compartida —hay posiciones serias, que este libro cita, que sostienen lo contrario—, y prefiero decirlo con esa claridad ahora antes que dejar que el lector la deduzca sin haberla visto nombrada.

Una última aclaración, para quien conozca el resto de mi trabajo: la palabra "odio" no significa lo mismo en todos mis libros, y prefiero decirlo antes de que alguien lo note por su cuenta y sospeche una inconsistencia donde solo hay un cambio de objeto. En otros textos de esta colección, especialmente en los dedicados a la fuerza policial, uso la expresión "arquitectura del odio" para describir un fenómeno distinto: una infraestructura emocional producida deliberadamente por el poder punitivo del Estado hacia adentro de sí mismo, para fragmentar la solidaridad entre sus propios trabajadores. Ese es un uso sociológico y político del término. Acá, en cambio, la pregunta es estrictamente jurídica: qué puede y qué no puede sancionar el derecho cuando el odio se convierte en palabra dirigida hacia otros. Son dos preguntas distintas, y merecen dos usos distintos de la misma palabra.

A diferencia de otros trabajos míos, donde me gusta invitar a amigos y compañeros de ruta a prologarlos, este ensayo no lleva prólogos de terceros. La agilidad que exige intervenir mientras el debate todavía está vivo no siempre da tiempo para esa forma de conversación, y preferí no forzarla.

No sé si el lector va a terminar de acuerdo conmigo. Espero, sinceramente, que no lo esté sin antes haber discutido internamente cada uno de los argumentos que este libro presenta. Un libro que solo busca confirmar lo que el lector ya pensaba antes de abrirlo no cambia nada; en el mejor de los casos, lo entretiene. Este quiere otra cosa: quiere que, la próxima vez que alguien proponga una herramienta parecida —en Santa Fe, en otra provincia, en otro país —, el lector tenga a mano las preguntas correctas para evaluarla, más allá de si comparte o no el objetivo que la motiva.

El título de este proyecto editorial, *Confianza Soberana*, no es casual ni llegó al final. Nombra, desde el principio, la idea que sostiene todo lo que sigue: que una democracia madura no necesita que el Estado le administre el lenguaje para protegerla del odio. Necesita instituciones capaces de intervenir con precisión frente al daño real, y ciudadanos en quienes confiar el resto.

Escribí este libro convencido de que ambas cosas —la protección efectiva y la confianza en la ciudadanía— no son alternativas entre las que hay que elegir. Son, si el diseño institucional está bien hecho, la misma cosa vista desde dos ángulos distintos. Ese es, en definitiva, el argumento completo de las páginas que siguen.

Alberto Rubén Martínez, Rosario, 2026.

Advertencia al lector
Cuestionar la herramienta no es defender el odio

Este libro parte de una convicción que no admite ambigüedades: ninguna persona debe ser perseguida, amenazada, discriminada o privada de sus derechos por su origen, nacionalidad, religión, sexo, identidad, orientación sexual, condición económica, discapacidad, estado de salud o cualquier otra circunstancia personal.

Tampoco puede una sociedad democrática permanecer indiferente ante quienes convocan a la violencia, promueven la persecución de determinados grupos o utilizan el espacio público para preparar, justificar o alentar agresiones concretas.

Los discursos pueden producir consecuencias. Las palabras no son siempre inocentes. En determinadas condiciones pueden humillar, intimidar, organizar el desprecio colectivo y preparar el terreno para hechos de violencia. La historia ofrece demasiados ejemplos como para negar esa realidad.

Pero admitir el poder de las palabras no obliga a aceptar cualquier intervención del Estado sobre ellas.

Este libro examina el proyecto que propone declarar a la provincia de Santa Fe “territorio libre de discursos de odio”,

incorporar una nueva infracción al Código de Convivencia y sancionarla con una multa de hasta sesenta jus, sustituible por un curso de abordaje interdisciplinario.

La crítica no se dirige contra el derecho de las personas a ser protegidas. Se dirige hacia la herramienta jurídica elegida, la amplitud de su definición, las facultades que concede a la autoridad y las consecuencias que podría producir cuando deba aplicarse a expresiones concretas.

Esta distinción es indispensable.

En la discusión pública contemporánea se ha vuelto frecuente presentar determinadas controversias mediante opciones morales cerradas. Quien cuestiona una política contra el odio puede ser colocado rápidamente bajo sospecha de simpatizar con aquello que la política pretende combatir. Quien pregunta por la libertad de expresión puede ser acusado de ignorar a las víctimas. Quien reclama precisión jurídica corre el riesgo de aparecer como defensor de la impunidad discursiva.

Esa reducción evita la discusión verdadera.

Una democracia no debe elegir entre proteger a las personas frente a la violencia y preservar la libertad de expresión. Debe construir instrumentos capaces de garantizar ambas cosas. Para hacerlo necesita distinguir entre una amenaza y una opinión, entre una incitación directa y una expresión ofensiva, entre una campaña organizada de persecución y una crítica política áspera.

No toda palabra desagradable merece protección moral. Pero tampoco toda palabra moralmente reprochable debe convertirse en una infracción.

El derecho sancionador exige límites más estrictos que la conversación cotidiana. Una sociedad puede rechazar una expresión sin reclamar que el Estado castigue a quien la pronunció. Puede responder mediante la crítica, la réplica, la condena pública, la educación o la reparación, reservando la sanción para aquellas conductas que produzcan un daño concreto o generen un peligro suficientemente grave y demostrable.

Lo que este libro discute es quién define el odio, mediante qué procedimiento, con qué pruebas, bajo qué garantías y con qué límites. Esa pregunta se desarrollará en detalle en las páginas que siguen.

El proyecto santafesino no se restringe a las convocatorias directas a la violencia. También incluye expresiones que promuevan, justifiquen o "naturalicen" la hostilidad o el menosprecio. Esa ampliación obliga a examinar cuidadosamente la frontera entre protección y control.

Por eso, el libro presentará también los mejores argumentos disponibles a favor de la norma: los antecedentes que justifican la preocupación de sus impulsores, las experiencias comparadas, los daños reales producidos por determinadas formas de propaganda y las razones por las cuales algunos juristas y legisladores consideran insuficientes las regulaciones más estrechas.

No se construirá una caricatura del adversario.

Quienes defienden este tipo de proyectos no actúan necesariamente con propósitos autoritarios. Pueden hacerlo convencidos de que las herramientas existentes no alcanzan para proteger a las personas frente a nuevas formas de violencia, especialmente en las redes sociales y otros entornos digitales.

La buena fe de los autores, sin embargo, no resuelve por sí sola los problemas de una norma. Las leyes sobreviven a quienes las redactan. Una facultad creada para autoridades prudentes queda también disponible para gobiernos futuros, funcionarios menos equilibrados o coyunturas políticas más conflictivas. Las garantías no se establecen porque se desconfíe personalmente de un legislador o de un ministro. Se establecen porque todo poder necesita límites, incluso cuando nace de una causa justa.

Este libro, por lo tanto, no preguntará solamente qué desean hacer los impulsores del proyecto. Preguntará qué permite hacer el texto que proponen.

La democracia necesita proteger la dignidad de las personas, pero también preservar el conflicto, la crítica, la sátira, el periodismo, el debate religioso, la investigación histórica y la protesta gremial. No puede aspirar a una comunidad sin diferencias ni tensiones, porque una sociedad sin conflicto no es necesariamente una sociedad justa: puede ser, simplemente, una sociedad obligada a callar.

Este libro se ubica en ese punto incómodo. No justificará el odio para defender la libertad. Tampoco sacrificará la libertad para demostrar sensibilidad frente al odio.

Porque cuestionar la herramienta no significa negar el problema. Significa tomarse el problema lo suficientemente en serio como para no confiar su solución a una norma imprecisa.

Introducción
Una causa legítima y una pregunta incómoda

El 11 de junio de 2026, la Cámara de Senadores de la provincia de Santa Fe otorgó media sanción a un proyecto destinado a declarar al territorio provincial "libre de discursos de odio". La iniciativa fue remitida a la Cámara de Diputados para continuar su trámite legislativo.

El proyecto ingresó como asunto fuera de lista, fue reservado para su tratamiento sobre tablas y resultó aprobado durante esa misma sesión. Horas antes, en el hall de la Legislatura, la Mesa del Diálogo Santafesino había presentado una declaración en la que solicitaba avanzar hacia una provincia libre de discriminación y discursos de odio. La proximidad entre ambos acontecimientos resulta relevante, aunque no constituye el objeto principal de este libro.

La Mesa del Diálogo es un espacio integrado por credos, universidades, entidades empresarias, organizaciones sociales y representación sindical. Su documento se inscribe en una tradición de diálogo interreligioso, cultura de paz, pluralismo y reconocimiento de la dignidad humana. No diseñó necesariamente el mecanismo sancionador que finalmente ingresó al Senado, pero

proporcionó el marco moral e institucional que hizo posible su rápida legitimación.

Esta distinción es importante. La declaración de la Mesa formuló una demanda ética y comunitaria. El Poder Legislativo la tradujo en una definición jurídica, una política pública de sensibilización y una nueva infracción incorporada al Código de Convivencia.

Los objetivos expresados por la iniciativa resultan, en términos generales, difíciles de objetar: prevenir la discriminación, proteger la dignidad humana, promover la igualdad y fortalecer la convivencia democrática. Para alcanzarlos, el proyecto ordena campañas públicas, define qué debe entenderse por discurso de odio y establece una respuesta contravencional.

La sanción prevista consiste en una multa de hasta sesenta jus, conmutable por la realización de un curso de abordaje interdisciplinario. El Ministerio de Cultura, o el organismo que eventualmente lo reemplace, queda a cargo de las campañas y de la ejecución de la instrucción o el abordaje. La determinación de la responsabilidad, sin embargo, no corresponde a ese Ministerio, sino al sistema contravencional regulado por el Código de Convivencia.

El proyecto es breve: apenas cinco artículos. Esa concisión no disminuye su importancia. En pocas líneas se reúnen una declaración política, una definición jurídica, una política de comunicación, una reforma contravencional y una respuesta sancionatoria.

Lo que parece una norma sencilla abre, en realidad, una discusión compleja.

La cuestión no se limita a determinar si los discursos de odio existen, si pueden causar daño o si el Estado debe intervenir frente a determinadas expresiones. También exige examinar quién define qué es odio, qué grado de precisión debe exigirse cuando esa definición habilita una sanción, qué diferencias existen entre violencia, discriminación, hostilidad y menosprecio, y hasta dónde puede avanzar la autoridad pública sobre el lenguaje de los ciudadanos.

El proyecto santafesino ofrece una oportunidad particularmente valiosa para formular esas preguntas porque no se restringe a la incitación directa a la violencia. Incluye también las expresiones que “promuevan”, “justifiquen” o “naturalicen” la discriminación, la hostilidad, la violencia o el menosprecio. La enumeración de los motivos protegidos concluye, además, con una cláusula abierta referida a “otras personalísimas”.

Esos términos no son equivalentes entre sí. Una amenaza directa puede identificarse con relativa claridad. Lo mismo ocurre con un llamado explícito a agredir, expulsar o privar de derechos a una persona o a un grupo. Más difícil resulta determinar cuándo una expresión naturaliza el menosprecio o promueve un clima de hostilidad.

En esos casos, la intervención estatal deja de depender exclusivamente del contenido literal de una frase y comienza a requerir una interpretación sobre su contexto, intención, alcance y significado social. La norma ya no describe solamente una

conducta: también habilita una lectura. Ese desplazamiento constituye uno de los asuntos centrales de este libro.

Existe, además, una diferencia significativa entre los fundamentos y el articulado. La exposición de motivos presenta el discurso de odio como una expresión que incita a la discriminación, la hostilidad o la violencia. El artículo 2 amplía ese núcleo al incorporar los verbos promover, justificar y naturalizar, y agrega el menosprecio como resultado posible. La fundamentación no explica de manera específica ese ensanchamiento.

El proyecto como caso y como síntoma

¿En nombre del odio? no fue concebido como un comentario parlamentario destinado a desaparecer junto con la coyuntura que lo originó.

El expediente santafesino constituye el punto de partida, pero no el límite de la investigación. La pregunta que lo atraviesa es más amplia: ¿cómo se transforma una causa legítima en una herramienta de poder? ¿Qué ocurre cuando la protección de derechos se articula con categorías abiertas y sanciones sobre la palabra?

El interrogante excede a los legisladores que firmaron la iniciativa y al gobierno que eventualmente deba aplicarla. Forma parte de una tendencia contemporánea por la cual conflictos sociales, culturales y políticos son trasladados hacia dispositivos preventivos, administrativos o sancionadores.

La política ya no interviene solamente después de producido el daño. Procura anticiparlo, identificarlo en sus primeras manifestaciones y modificar las condiciones que podrían favorecerlo. Esa lógica no es necesariamente ilegítima. Sería absurdo exigir que las autoridades permanezcan inmóviles hasta que una amenaza se convierta en agresión.

La dificultad aparece cuando la anticipación debilita las fronteras entre riesgo y responsabilidad, o cuando una conducta comienza a ser sancionada por el sentido que una autoridad le atribuye antes que por un daño concreto suficientemente demostrable.

El proyecto adquiere todavía mayor importancia al insertarse en el Código de Convivencia. No crea una declaración aislada ni una simple campaña educativa. La nueva figura queda conectada con un sistema que regula denuncias, investigaciones, actuación fiscal, intervención policial, juicio oral, multas, antecedentes contravencionales y posibles consecuencias frente al incumplimiento de una sanción.

Por eso, el artículo 62 bis no puede leerse como una frase separada del resto del ordenamiento. Su verdadero alcance depende de la relación entre la definición del artículo 2 del proyecto y las reglas generales del Código en el que pretende incorporarse.

El artículo 2 define. El artículo 4 sanciona. El Código proporciona el procedimiento y amplía las consecuencias.

Un nuevo campo para el sistema teórico propio

La investigación se apoya en categorías desarrolladas en trabajos anteriores del autor: la Doctrina de la Sospecha Permanente, la Teoría del Foco y la Vara, la Ciudadanía de Segunda Clase, el Principio de Reciprocidad Institucional y la Doctrina de la Confianza Soberana.

Esas categorías nacieron principalmente del estudio de la relación entre el Estado y sus trabajadores policiales y penitenciarios. El presente libro las pone a prueba en un ámbito distinto: la regulación de la palabra.

No se afirma que un policía sometido a un sumario y un ciudadano denunciado por una expresión atraviesen situaciones idénticas. Las analogías fáciles suelen ocultar más de lo que explican. La continuidad debe buscarse en otro nivel: en la forma en que el poder define riesgos, selecciona sujetos, distribuye garantías y legitima intervenciones anticipadas.

La teoría no será colocada sobre el caso como una respuesta ya concluida. Será sometida a él. El análisis deberá mostrar dónde esas categorías explican adecuadamente el funcionamiento de la norma, dónde necesitan ajustes y dónde encuentran sus límites.

Este nuevo campo permitirá examinar si la sospecha permanente puede trasladarse desde la conducta hacia el lenguaje; si la selección del foco condiciona la intensidad de la vara; si ciertas personas quedan más expuestas que otras al poder sancionador; y si el Estado exige responsabilidad discursiva sin

ofrecer garantías equivalentes frente a la interpretación de sus autoridades.

El conflicto que una democracia debe preservar

Este libro parte de otra convicción: la democracia no es una sociedad sin conflicto.

El desacuerdo, la crítica y la confrontación de ideas forman parte de su funcionamiento normal. Las discusiones públicas pueden ser ásperas, injustas y hasta moralmente desagradables sin constituir necesariamente una infracción.

No toda ofensa es odio. No todo odio es incitación. No toda incitación posee la misma capacidad para producir daño.

Estas diferencias no minimizan la violencia. Permiten identificarla con mayor precisión. Cuando el derecho reúne bajo una misma categoría fenómenos de naturaleza y gravedad distintas, corre el riesgo de responder débilmente frente a lo verdaderamente peligroso y de avanzar demasiado sobre aquello que solo resulta incómodo, ofensivo o impopular.

La libertad de expresión no exige aprobar moralmente todo lo que se dice. Exige establecer con claridad cuándo el rechazo social puede transformarse legítimamente en sanción estatal.

Una democracia puede condenar una idea, discutirla, refutarla y excluirla de su propio sistema de valores sin convertir automáticamente a quien la expresa en infractor. Esa distancia entre desaprobación moral y responsabilidad jurídica es una de las garantías que permiten preservar el pluralismo.

El recorrido del libro

La primera parte reconstruye el proyecto santafesino, su definición y la estructura sancionatoria que propone, atendiendo también a su inserción en el Código de Convivencia.

La segunda presenta las razones que podrían justificar una regulación de estas características, los antecedentes invocados por sus impulsores y las experiencias comparadas.

La tercera examina cómo podría funcionar la norma en la práctica: desde la denuncia y la investigación hasta la prueba digital, la decisión judicial, la graduación de la multa y la ejecución del curso.

La cuarta analiza el lenguaje político que presenta estas intervenciones bajo términos como sensibilización, convivencia, instrucción o abordaje.

La quinta pone a prueba el sistema teórico propio frente al caso, con especial atención a la sospecha preventiva, la selectividad, la desigualdad y la reciprocidad institucional.

La sexta sitúa el problema dentro de una discusión democrática más amplia sobre ofensa, incitación, punitivismo y libertad de expresión.

La última parte propone una alternativa: una regulación precisa para los casos graves, acompañada por políticas educativas, restaurativas y comunitarias que protejan a las personas sin convertir la prevención en una vigilancia general sobre la palabra.

Una pregunta que permanece abierta

Este libro no comienza con una conclusión cerrada, aunque sí con una preocupación fundada.

El proyecto puede ser modificado durante su tratamiento en la Cámara de Diputados. Una eventual reglamentación podría precisar algunos aspectos. La interpretación judicial podría limitar su alcance. También podría ocurrir lo contrario: que la amplitud de la definición se consolide o se expanda mediante la práctica.

La investigación distinguirá entre lo que el texto afirma, lo que su inserción en el Código permite sostener, lo que puede razonablemente inferirse y aquello que todavía no es posible conocer.

Esa prudencia no debilita la crítica. La vuelve verificable.

La pregunta central permanecerá abierta durante todo el recorrido:

¿Hasta dónde puede avanzar el Estado sobre la palabra cuando actúa en nombre de combatir el odio?

Responderla exige abandonar tanto la ingenuidad punitiva como la indiferencia frente al daño. Ese es el terreno que este libro se propone recorrer.

Indice

Prólogo.....15
Advertencia al lector.....21
Cuestionar la herramienta no es defender el odio.....21

Introducción

Una causa legítima y una pregunta incómoda.....27
El proyecto como caso y como síntoma.....30
Un nuevo campo para el sistema teórico propio.....32
El conflicto que una democracia debe preservar.....33
El recorrido del libro.....34
Una pregunta que permanece abierta.....35

PRIMERA PARTE
La norma y su arquitectura

CAPÍTULO 1
El proyecto santafesino qué dice y qué poder crea

Una declaración sobre el territorio.....52
La definición central.....53
Las personas y grupos protegidos.....54
La política de sensibilización.....55

La incorporación al Código de Convivencia.....56
La multa.....57
El curso interdisciplinario.....57
El papel del Ministerio de Cultura.....58
Cinco artículos, varias capacidades.....58

CAPÍTULO 2
Una definición que desborda sus límites

Cuatro verbos, sin umbrales diferenciados.....62
Justificar: explicar no es adherir.....63
Naturalizar: el verbo más abierto.....64
Hostilidad y menosprecio.....65
Las personas protegidas y las ideas discutibles.....68
La cláusula “u otras personalísimas”.....69
Lo que la definición no exige.....70
Una categoría política convertida en infracción.....71
El punto exacto del desborde.....72
Un problema de taxatividad, no solo de amplitud.....73

CAPÍTULO 3
La multa y el curso: dos formas de sanción

Una escala sin distinciones propias.....76
El jus y la desigualdad económica.....77
La multa no termina necesariamente en dinero.....78
¿Quién decide la conmutación?.....81
Una expresión que mezcla dos instituciones.....82
Educación, corrección y responsabilidad.....84
Régimen negativo y régimen positivo.....85
Cuando el Estado avanza sobre el fuero íntimo: un antecedente que no se puede ignorar 86
Lo propositivo no está excluido, pero no puede exigirse..... 88
El Ministerio de Cultura y ejecución de la medida . 88

Dos respuestas necesitan una articulación precisa.…89

SEGUNDA PARTE
El caso a favor

CAPÍTULO 4
Los antecedentes que invoca la norma

La Mesa del Diálogo Santafesino.....96
Las redes sociales como acelerador.....99
El daño acumulativo.....100
La distancia entre los fundamentos y el articulado. 102
Una figura penal ya existente y no mencionada.....103
Los antecedentes que no aparecen.....104
Una causa con realidad propia.....105

CAPÍTULO 5
Derecho comparado: qué ocurrió donde ya existen regulaciones semejantes (Europa)

El criterio de selección de los casos.....108
Alemania: obligar a las plataformas a actuar.....109
Francia: cuando la rapidez desplaza las garantías…111
La Unión Europea: regular procedimientos y riesgos.....113
El Reino Unido: deberes de seguridad y expansión regulatoria.....114

CAPÍTULO 6
Derecho comparado: qué ocurrió donde ya existen regulaciones semejantes (Iberoamérica)

Tres modelos iberoamericanos.....117

Colombia: una definición mucho más angosta.....117
Brasil: el racismo como categoría constitucional,
no administrativa.....118
México: un modelo administrativo de lista abierta..119
Lo que no puede trasladarse me,cánicamente.....120
Resultados y límites.....121
La enseñanza para el proyecto santafesino.....122

CAPÍTULO 7
La mejor defensa posible del proyecto

La violencia no comienza con el ataque.....126
El perjuicio puede ser colectivo.....127
La libertad formal puede resultar insuficiente.....128
La escala digital modifica el problema.....129
El valor de una respuesta no exclusivamente
económica.....130
El Ministerio de Cultura como autoridad a
decuada.....131
Una norma breve que puede completarse.....132
La urgencia como razón política.....133
La mejor versión del argumento.....135

TERCERA PARTE
La ley en funcionamiento

CAPÍTULO 8
De la denuncia al expediente

Quién puede denunciar.....140
La primera reconstrucción del hecho.....141
El Ministerio Público de la Acusación.....142
La investigación y sus plazos.....143

El derecho de defensa.....144
La posición de la víctima.....145
Archivo, oportunidad y soluciones alternativas.....146
Cuando la acusación avanza.....147
El expediente como primera consecuencia.....148

CAPÍTULO 9
La prueba digital y el problema del contexto

La apariencia de una prueba completa.....150
Autoría, identidad y control de la cuenta.....150
Compartir no siempre significa adherir.....151
Cita, ironía y sátira.....152
El mensaje aislado y la conversación completa.....152
Alcance potencial y alcance real.....153
Eliminación, manipulación y cadena de conservación.....154
La recepción del mensaje.....155
El contexto como garantía y como riesgo.....155
Dos planos, y una certeza menor de la que parece..156

CAPÍTULO 10
Quién decide qué es odio y la desigualdad en la aplicación

Una cadena de decisiones.....159
El primer filtro no siempre es jurídico.....161
La selección de los casos.....162
La visibilidad como factor de exposición.....163
El Estado como intérprete del conflicto.....164
Diferencias territoriales y criterios fragmentados...165
Organizaciones con capacidad de activar el sistema.....167
El problema de los funcionarios públicos.....167
La igualdad ante una definición abierta.....168

La jurisprudencia como límite posterior.....169
El poder de escoger.....170

CAPÍTULO 11
El curso obligatorio y sus límites

Una alternativa que sigue siendo consecuencia de una condena.....174
Qué debería enseñar.....175
Aprender, aprobar y demostrar arrepentimiento.....176
Quiénes deberían impartirlo.....177
El Ministerio de Cultura y el riesgo de una doctrina oficial.....178
La intimidad y el abordaje interdisciplinario.....179
Reparación sin reeducación.....180
Los límites necesarios.....181

CAPÍTULO 12
Trabajadores públicos y periodistas bajo doble exposición

Dos procedimientos, un mismo hecho.....183
El periodismo no es una variante de lo anterior.....185
La asimetría que el capítulo anterior no marcó.....185

CAPÍTULO 13
La libertad de expresión y el periodismo que incomoda al poder

Una jerarquía distinta dentro del propio derecho….189
Dos condenas concretas a la Argentina.....190
Los estándares que ya existen: Campillay y la real malicia.....191
¿Quién es periodista?
Un criterio deliberadamente amplio.....192

Walsh como paradigma.....193
Conclusión.....193

CUARTA PARTE
El lenguaje amable del poder

CAPÍTULO 14
Los eufemismos de la política contemporánea

Nombrar la sanción.....198
Educación, sensibilización, abordaje.....199
Un criterio para distinguir estilo de evasión.....200
Nombrar para no discutir.....202

CAPÍTULO 15
El Ministerio de Cultura y la administración de lo decible

Una política que no pasa por el expediente.....206
¿Quién redacta el vocabulario oficial?.....207
El vocabulario cotidiano como territorio.....208

QUINTA PARTE
Gobernar la palabra mediante la sospecha

CAPÍTULO 16
De la conducta al indicio:
Sospecha Permanente. Foco y Vara

La Doctrina de la Sospecha Permanente.....214

El Foco.....214
La Vara.....215
Cómo interactúan los tres conceptos.....216

CAPÍTULO 17
Ciudadanía de segunda clase y libertad desigual

El costo de defenderse.....220
La reputación como escudo o como condena.....221
Una igualdad que existe en el papel.....222

CAPÍTULO 18
Reciprocidad institucional: el deber sin la garantía

La presunción de inocencia sin protección práctica 224
Cuando el archivo no repara nada.....224
El deber reforzado sin la garantía reforzada.....225
Qué exigiría una reciprocidad real.....226

CAPÍTULO 19
Autocensura: cuando la vigilancia se instala adentro

El cálculo que nadie ve.....227
Quién se autocensura y sobre qué.....228
La autocensura razonable y la empobrecedora.....229
Dos maneras de vigilarse a sí mismo.....230

SEXTA PARTE
El problema democrático

CAPÍTULO 20
Ofensa, odio e incitación: los límites que sí importan

La ofensa.....235
El odio.....236
Por qué este libro no comparte esa conclusión.....238
La incitación.....241
Por qué la distinción importa para este proyecto en particular.....242

CAPÍTULO 21
Las causas nobles y los malos instrumentos

Dos preguntas independientes.....243
Por qué la nobleza de la causa no transfiere calidad al instrumento.....244
El falso dilema entre legislar mal y no legislar.....246
El costo de no separar ambas preguntas.....247

CAPÍTULO 22
La convergencia punitiva: sensibilidad progresista y procedimiento sancionador

Una convergencia, no una contradicción necesaria.....250
Lo que la convergencia tiende a pasar por alto.....250
¿Por qué esta observación importa para el argumento del libro?.....253

SÉPTIMA PARTE
Una alternativa desde la confianza soberana

CAPÍTULO 23
Responsabilidad concreta en lugar de sospecha general

De la sospecha a la conducta.....257
Los cuatro elementos de una responsabilidad concreta.....258
Cómo se acredita cada elemento.....259
Qué desaparece con este diseño.....262
La objeción de los recursos limitados.....262

CAPÍTULO 24
Una regulación democrática posible

Una definición acotada al estándar de incitación….265
El respaldo convencional del estándar propuesto....266
Institutos separados, no fusionados.....268
Garantías recíprocas, no solo deberes.....268
Transparencia en la formación y en la comunicación oficial.....269
El proceso de sanción también es parte del diseño..269
Una alternativa, no una concesión.....270

Conclusión

Cuando el poder comienza a escribir el diccionario.....271
Un poder que no se ejerce mediante la prohibición ….272
De la Comunidad Organizada a la Seguridad Intensiva del discurso.....272
Lo que este libro no dijo.....274
La confianza soberana.....275
Una advertencia final.....276

ANEXOS

ANEXO 1 - Comparación entre el proyecto original y la media sanción.....279
ANEXO 2 - Propuesta alternativa de definición de discurso sancionable.....285
ANEXO 3 - Glosario de conceptos propios.....289
ANEXO 4 - Cronología legislativa del expediente.....293
ANEXO 5 - Una alternativa desde la subsidiariedad y la justicia restaurativa comunitaria.....297

Fuentes y bibliografía

PRIMERA PARTE
La norma y su arquitectura

CAPÍTULO 1
El proyecto santafesino: qué dice y qué poder crea

"Una ley no empieza a existir cuando se publica. Empieza a existir cuando alguien, en algún lugar, tiene que decidir si la aplica."

El expediente 53289-DBL contiene una propuesta breve. Su texto ocupa una sola página y está organizado en cinco artículos. Esa concisión facilita su lectura, pero puede producir una impresión engañosa: la de estar ante una declaración institucional de alcance principalmente simbólico.

El proyecto no se limita a expresar el rechazo político de la provincia de Santa Fe frente a los discursos de odio. También establece una definición jurídica, ordena la realización de campañas públicas, modifica el Código de Convivencia y crea una nueva infracción sancionada con una multa de hasta sesenta jus, conmutable por la realización de un curso interdisciplinario.

En apenas cinco artículos conviven, por lo tanto, dimensiones diferentes: una declaración política sobre la identidad pública de la provincia; una definición normativa de discurso de odio; una política estatal de prevención y sensibilización; la incorporación de una figura contravencional; y un régimen de sanción y abordaje.

Para comprender el verdadero alcance del proyecto es necesario separar esas dimensiones y observar qué función cumple cada una.

Una declaración sobre el territorio

El artículo 1 establece como objeto de la ley declarar a la provincia de Santa Fe ***"territorio libre de discursos de odio"***. También dispone la adopción de medidas de prevención y concientización y la promoción de una convivencia democrática fundada en el respeto a la dignidad humana, la igualdad y la no discriminación.

La primera parte del artículo tiene un carácter declarativo. No describe por sí misma una conducta prohibida ni establece una sanción. Formula una aspiración pública y atribuye al territorio provincial una determinada identidad política y moral.

La expresión "territorio libre" se utiliza habitualmente en declaraciones legislativas destinadas a manifestar un compromiso institucional. En este caso, la fórmula cumple una función simbólica clara: afirmar que el discurso de odio resulta incompatible con el modelo de convivencia que la provincia desea promover.

Pero el artículo no queda reducido a ese pronunciamiento. La declaración aparece unida a dos mandatos concretos: prevenir y concientizar. Ahí empieza el desplazamiento que atraviesa todo el proyecto: de expresar una posición a intervenir sobre una realidad social para modificarla. La ley parte de una definición política del

problema, la traduce en una categoría jurídica y finalmente la incorpora a un sistema sancionador.

La definición central

El artículo 2 constituye el núcleo del proyecto. Allí se establece qué debe entenderse por discurso de odio a los efectos de la ley: toda expresión verbal, escrita, simbólica, audiovisual o digital que ***"incite, promueva, justifique o naturalice"*** la discriminación, la hostilidad, la violencia o el menosprecio hacia una persona o grupo por determinados motivos personales.

La amplitud de los soportes incluidos procura abarcar prácticamente todas las formas contemporáneas de comunicación: la palabra pronunciada, el texto escrito, los símbolos, las imágenes, los materiales audiovisuales y las publicaciones digitales. El artículo no distingue entre una intervención pública y una comunicación privada, ni establece diferencias según el medio utilizado, la cantidad de destinatarios, el alcance real del mensaje o la posición de quien lo emite.

Una frase pronunciada durante un acto, una publicación en una red social, una imagen, una consigna, un video o un símbolo pueden quedar comprendidos, siempre que la autoridad considere que se verifica alguno de los verbos y resultados previstos en la definición.

El artículo utiliza cuatro verbos —incitar, promover, justificar y naturalizar— y menciona cuatro posibles contenidos o efectos: discriminación, hostilidad, violencia y menosprecio. La combinación produce un campo normativo extenso: no alcanza

solo a la expresión que convoca directamente a ejercer violencia, sino también a la que promueve, justifica o naturaliza formas de hostilidad o menosprecio.

El análisis detallado de estas palabras corresponde al capítulo siguiente. Aquí importa señalar una consecuencia estructural: la figura no se construye alrededor de un único acto claramente delimitado, sino mediante la combinación de múltiples acciones posibles y varios resultados o significados atribuidos a la expresión.

Las personas y grupos protegidos

La definición enumera los motivos por los cuales una persona o grupo puede convertirse en destinatario del discurso sancionable: raza, color, origen étnico o nacional, nacionalidad, religión o creencias, género, sexo, orientación sexual, identidad o expresión de género, discapacidad, condición socioeconómica, estado de salud y edad. La enumeración concluye con la expresión ***"u otras personalísimas"***.

La lista reúne categorías presentes habitualmente en instrumentos contra la discriminación. Algunas describen condiciones relativamente determinadas; otras requieren mayores precisiones interpretativas.

La cláusula final —***"u otras personalísimas"***— amplía el alcance más allá de los motivos expresamente enumerados y evita cerrar el catálogo, lo que puede responder al propósito de impedir que nuevas formas de discriminación queden fuera de la protección

legal. Pero también introduce una dificultad concreta: el proyecto no explica qué debe entenderse por una condición "personalísima" ni qué criterio permitirá reconocerla. La expresión no aparece acompañada por ejemplos, remisiones legales ni pautas de interpretación. Quien deba aplicar la norma tendrá que decidirlo caso por caso, sin una guía en el propio texto.

El artículo 2 combina, entonces, una definición amplia de las expresiones alcanzadas con una enumeración igualmente extensa y abierta de las personas o grupos protegidos.

La política de sensibilización

El artículo 3 dispone que el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Cultura, diseñe e implemente campañas de comunicación y sensibilización social dirigidas a la población en general, con especial énfasis en los entornos digitales, orientadas a la prevención de los discursos de odio y a la promoción de una cultura de respeto y convivencia democrática.

Este artículo crea una obligación positiva para el Estado: no se limita a prohibir determinadas conductas, sino que ordena desarrollar una política pública. El Ministerio de Cultura deberá definir mensajes, contenidos, destinatarios, soportes y estrategias de comunicación, y decidir qué ejemplos utiliza para explicar el fenómeno y qué comportamientos procura desalentar.

El proyecto no establece presupuesto, duración, periodicidad ni mecanismos de evaluación de las campañas, ni fija pautas sobre la participación de otros organismos, instituciones educativas u organizaciones sociales. Esos elementos quedarían para una

reglamentación posterior: el texto legislativo se limita a establecer el mandato general y a identificar al organismo responsable.

La incorporación al Código de Convivencia

El cambio decisivo aparece en el artículo 4. La norma propone incorporar un **artículo 62 bis al Libro III** ("De las faltas y sus Penas"), **Título II** ("Contra la tranquilidad y el orden Público"), **Capítulo I, de la Ley 10.703 y modificatorias del Código de Convivencia de la provincia de Santa Fe**. Con esa ubicación, el discurso de odio se convierte en una falta contravencional: el proyecto deja atrás la declaración de principios y la política educativa, e ingresa en el ámbito del poder sancionador del Estado.

El texto establece que quienes, individualmente o en grupo, incurran en conductas calificadas como discursos de odio serán reprimidos con una multa de hasta sesenta jus. La expresión **"individualmente o en grupo"** abarca tanto acciones personales como comportamientos colectivos, pero el proyecto no desarrolla cómo se atribuirá responsabilidad dentro de un grupo, ni si bastará la participación, la adhesión, la organización o la difusión.

Tampoco reproduce en el artículo 62 bis la definición completa del artículo 2: se remite a las conductas **"calificadas como discursos de odio"**, por lo que ambas disposiciones deben interpretarse conjuntamente. La estructura es sencilla —el artículo 2 define; el artículo 4 sanciona— y esa relación es la clave de todo el proyecto: cualquier amplitud o ambigüedad de la definición se traslada directamente a la infracción.

La multa

La sanción económica puede alcanzar hasta sesenta jus. El proyecto establece un máximo, pero no fija un mínimo ni incorpora criterios para graduar la multa: no distingue entre conductas según su gravedad, alcance, reiteración, intención, medio utilizado o daño producido, ni diferencia entre una expresión individual de circulación limitada y una campaña organizada con capacidad masiva de difusión.

La determinación concreta de la sanción queda, entonces, en manos de la autoridad interviniente, que debería actuar conforme a las reglas generales del sistema contravencional y a la interpretación que se construya sobre la nueva figura. Este punto se retoma en el capítulo 3, dedicado a la multa y al curso como formas de sanción.

El curso interdisciplinario

La multa puede ser conmutada por la realización de un curso de abordaje interdisciplinario sobre discursos de odio. El texto no define el contenido del curso, su duración, modalidad, objetivos, criterios de aprobación ni consecuencias del incumplimiento, y no aclara si la conmutación será solicitada por la persona sancionada, ofrecida por la autoridad o impuesta como condición.

La norma designa al Ministerio de Cultura como autoridad de aplicación para **"la ejecución de la instrucción o el abordaje"**. La palabra **"instrucción"** queda sin precisar: podría referirse a la formación impartida mediante el curso o a alguna fase del procedimiento. Esa ambigüedad requerirá una lectura sistemática

del Código de Convivencia y, eventualmente, de la reglamentación que se adopte. Lo que el proyecto deja establecido, en todo caso, es que crea dos respuestas posibles frente a la infracción: una sanción económica y una intervención formativa.

El papel del Ministerio de Cultura

El Ministerio de Cultura aparece en dos momentos distintos: en el artículo 3 debe diseñar e implementar las campañas de sensibilización, y en el artículo 4 es señalado como autoridad de aplicación para la ejecución de la instrucción o el abordaje. Un mismo organismo queda así vinculado tanto a la construcción de la política pública preventiva como a la ejecución de una de las consecuencias previstas para quienes sean sancionados.

El proyecto no aclara si el Ministerio intervendrá también en la determinación de la infracción o en la producción de dictámenes, ni qué equipos interdisciplinarios participarán o bajo qué protocolo actuarán. Lo que sí queda establecido es un hecho objetivo: el Ministerio de Cultura deja de ocupar únicamente un lugar de promoción cultural y recibe una función dentro de un régimen vinculado al Código de Convivencia.

Cinco artículos, varias capacidades

La lectura completa del proyecto permite identificar las capacidades estatales que pretende crear o reforzar: declarar una política oficial sobre los discursos de odio; definir normativamente qué expresiones quedan comprendidas; desarrollar campañas para prevenirlas; incorporar esas expresiones al sistema

contravencional; imponer una multa y ejecutar un curso interdisciplinario como alternativa.

Estas capacidades no se encuentran todas en el mismo plano: algunas son simbólicas, otras educativas, otras administrativas, y una es directamente sancionatoria. La importancia del proyecto surge de esa combinación. Una declaración sin sanción tendría un alcance principalmente político. Una campaña sin reforma contravencional se ubicaría en el terreno de las políticas educativas. Una infracción sin definición propia dependería de otros criterios jurídicos. El expediente reúne esas tres dimensiones y construye una secuencia: primero define el problema, después procura prevenirlo, finalmente habilita su castigo.

Este capítulo describió qué dice el proyecto y qué instrumentos pone en manos del Estado. Si esa arquitectura resulta legítima, proporcionada o suficientemente precisa es la pregunta que ordena el resto del libro.

CAPÍTULO 2
Una definición que desborda sus límites

"Toda palabra que promete abarcarlo todo termina, tarde o temprano, decidiendo demasiado."

Toda norma sancionatoria depende, en buena medida, de la precisión con la que describe la conducta prohibida. No alcanza con que persiga una finalidad legítima ni con que utilice palabras comprensibles en el lenguaje político o cotidiano. Cuando una definición se convierte en la puerta de entrada a una multa, a un proceso contravencional y a otras consecuencias previstas por el ordenamiento, debe permitir que cualquier persona conozca con suficiente claridad qué conducta se le exige evitar.

El artículo 2 del proyecto santafesino define como discurso de odio toda expresión —verbal, escrita, simbólica, audiovisual o digital— que incite, promueva, justifique o naturalice la discriminación, la hostilidad, la violencia o el menosprecio hacia una persona o grupo, en razón de su raza, color, origen étnico o nacional, nacionalidad, religión o creencias, género, sexo, orientación sexual, identidad o expresión de género, discapacidad, condición socioeconómica, estado de salud, edad u otras circunstancias “personalísimas”.

La amplitud puede responder a una preocupación comprensible: evitar que formas de persecución, degradación o violencia simbólica queden fuera de la ley por no presentarse como una amenaza directa. Pero la voluntad de abarcar más también produce un problema. Cuanto más se extiende la definición, más difícil resulta precisar sus límites.

La dificultad no se encuentra en una palabra aislada. Surge de la combinación completa: cinco modalidades expresivas, cuatro verbos, cuatro resultados posibles y una lista abierta de motivos protegidos. Esa estructura reúne bajo una sola categoría conductas muy diferentes en intención, alcance, gravedad y capacidad para producir daño.

Cuatro verbos, sin umbrales diferenciados

De los cuatro verbos utilizados, “incitar” es el que posee un significado jurídico más delimitable. Supone impulsar a otra persona a realizar una conducta y conserva una relación reconocible entre la expresión y una acción posterior.

No es lo mismo manifestar rechazo hacia un grupo que convocar a atacarlo, expulsarlo o privarlo de derechos. Incluso en estos casos deben considerarse el contexto, la intención, el alcance del mensaje y la probabilidad de que produzca consecuencias. Pero existe un núcleo de conducta identificable.

El proyecto no se detiene allí.

"Promover" posee un alcance más amplio. Puede describir una campaña sostenida y deliberada, pero también una colaboración secundaria, la difusión de un mensaje o la reproducción de un contenido. La palabra no distingue por sí sola entre organizar una acción, contribuir conscientemente a ella o limitarse a compartir una publicación.

Una persona puede reproducir un mensaje para criticarlo, documentarlo o discutirlo. También puede hacerlo sin acompañarlo de una condena expresa. La norma no establece qué clase de participación resulta suficiente para considerar que promovió discriminación, hostilidad, violencia o menosprecio.

El problema aumenta porque los verbos no tienen umbrales diferentes. Incitar a la violencia y promover el menosprecio quedan incluidos dentro de la misma definición general, aunque no representen conductas equivalentes ni produzcan riesgos comparables.

Justificar: explicar no es adherir

"Justificar" introduce una dificultad distinta.

Puede significar presentar una conducta como legítima o moralmente aceptable. Pero también puede utilizarse para explicar sus causas, reconstruir sus razones o comprender el contexto en el que ocurrió.

Un investigador puede examinar los argumentos de un actor histórico sin compartirlos. Un periodista puede reproducir la explicación ofrecida por una organización violenta para informar

sobre un conflicto. Un docente puede analizar una doctrina discriminatoria con fines críticos. Un abogado puede exponer las razones de una parte sin convertirlas en su posición personal.

Comprender no significa aprobar. Describir una ideología no implica adherir a ella.

Esa diferencia resulta decisiva en el debate público, donde la explicación suele confundirse con la defensa y la cita con el respaldo. El proyecto no ofrece criterios que permitan separar ambas situaciones.

Tampoco exige que la justificación produzca una consecuencia concreta o que se vincule con una conducta discriminatoria posterior. La infracción puede depender del sentido atribuido a la expresión y de la lectura realizada sobre la posición de quien la emitió.

Naturalizar: el verbo más abierto

"Naturalizar" es el término más problemático de los cuatro.

En el lenguaje político, sociológico y educativo significa presentar una situación como normal, inevitable o carente de conflicto. Se afirma, por ejemplo, que una sociedad naturaliza una desigualdad cuando deja de percibirla como injusta o problemática.

El concepto puede ser útil para interpretar procesos culturales. Su traslado directo a una norma sancionatoria presenta otra dificultad: la naturalización no siempre constituye un acto

deliberado ni fácilmente verificable. Es una interpretación sobre el efecto cultural de una expresión.

Una persona podría ser acusada de naturalizar una situación por mencionarla sin censurarla, por utilizar un determinado vocabulario, por reproducir una imagen, por hacer una broma o por no adoptar una posición suficientemente explícita.

El artículo no determina cuándo una expresión deja de reflejar una idea y comienza a naturalizarla. Tampoco exige reiteración, sistematicidad ni una capacidad mínima de difusión.

El Código de Convivencia establece que la responsabilidad es personal y que las faltas culposas deben encontrarse expresamente previstas. En principio, ello obliga a interpretar la nueva figura como dolosa. Sin embargo, esa regla general no resuelve qué intención concreta debería probarse: la voluntad de emitir el mensaje, la intención de menospreciar o el propósito de producir un efecto de naturalización.

La definición no lo aclara.

Aquí la conducta sancionable puede depender menos de lo que la persona quiso hacer que de la lectura cultural realizada sobre sus palabras. Ese es el punto donde la categoría comienza a exceder los límites propios de una figura contravencional.

Hostilidad y menosprecio

Los resultados incluidos también poseen diferente gravedad.

“Violencia” representa el caso más fuerte para justificar la intervención estatal. Sin embargo, el artículo no precisa si se refiere solamente a violencia física o si incluye también formas psicológicas, simbólicas, económica o culturalmente definidas.

“Discriminación” tiene antecedentes normativos reconocibles, pero la figura no exige que la exclusión se concrete. Alcanza con que una expresión la incite, promueva, justifique o naturalice.

“Hostilidad” describe una disposición adversa o un estado de confrontación. No se trata de un umbral único sino de un espectro: puede preceder a la violencia, aunque también puede permanecer dentro del conflicto político legítimo. Existen discursos hostiles hacia gobiernos, partidos, iglesias, sindicatos, empresas o movimientos sociales que forman parte del debate democrático.

Vale una observación sobre el término mismo. "Hostilidad" viene del latín *hostis*, que en su evolución terminó designando específicamente al enemigo de guerra, en contraste con *inimicus* (el enemigo personal). Al elegir esa palabra para calificar una crítica áspera, una denuncia o una objeción religiosa, el proyecto importa una matriz bélica a fenómenos que en general no lo son. Preferimos, para nombrar ese terreno intermedio, hablar de **antagonismo**: del griego *antagonistés*, el rival en una contienda o competencia, no en una guerra de aniquilación. El antagonista se opone; no busca la destrucción del otro.

La protección de personas por sus creencias no puede convertirse en inmunidad de las creencias frente a la crítica. Una objeción áspera a una doctrina religiosa puede ser recibida como

hostilidad por sus creyentes. Una crítica a determinadas posiciones sobre género puede ser interpretada como agresión hacia las personas comprendidas. Una denuncia contra una organización puede confundirse con hostilidad hacia quienes la integran.

El proyecto no establece criterios para distinguir el cuestionamiento de una doctrina, una política o una conducta de la agresión dirigida contra la dignidad o los derechos de las personas. Y esa indistinción se ve favorecida, precisamente, por el uso de un término —"hostilidad"— que ya trae incorporada la sospecha de guerra.

"Menosprecio" amplía todavía más el campo. El desprecio puede resultar moralmente reprochable, socialmente dañino y merecedor de una respuesta pública. Pero el derecho sancionador no coincide completamente con la moral. Las sociedades democráticas toleran numerosas expresiones ofensivas, desde la crítica política hasta la sátira, el arte, la polémica religiosa y la confrontación ideológica.

Una democracia puede proteger a las personas frente a la violencia, la amenaza o la discriminación. No puede garantizar a nadie un derecho general a no ser despreciado. Para convertir el menosprecio en una infracción haría falta algo más: un contexto de persecución, una campaña organizada, una capacidad relevante de daño o una relación suficientemente directa con la lesión de derechos. El artículo no incorpora ese umbral.

Este no es un problema nuevo en nuestra reflexión. Ya en *Doctrina de la sospecha permanente* (Capítulo 19, "Filosofía política. Amigo y enemigo") advertíamos que el lenguaje de la

escalada —hostilidad, enemigo, amenaza— tiende a producir el conflicto que dice apenas describir: nombrar en términos bélicos predispone a responder en términos bélicos. Allí trazamos, siguiendo a Álvarez, la distinción entre el enemigo —quien niega la existencia del otro— y el disidente, el crítico, el ciudadano incómodo, que no lo son. El antagonismo, tal como lo proponemos aquí, retoma esa misma lógica: no llega al extremo de negar la existencia ajena, puede quedarse en el desacuerdo, incluso hiriente, sin cruzar hacia la aniquilación. Llamar "hostilidad" a lo que en rigor es antagonismo legítimo es, precisamente, el riesgo que corre un proyecto que no distingue grados ni afina su vocabulario: al no fijar el umbral que aquí reclamamos, termina tratando como agresión bélica lo que muchas veces es apenas el ejercicio ordinario de la crítica.

Las personas protegidas y las ideas discutibles

La enumeración de motivos protegidos responde a una necesidad legítima. Diversos grupos han sido históricamente perseguidos, excluidos o sometidos a violencia por su origen, religión, sexo, orientación sexual, identidad, discapacidad o condición social.

El problema no reside en reconocer esa protección. Aparece cuando una lista extensa se combina con verbos y resultados igualmente abiertos.

La religión permite observar la diferencia con claridad. Las personas deben ser protegidas frente a agresiones o discriminaciones motivadas por sus creencias. Las religiones, sus

textos, autoridades, doctrinas y prácticas deben permanecer expuestas al análisis, la crítica y la sátira.

La protección de los creyentes no puede convertirse automáticamente en inmunidad de las creencias.

El mismo razonamiento vale para las posiciones políticas, las teorías sobre género, las prácticas culturales o las reivindicaciones identitarias. Proteger la dignidad y los derechos de las personas no implica sustraer de la discusión pública las ideas con las que se identifican.

La norma no establece expresamente esa distinción.

La cláusula “u otras personalísimas”

La expresión final “u otras personalísimas” repite la apertura en otro nivel.

Su finalidad puede ser evitar que una característica relevante quede fuera de la protección por no haber sido prevista en la enumeración. Esa técnica puede resultar aceptable en una declaración programática o en una política pública de igualdad.

Cuando la cláusula activa una sanción, el problema cambia.

El proyecto no define qué debe entenderse por una circunstancia personalísima, no proporciona ejemplos ni remite a otra norma. Tampoco establece si debe tratarse de una característica inherente a la persona, de un dato protegido por el derecho a la intimidad o de cualquier condición vinculada con su identidad.

La autoridad deberá completar el alcance de la categoría después de aprobada la ley.

Dos aperturas —la de la conducta y la del motivo protegido— multiplican la indeterminación en lugar de simplemente sumarla.

Lo que la definición no exige

Tan importante como lo que el artículo incluye es lo que omite.

No establece un alcance mínimo del mensaje, no exige publicidad ni reiteración, no distingue entre una conversación privada y una comunicación masiva, no incorpora la probabilidad o la inminencia del daño y no regula salvaguardas específicas para el periodismo, la investigación histórica, la actividad académica, la creación artística o la sátira.

No se trata necesariamente de establecer inmunidades absolutas.

Cualquiera de esas actividades puede ser utilizada como cobertura para una verdadera incitación a la violencia. La cuestión es que el texto no proporciona criterios para distinguir los usos legítimos de las expresiones que encubren una conducta sancionable.

Tampoco diferencia según la capacidad real de difusión. Una publicación individual de escaso alcance, un mensaje privado y una campaña coordinada pueden ingresar formalmente en la misma definición.

Es posible que un juez valore posteriormente esos elementos al interpretar la figura y graduar la sanción. Pero no forman parte del artículo que define la conducta prohibida.

La norma deja fuera de su texto varios de los criterios necesarios para separar una expresión peligrosa de una simplemente ofensiva, discutible o impopular.

Una categoría política convertida en infracción

Naturalización, hostilidad y menosprecio son conceptos utilizados legítimamente por la sociología, la educación, la comunicación y los derechos humanos. En esos campos, las categorías abiertas permiten observar procesos complejos y discutir fenómenos que no siempre pueden reducirse a actos individuales.

El derecho sancionador exige un paso adicional: describir qué conducta concreta habilita la coerción estatal.

Cuando los términos pasan de un campo a otro sin ser ajustados, una categoría útil para interpretar la sociedad puede resultar demasiado incierta para sancionar a una persona.

Ese es el problema central del artículo 2. No carece de significado. Posee demasiados significados posibles.

Dos autoridades podrían observar el mismo mensaje y calificarlo de maneras opuestas. Una podría considerarlo crítica legítima; otra, naturalización del menosprecio. Una podría interpretarlo como explicación histórica; otra, como justificación de la hostilidad. Una podría leer sátira; otra, promoción de la discriminación.

La diferencia dependería menos de un umbral fijado por la ley que del criterio de quien interpreta.

El punto exacto del desborde

La definición no desborda sus límites porque proteja numerosas categorías ni porque reconozca que las palabras pueden producir daño.

Desborda cuando reúne, sin umbrales diferenciados, expresiones de gravedad muy distinta; cuando no exige alcance, reiteración o peligro concreto; cuando utiliza conceptos dependientes de valoraciones culturales; y cuando cierra la enumeración mediante una categoría no definida.

El resultado es una figura capaz de comprender casos graves y reconocibles, pero también zonas extensas de expresión controvertida.

Esto no permite afirmar que toda aplicación será abusiva.

Permite sostener algo más preciso: el texto entrega al intérprete una tarea que debió asumir con mayor rigor el legislador.

El problema no es que la norma deba interpretarse. Toda norma requiere interpretación.

El problema es cuánto queda todavía por definir después de que la ley ya fue escrita.

Un problema de taxatividad, no solo de amplitud

Conviene nombrar con precisión técnica lo que venimos describiendo. No estamos ante una ley penal en blanco en sentido estricto —el artículo no remite su contenido a un reglamento o resolución posterior que vaya a completarlo—. Estamos ante algo distinto y, en cierto modo, más difícil de corregir: un **déficit de taxatividad**.

El principio de legalidad no se satisface con que exista una ley escrita. Exige que esa ley sea *cierta*: que describa la conducta prohibida con precisión suficiente para que cualquier persona pueda saber, de antemano, qué está permitido y qué no. **Eugenio Raúl Zaffaroni**, junto a **Alagia** y **Slokar**, lo plantea con claridad: aunque ninguna ley puede alcanzar una precisión absoluta en el lenguaje, eso no habilita a despreciar el principio de legalidad, sino que exige al legislador agotar los recursos técnicos disponibles para lograr la mayor precisión posible. No alcanza con que la conducta prohibida quede formalizada en una ley: la formulación debe ser taxativa, con la mayor precisión técnica que la técnica legislativa permita. [1]

Cuando el texto legal delega esa definición —no en otra norma, sino en el criterio de quien interpreta caso por caso—, el resultado práctico es equivalente a legislar en blanco, aunque técnicamente no lo sea: la línea entre lo lícito y lo sancionable termina trazándose después de escrita la ley, no antes.

1 Zaffaroni, E. R., Alagia, A. y Slokar, A., *Derecho Penal. Parte General*, Ediar, 2002.

Esto no es un matiz académico. Es la diferencia entre un Estado que le dice a sus ciudadanos qué conducta evitar, y un Estado que decide, caso por caso y ya ocurrido el hecho, si esa conducta debió evitarse. El artículo 2, tal como está redactado, pertenece a esta segunda lógica. Y es exactamente la misma lógica que en capítulos anteriores identificamos como matriz de la doctrina de la sospecha permanente: no se define de antemano el umbral de lo prohibido, sino que se habilita a la autoridad a completarlo después, según el caso y según quien lo aplique.

En el capítulo siguiente corresponde examinar qué ocurre cuando esta definición extensa se conecta con las consecuencias concretas previstas por el proyecto y con las reglas generales del Código de Convivencia.

CAPÍTULO 3
La multa y el curso: dos formas de sanción

"Llamar de otro modo a un castigo no cambia lo que el castigo hace. Cambia, apenas, lo que cuesta discutirlo."

El artículo 4 del proyecto establece que quienes incurran, individualmente o en grupo, en conductas calificadas como discursos de odio serán reprimidos con una multa de hasta sesenta jus. Esa sanción podrá ser conmutada por la realización de un **"curso de abordaje interdisciplinario"**, cuya ejecución quedará a cargo del Ministerio de Cultura o del organismo que en el futuro lo reemplace.

La disposición presenta dos respuestas posibles frente a una misma infracción. La primera afecta el patrimonio de la persona sancionada. La segunda exige su participación en una actividad organizada por el Estado. Aunque el curso aparece como alternativa a la multa, ambas medidas presuponen una declaración de responsabilidad y forman parte de la respuesta contravencional.

La cuestión no consiste solamente en determinar si una sanción económica puede ser reemplazada por otra de finalidad educativa. También debe examinarse cómo se gradúa la multa, quién decide la

conmutación, qué consentimiento requiere la medida alternativa y qué consecuencias se producen si la obligación no se cumple.

Una escala sin distinciones propias

La multa puede alcanzar hasta sesenta jus. El proyecto fija un máximo, pero no establece un mínimo específico ni divide la infracción en distintos grados.

Las conductas comprendidas pueden ser considerablemente diferentes. La definición del artículo 2 alcanza desde una incitación directa a la violencia hasta una expresión interpretada como naturalización del menosprecio. Puede involucrar una publicación individual de circulación reducida, una intervención pública, una campaña coordinada o una difusión masiva mediante plataformas digitales.

Todas esas situaciones ingresan en una misma escala.

Esto no significa que deban recibir necesariamente una sanción idéntica. El Código de Convivencia contiene reglas generales para graduar las penas. Su artículo 22 —**"Individualización de la pena"**— exige que la sanción se gradúe según la mayor o menor peligrosidad demostrada por el autor, sus antecedentes personales y las circunstancias concretas del hecho; para las multas, ordena considerar además las condiciones económicas del responsable.

Por lo tanto, no existe una ausencia absoluta de criterios.

El problema se encuentra en otro lugar: la nueva figura no incorpora pautas específicas para valorar expresiones de naturaleza

y peligrosidad muy diferentes. No indica qué importancia deben tener la intención del autor, el alcance real del mensaje, la cantidad de destinatarios, la reiteración, el medio utilizado, la posición pública del emisor o la probabilidad de producir una consecuencia concreta.

Esos elementos podrían ser considerados por la autoridad a partir de las reglas generales. Sin embargo, el legislador no establece cómo deben relacionarse con los distintos verbos y resultados incluidos en la definición.

Cuando una figura reúne conductas tan diversas, la graduación cumple una función decisiva. Permite evitar que una expresión ofensiva de escasa circulación y una campaña organizada de persecución sean tratadas como variantes semejantes de una misma falta.

El proyecto deja esa diferenciación para la etapa de aplicación.

El jus y la desigualdad económica

El Código define el jus como la unidad económica establecida por la legislación de honorarios profesionales, según el valor vigente al momento de aplicar la sanción. De ese modo, la multa se actualiza sin necesidad de reformar periódicamente el monto legal.

El mecanismo evita que la inflación vuelva irrelevante la pena. Pero el número de unidades no permite conocer por sí solo el impacto concreto que tendrá sobre cada persona.

Una misma multa nominal puede resultar asumible para una empresa, una organización con recursos o una figura pública con

capacidad económica, y representar una carga severa para un trabajador, un jubilado o una persona sin ingresos estables.

El Código obliga a considerar las circunstancias económicas y sociales del responsable al graduar la sanción, conforme al mismo artículo 22. Esa previsión general corrige parcialmente el problema, aunque no elimina la desigualdad material. La aplicación de un mismo máximo a sujetos con recursos muy diferentes conserva efectos distintos, incluso cuando la autoridad actúa con prudencia.

También existe una diferencia entre la persona que emite una expresión desde una cuenta individual y la organización que dispone de estructura, financiamiento y capacidad para multiplicar su alcance. El artículo 4 no establece escalas separadas para esas situaciones.

La igualdad formal de la sanción no garantiza igualdad en sus consecuencias.

La multa no termina necesariamente en dinero

La multa no termina necesariamente en dinero

La sanción económica debe leerse dentro del sistema completo del Código.

La multa impaga, cuando no existe una justificación atendible, puede convertirse en arresto. El artículo 17 establece una equivalencia de un día de arresto por cada medio jus adeudado y

fija un límite de quince días cuando la infracción no contempla una escala propia de privación de libertad.

Esto no significa que toda persona que no pague será automáticamente detenida. La norma exige considerar la existencia de una justificación y la decisión debe insertarse en el procedimiento correspondiente.

El dato sigue siendo relevante: la sanción prevista por el proyecto no queda necesariamente encerrada en el patrimonio. Bajo determinadas condiciones, su incumplimiento puede terminar afectando la libertad personal.

El Código también contempla la reincidencia. Quien cometa una nueva contravención dentro del año posterior a una sentencia definitiva es considerado reincidente y recibe el máximo de la pena prevista para la nueva falta. En este caso, el máximo sería de sesenta jus.

La condena, además, se comunica al Registro Único de Antecedentes Penales de la provincia, donde los antecedentes contravencionales permanecen registrados durante el plazo establecido por el propio Código antes de caducar.

La multa de hasta sesenta jus no es, por lo tanto, una consecuencia aislada. Se conecta con reglas sobre incumplimiento, reincidencia y registro.

¿Prisión por deuda?

Cabe preguntarse si este mecanismo no reedita, bajo otro nombre, la prohibición de prisión por deudas. La cuestión no está

saldada en la jurisprudencia comparada, y conviene exponer ambos lados antes de tomar posición.

La Corte Constitucional de Colombia resolvió el punto en sentido afirmativo. En la Sentencia C-626 de 1998, al declarar inexequible una norma que preveía la conversión automática de multa en arresto, sostuvo que ese mecanismo es **"contraria a la prohibición constitucional de la imposición de penas de prisión, arresto o detención por deudas"** (Corte Constitucional de Colombia, C-626/1998). El tribunal agregó que se trata, además, de un medio desproporcionado frente al fin que persigue: asegurar el cobro de una obligación pecuniaria pública nacida de una sanción contravencional.

Otros tribunales, en cambio, trazan una distinción distinta. La jurisprudencia chilena entiende que la prohibición de prisión por deudas —tanto en el Pacto de San José como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos— protege al deudor de una relación civil o contractual, no a quien incumple una multa impuesta por el propio Estado como consecuencia de una infracción que él mismo cometió. Bajo esa lectura, la multa no sería una "deuda" en sentido técnico sino una pena, y su conversión en arresto, una forma más de ejecutarla.

El caso que analizamos tiene, sin embargo, un agravante que lo distingue de los precedentes citados. En ellos, al menos la conducta original que dio origen a la multa estaba tipificada con precisión. Aquí, como mostramos en el capítulo anterior, la conducta sancionable surge de una definición abierta e indeterminada — hostilidad, menosprecio, naturalización, **"u otras**

personalísimas"—. La persona puede terminar privada de su libertad no ya por no pagar una multa clara, sino por no pagar una multa derivada de una conducta que ni el propio texto legal logra definir con certeza.

La salvaguarda de la **"justificación atendible"** tampoco cierra el problema: cabe preguntarse si alcanza para proteger a quien simplemente no tiene capacidad de pago, o si termina convirtiendo la insolvencia misma en la puerta de entrada al arresto.

¿Quién decide la conmutación?

El proyecto establece que la multa **"podrá ser conmutada"** por la realización de un curso.

El verbo indica una posibilidad, pero no define quién puede ejercerla ni bajo qué condiciones.

Podría interpretarse que la persona sancionada tiene derecho a solicitar la alternativa. También podría entenderse que la autoridad judicial decide si la concede. El artículo no establece si deben considerarse la capacidad económica, la gravedad de la conducta, los antecedentes, la voluntad de reparación o algún otro requisito.

La diferencia es sustancial.

Cuando la elección pertenece al responsable, el curso puede funcionar como alternativa frente a una obligación económica.

Cuando la decisión corresponde exclusivamente a la autoridad, se transforma en una facultad de individualización de la respuesta.

Cuando puede imponerse sin consentimiento, deja de operar como una opción y adquiere una naturaleza obligatoria.

El texto tampoco aclara en qué momento queda extinguida la multa. Puede ocurrir al concederse la conmutación, al iniciarse el curso o solamente después de su cumplimiento completo. No precisa qué sucede ante una asistencia parcial, un abandono o una evaluación desfavorable.

Estas cuestiones podrían ser resueltas mediante la reglamentación o la interpretación judicial. Pero determinan el contenido efectivo de la obligación y deberían encontrarse mejor definidas en la propia norma.

Una expresión que mezcla dos instituciones

El principal problema técnico aparece en la denominación **"curso de abordaje interdisciplinario"**.

El Código de Convivencia distingue expresamente dos medidas diferentes.

La formación especial consiste en asistir a un curso relacionado con la infracción y orientado a remover las causas que la originaron. La instrucción no puede superar un año, salvo consentimiento expreso del contraventor.

El abordaje interdisciplinario, en cambio, consiste en el sometimiento voluntario y consensuado a tratamientos destinados a disminuir los factores que llevaron a cometer la contravención. Su

duración no puede exceder los seis meses, salvo consentimiento expreso para continuarlo.

El proyecto reúne ambas categorías en una sola fórmula. Habla de un "curso", lo que remite a la formación especial, pero lo denomina "abordaje interdisciplinario", que en el Código posee otra naturaleza y exige voluntariedad y consenso.

La frase posterior tampoco resuelve la dificultad. Al asignar al Ministerio de Cultura la **"ejecución de la instrucción o el abordaje"**, vuelve a utilizar ambas nociones como si fueran intercambiables.

No queda claro si la iniciativa pretende aplicar la formación especial ya existente, utilizar el abordaje interdisciplinario regulado por el Código o crear una tercera modalidad que combine elementos de ambas.

La distinción importa porque modifica la relación entre sanción, educación y tratamiento.

Un curso puede transmitir información, promover reflexión y exigir asistencia. Un abordaje interdisciplinario supone una intervención más profunda sobre los factores personales o sociales vinculados con la conducta. Por eso el Código lo define como voluntario y consensuado.

La confusión terminológica deja abierta una pregunta central: **¿se pretende instruir a la persona sancionada o intervenir sobre ella?**

Y esa pregunta remite a otra, todavía más difícil de responder desde el propio texto: **¿estamos ante un error de técnica legislativa —alguien redactó rápido y mezcló dos figuras del Código sin advertirlo— o hay una lógica de fondo que tiende a preferir la intervención sobre la instrucción, precisamente porque la intervención habilita un control más profundo sobre la persona, mientras que la instrucción es más acotada y menos invasiva?** El proyecto no lo dice. Y quizás no hace falta que lo diga: alcanza con dejar planteada la pregunta.

Educación, corrección y responsabilidad

La finalidad educativa de una medida no elimina su carácter sancionatorio.

Quien participa en el curso no llega como asistente espontáneo a una campaña pública. Lo hace porque una decisión estatal determinó que cometió una contravención y porque esa actividad reemplaza una multa.

Puede existir una respuesta que sea, al mismo tiempo, sancionatoria y educativa. La dificultad aparece cuando no se precisa qué debe aprenderse, qué conducta se espera modificar y cómo se evaluará el cumplimiento.

El proyecto no define contenidos, duración, modalidad, criterios de aprobación ni perfil de los equipos responsables. Tampoco establece si el curso debe limitarse a informar sobre derechos y discriminación o si puede procurar modificar convicciones, interpretaciones o posiciones ideológicas.

Esta omisión adquiere especial importancia porque la infracción recae sobre expresiones. La intervención no se dirige a reparar un daño material fácilmente identificable, sino a trabajar sobre el significado atribuido a palabras, imágenes o símbolos.

El Estado no solo exige una conducta externa. Puede terminar evaluando si la persona comprendió adecuadamente por qué su expresión fue considerada reprochable.

Régimen negativo y régimen positivo

Esta última posibilidad —que el Estado termine evaluando no solo la conducta, sino la comprensión o la convicción íntima de quien la cometió— toca un límite que conviene nombrar con precisión, porque explica por qué el propio Código de Convivencia, y prácticamente cualquier sistema sancionador serio, se organiza alrededor de un régimen negativo y no de uno positivo.

Un régimen negativo prohíbe el daño: castiga lo que alguien hizo, no lo que dejó de sentir. Un régimen positivo mandataría la virtud: exigiría amor, solidaridad o adhesión sincera a determinados valores, no solo abstención de dañar. El derecho argentino, con el artículo 19 de la Constitución Nacional como su expresión más clásica, eligió deliberadamente el primer camino y excluyó el segundo: las acciones privadas de las personas que no perjudican a terceros quedan "reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados". Esa fórmula no es un detalle retórico del siglo diecinueve. Es el límite que impide que el Estado audite la conciencia.

La razón no es solo jurídica, es también histórica, y la propia historia argentina la ilustra con una claridad que no admite demasiada discusión.

Cuando el Estado avanza sobre el fuero íntimo: un antecedente que no se puede ignorar

La discusión sobre categorías indeterminadas no es solo un problema de técnica legislativa. Tiene una historia concreta en la Argentina, y esa historia muestra hasta dónde puede llegar un Estado dispuesto a tratar la identidad, la pertenencia política o la memoria de una parte de la ciudadanía como el problema mismo a resolver, en lugar de limitarse a prohibir conductas dañinas y verificables.

El antecedente más directo es el **Decreto-Ley N.º 4161**, firmado el 5 de marzo de 1956 por el gobierno de facto de la autodenominada **Revolución Libertadora**. La norma prohibía pronunciar los nombres de **Juan Domingo Perón y Eva Perón**, mencionar la ideología peronista, utilizar sus símbolos o reproducir sus discursos. No sancionaba un daño concreto: sancionaba una identificación política. Preveía penas de prisión de treinta días a seis años, inhabilitaciones y hasta la disolución de partidos y sindicatos, sin posibilidad de condena condicional ni excarcelación. Estuvo vigente, con interrupciones, desde 1956 hasta 1964.

El país conoció también, en esos mismos años, la otra cara de esa misma lógica llevada a su extremo: el bombardeo a la Plaza de Mayo del 16 de junio de 1955, con más de trescientos muertos

identificados, y los fusilamientos clandestinos de José León Suárez del 9 de junio de 1956, narrados por **Rodolfo Walsh** en *Operación Masacre* y reconocidos judicialmente como delitos de lesa humanidad recién en 2026, setenta años después. Ambos episodios son, entre otros, la evidencia de hasta dónde puede llegar un Estado dispuesto a tratar la pertenencia política de una parte de la ciudadanía como una amenaza a exterminar.

Es importante no forzar una equivalencia que estos hechos no admiten. Ninguno de ellos fue, en sentido estricto, una política de **"discurso de odio"**, y la distancia entre prohibir pronunciar un nombre y fusilar a doce personas es, precisamente, la distancia entre la letra de una norma y su punto máximo de degradación. No se trata de decir que el artículo 2 conduzca al mismo destino. Se trata de algo más preciso: cuando un Estado deja de regular conducta dañina y puntual y empieza a regular identidad, pertenencia o convicción como si fueran, en sí mismas, el problema a resolver, la historia argentina ya mostró que esa lógica no tiene un techo natural. Puede detenerse en una lista de palabras prohibidas. También puede no detenerse ahí.

Por eso la exigencia de taxatividad que reclamamos en este capítulo no es un formalismo jurídico. Es, en el fondo, la misma pregunta que el país debió hacerse en 1956 y que este proyecto vuelve a poner sobre la mesa: si el Estado puede decidir, sin criterios claros y previos, qué expresión, qué pertenencia o qué convicción merece su sospecha.

Lo propositivo no está excluido, pero no puede exigirse

Lo propositivo —la paz, la solidaridad, el reconocimiento mutuo— no queda por eso excluido del todo del quehacer estatal. Puede promoverse, mediante educación y campañas como las que prevé el artículo 3 de este mismo proyecto. Lo que no puede hacer un Estado de derecho es exigirlo, porque exigir una virtud interior es, estructuralmente, un paso más peligroso que prohibir un daño externo: el segundo tiene un límite verificable —la conducta ocurrida—, el primero no tiene límite claro de hasta dónde puede llegar la auditoría sobre la conciencia de cada ciudadano.

Este es, en definitiva, el problema de fondo detrás de la confusión técnica entre formación especial y abordaje interdisciplinario que este capítulo viene examinando. Un curso que se limita a informar sobre derechos y consecuencias legales permanece dentro del régimen negativo: exige conducta futura, no adhesión presente. Un curso que evalúa si la persona "comprendió adecuadamente" por qué su expresión fue reprochable, o que condiciona su aprobación a que demuestre una convicción interior determinada, cruza hacia el régimen positivo sin que la ley lo autorice expresamente ni lo prohíba con claridad. Esa frontera imprecisa es, de las tantas que este libro documenta, una de las que más debería preocupar a quien valore la libertad de conciencia por encima de cualquier otra consideración.

El Ministerio de Cultura y la ejecución de la medida

La incorporación del artículo 62 bis al Código de Convivencia no convierte al Ministerio de Cultura en autoridad de juzgamiento.

La denuncia, la investigación, la defensa, la determinación de la responsabilidad y la imposición de la sanción quedan dentro del procedimiento contravencional, con intervención de los órganos previstos por el Código.

El Ministerio aparece en una etapa posterior: la ejecución de la instrucción o el abordaje. Al mismo tiempo, el artículo 3 le encarga diseñar las campañas públicas de sensibilización sobre discursos de odio.

Un mismo organismo queda así relacionado con dos planos: define y comunica la política preventiva, y después ejecuta una de las respuestas destinadas a quienes sean sancionados en esa materia.

El proyecto no indica qué dependencia ministerial tendrá esa función, qué profesionales participarán, qué protocolos deberán respetarse ni cómo se controlará que la actividad permanezca dentro de los límites de la sentencia.

La cuestión no consiste en negar que un ministerio cultural pueda desarrollar tareas educativas. Consiste en advertir que, en este caso, esas tareas se integran a un régimen contravencional y requieren garantías acordes con esa naturaleza.

Dos respuestas que necesitan una articulación precisa

La multa y el curso no producen los mismos efectos.

La primera recae sobre el patrimonio y puede afectar de manera desigual según la situación económica. La segunda compromete el

tiempo, la participación y, según su contenido, incluso la esfera personal de quien fue sancionado.

El proyecto las relaciona mediante la conmutación, pero no establece con suficiente claridad quién decide, qué consentimiento se requiere, cuándo se extingue la multa ni qué sucede ante el incumplimiento.

El Código aporta reglas generales importantes. Regula la proporcionalidad, contempla la situación económica, diferencia la formación especial del abordaje interdisciplinario y exige que este último sea voluntario y consensuado. Esas disposiciones impiden describir el sistema como enteramente carente de garantías.

Pero también revelan el defecto específico del proyecto: su artículo 4 utiliza categorías que el propio Código distingue y no explica cómo pretende articularlas.

El problema no es que existan una multa y una alternativa educativa. Una respuesta de ese tipo podría ser menos gravosa y más útil que un castigo exclusivamente económico.

El problema es que una definición amplia se conecta con una escala única y con una medida alternativa jurídicamente confusa.

El artículo 2 determina qué expresiones pueden ingresar al sistema. El artículo 4 establece qué puede ocurrir con quien sea declarado responsable. Entre ambos se construye el núcleo coercitivo del proyecto.

Hasta aquí se examinó su arquitectura normativa. Corresponde ahora cambiar de perspectiva y reconstruir las razones, antecedentes y preocupaciones que sus impulsores invocaron para justificarla.

SEGUNDA PARTE
El caso a favor

CAPÍTULO 4
Los antecedentes que invoca la norma

"Ninguna ley nace del vacío. Pero invocar un antecedente no es lo mismo que estar a su altura."

La fundamentación del proyecto presenta a los discursos de odio como una amenaza para la convivencia democrática y para el ejercicio efectivo de los derechos humanos. Sostiene que ciertas expresiones pueden incitar a la discriminación, la hostilidad o la violencia, afectar la dignidad de las personas y deteriorar las condiciones que hacen posible la vida en común.

El argumento parte de una realidad difícil de desconocer. Las palabras, las imágenes y los símbolos pueden utilizarse para degradar, intimidar o deshumanizar a personas y comunidades. En determinadas circunstancias, esas expresiones no se agotan en una ofensa individual. Pueden reforzar prejuicios, organizar campañas de hostigamiento y contribuir a crear un ambiente favorable a la exclusión o a la violencia.

La preocupación que origina el proyecto posee, por lo tanto, una base reconocible. La cuestión es establecer qué antecedentes concretos fueron invocados para transformar ese diagnóstico en

una política pública y, especialmente, en una nueva infracción contravencional.

La Mesa del Diálogo Santafesino

El antecedente político e institucional inmediato fue la intervención de la Mesa del Diálogo Santafesino.

La Mesa no es una organización sectorial ni un espacio exclusivamente religioso. Está integrada por representantes de la Iglesia Católica, el Consejo de Pastores Evangélicos, la DAIA y la Comunidad Musulmana Ahmadía; por la Universidad Nacional del Litoral, la Universidad Católica de Santa Fe y la Facultad Regional Santa Fe de la Universidad Tecnológica Nacional; por entidades empresarias, comerciales y productivas; por la Confederación General del Trabajo Regional Santa Fe y por distintas organizaciones sociales.

Esa composición le proporciona un anclaje institucional considerable. Su legitimidad no proviene de una sola tradición ideológica, religiosa o partidaria, sino de la convergencia entre credos, universidades, organizaciones empresarias, representación sindical y entidades de la sociedad civil.

El documento presentado por la Mesa se tituló *Por el respeto, la convivencia y la paz en la pluralidad. Declaración de la Mesa del Diálogo Santafesino por una provincia libre de discriminación y de discursos de odio*. La declaración está fechada el 10 de junio de 2026 y fue presentada públicamente al día siguiente en la Legislatura provincial.

Su contenido se inscribe en una tradición de diálogo interreligioso, reconocimiento mutuo y cultura de paz. Sostiene que la convivencia democrática no exige eliminar las diferencias, sino aprender a tramitarlas sin convertir al otro en enemigo o amenaza. También afirma que la dignidad humana puede ser afectada por palabras, imágenes, gestos y formas de comunicación que desacreditan, ofenden o deshumanizan.

La preocupación principal aparece vinculada con las agresiones dirigidas contra personas y comunidades por motivos religiosos, aunque la declaración amplía su rechazo hacia toda forma de odio, discriminación o violencia.

Hay en ese planteo aspectos que merecen ser reconocidos. La Mesa no propone una sociedad sin conflicto ni una homogeneidad impuesta. Defiende la pluralidad, la escucha, el diálogo y la capacidad de convivir con diferencias profundas. También advierte que la violencia no comienza necesariamente con una agresión física y que determinadas formas de deshumanización pueden preparar condiciones sociales más graves.

El documento reclama acciones de sensibilización, formación y visibilización. Insta además a las autoridades a investigar los hechos de violencia, garantizar la vigencia del Estado de derecho y hacer cumplir las normas que regulan la convivencia democrática.

No desarrolla, sin embargo, una figura contravencional. No fija una multa de sesenta jus, no diseña un curso para personas sancionadas y no determina qué verbos o resultados deberían integrar una definición jurídica de discurso de odio.

La distinción es central:

La Mesa no diseñó necesariamente el mecanismo sancionador, pero proporcionó el marco moral e institucional que hizo posible su rápida legitimación.

La declaración formuló una demanda ética y comunitaria. El Senado la tradujo en una definición jurídica y en una nueva capacidad sancionadora.

De la declaración al recinto

El 11 de junio de 2026, la Mesa presentó públicamente su pronunciamiento en el hall de la Legislatura. Durante esa misma jornada, el proyecto ingresó en la Cámara de Senadores como asunto fuera de lista, fue reservado para su tratamiento sobre tablas y obtuvo media sanción. Luego fue remitido a la Cámara de Diputados.

La rapidez del procedimiento es un dato relevante, aunque no constituye el centro de esta investigación. No se trata de reconstruir minuto a minuto el tránsito desde el acto institucional hasta el recinto. Lo importante es que la demanda pública y su conversión en una infracción contravencional quedaron concentradas en una misma jornada parlamentaria.

La documentación periodística indica, además, que el senador Felipe Michlig ya exhibía un primer anteproyecto durante la actividad. Esto permite inferir que la elaboración legislativa había

comenzado antes de la presentación formal y que existió algún grado de articulación previa.

El proyecto no fue necesariamente redactado desde cero después del acto. Recibió allí, sin embargo, una legitimación pública inmediata. El respaldo de instituciones religiosas, universitarias, empresarias, sindicales y sociales permitió presentar la iniciativa como respuesta a un consenso comunitario amplio y no como una propuesta partidaria aislada.

Ese respaldo posee un efecto político concreto. Cuanto más legítima parece la causa, más difícil se vuelve discutir la herramienta sin quedar colocado bajo sospecha moral. La objeción a la técnica legislativa puede ser interpretada como un rechazo a la paz, a la convivencia o a la protección de las personas atacadas.

No es necesario atribuir esa consecuencia a una estrategia deliberada de la Mesa. Basta con observar cómo opera la transferencia de legitimidad: una coalición institucional formula una preocupación ética; el legislador la convierte en norma; y el Estado recibe una nueva facultad sobre la palabra.

Las redes sociales como acelerador

La fundamentación del proyecto atribuye un papel central a los cambios producidos por las redes sociales y los entornos digitales.

La velocidad de circulación, el anonimato, la permanencia de los contenidos y la posibilidad de reproducir mensajes a gran escala aparecen como factores que amplifican las expresiones discriminatorias y las campañas de hostigamiento. También se

menciona el empleo de inteligencia artificial para producir y distribuir materiales capaces de aumentar el daño o dificultar la identificación de su origen.

Una publicación puede ser replicada por miles de usuarios, permanecer disponible durante años y llegar directamente a la persona atacada. En esas condiciones, el perjuicio no depende únicamente de la gravedad de una frase aislada, sino de su multiplicación, permanencia y coordinación.

Las herramientas de inteligencia artificial agregan otra dimensión. Permiten generar imágenes, audios y videos verosímiles, adaptar mensajes a públicos determinados y producir grandes cantidades de contenido con un costo reducido.

Desde esta perspectiva, el problema no es solamente la existencia de expresiones ofensivas. La transformación se encuentra en la escala, la velocidad y la capacidad técnica para organizar su circulación.

El proyecto responde a ese diagnóstico mediante campañas de sensibilización con especial énfasis en los entornos digitales. Al incorporar también una infracción, sus autores dejan en claro que consideran insuficiente una respuesta exclusivamente educativa o comunicacional.

El daño acumulativo

Uno de los argumentos más fuertes a favor de una regulación amplia sostiene que la violencia contra determinados grupos no

comienza necesariamente con una convocatoria explícita a la agresión.

Puede construirse de manera gradual mediante estereotipos, rumores, imágenes degradantes, burlas reiteradas o mensajes que presentan a ciertas personas como inferiores, peligrosas o carentes de legitimidad.

Una expresión aislada puede tener un efecto reducido. La repetición y amplificación de mensajes semejantes puede formar un clima social de hostilidad y volver aceptables conductas que antes eran rechazadas.

Este razonamiento permite comprender por qué el proyecto no se limita al verbo "incitar". La incorporación de "promover", "justificar" y "naturalizar" procura alcanzar expresiones que, aun sin contener una orden explícita, podrían contribuir a preparar o legitimar acciones posteriores.

La defensa de esa amplitud afirma que una norma demasiado estrecha actuaría tarde: el Estado solo podría intervenir cuando la violencia hubiera sido convocada de manera directa o cuando el daño estuviera próximo a consumarse.

La prevención exigiría, según esta posición, atender también a las condiciones discursivas que favorecen la degradación y la deshumanización.

Este argumento merece ser tomado en serio. El problema es que explicar por qué una regulación no debería limitarse a la amenaza directa no alcanza para justificar cualquier ampliación.

La distancia entre los fundamentos y el articulado

La exposición de motivos define inicialmente el discurso de odio como una expresión que incita a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Esa formulación posee un núcleo relativamente reconocible.

El artículo 2 va más lejos. Incorpora los verbos promover, justificar y naturalizar, y agrega el menosprecio entre los resultados alcanzados.

Los fundamentos no explican de manera específica ese ensanchamiento.

No indican por qué una figura destinada a responder a la incitación debe abarcar también la naturalización del menosprecio. Tampoco establecen qué relación debe existir entre esas expresiones y un daño concreto o un peligro demostrable.

La diferencia puede resumirse así:

Los fundamentos defienden la intervención frente a expresiones que incitan a la discriminación, la hostilidad o la violencia; el articulado extiende la figura a expresiones que promuevan, justifiquen o naturalicen incluso el menosprecio. La fundamentación no explica ese ensanchamiento.

Esta distancia importa porque el alcance de una ley no se determina por el tono general de sus propósitos, sino por las conductas que finalmente define y sanciona.

Una figura penal ya existente y no mencionada

Hay, además, un antecedente normativo que la fundamentación tampoco menciona, y que resulta decisivo para juzgar la necesidad del nuevo instrumento: el discurso de odio, en su forma más grave, ya constituye delito federal.

El artículo 3 de la Ley 23.592 —la Ley Antidiscriminatoria, vigente desde 1988— reprime con prisión de un mes a tres años a quien participe en una organización o realice propaganda basada en ideas de superioridad racial, religiosa, étnica o de color, y castiga con igual pena a quien "por cualquier medio alentare o incitare a la persecución o el odio contra una persona o grupos de personas" por su raza, religión, nacionalidad o ideología política. El artículo 2 de la misma ley, además, agrava la escala penal de cualquier delito del Código Penal cuando se comete por persecución u odio racial, religioso o nacional.

Esto obliga a preguntarse qué conducta adicional busca cubrir el nuevo artículo 62 bis. Hay solo dos respuestas posibles, y ninguna resulta tranquilizadora. Si busca cubrir la misma conducta que ya reprime la Ley 23.592, el proyecto genera una superposición entre la justicia penal, con todas sus garantías procesales, y el fuero contravencional, más expeditivo y con garantías más débiles, respecto de un mismo hecho. Si en cambio busca cubrir conductas que no llegan al umbral penal de "alentar o incitar" —la mera naturalización, el menosprecio sin incitación—, el proyecto está utilizando la vía contravencional para sancionar exactamente aquello que el legislador penal, de manera deliberada, dejó fuera del tipo.

Esta segunda posibilidad no es una hipótesis menor. Tiene nombre en la doctrina: una huida hacia el derecho administrativo sancionador, que permite alcanzar con un procedimiento más veloz y menos garantista aquello que el estándar penal, más exigente, decidió no alcanzar. La fundamentación del proyecto no examina esta superposición ni explica por qué la herramienta penal ya vigente resulta insuficiente. Es una omisión que se suma a la que se describe en el apartado siguiente.

Los antecedentes que no aparecen

La fundamentación describe mecanismos plausibles de daño, pero no incorpora un relevamiento específico de hechos ocurridos en Santa Fe.

No identifica casos judiciales, denuncias administrativas, episodios concretos ni estadísticas provinciales sobre violencia motivada por prejuicios. Tampoco presenta informes que permitan establecer qué grupos se encuentran más expuestos, qué modalidades aparecen con mayor frecuencia o cuál es la dimensión local del fenómeno.

El texto tampoco examina el funcionamiento de las herramientas jurídicas existentes —ni siquiera la Ley 23.592, ya vigente y aplicable—.

No explica qué hechos graves quedaron sin respuesta, qué dificultades encontraron fiscales o jueces, por qué las figuras vigentes resultaron insuficientes ni cuál es el vacío concreto que vendría a cubrir el nuevo artículo 62 bis.

La justificación legislativa se apoya en un diagnóstico social general, en la legitimidad institucional de la Mesa y en la percepción de una expansión de mensajes discriminatorios. No demuestra por qué ese problema requiere exactamente la herramienta elegida: una definición extensa, una nueva falta contravencional, una multa de hasta sesenta jus y un curso formulado mediante categorías que el propio Código distingue de otra manera.

La ausencia de datos locales no permite negar la existencia del problema. Pero sí impide presentar como demostrada la necesidad concreta del mecanismo adoptado.

Entre reconocer un daño y crear una infracción existe una tarea legislativa. Esa tarea exige identificar el vacío normativo, evaluar las respuestas disponibles —incluida la que ya ofrece el derecho penal— y justificar la proporcionalidad del nuevo instrumento.

En este caso, esa conexión permanece incompleta.

Una causa con realidad propia

El caso favorable al proyecto no puede reducirse a una supuesta voluntad de censura.

Existen expresiones destinadas a intimidar, degradar, excluir y preparar formas de violencia. También es razonable advertir que las redes sociales, el anonimato y las tecnologías de generación de contenidos modificaron la velocidad y el alcance de esos mensajes.

La preocupación expresada por los credos, universidades, entidades empresarias, organizaciones sociales y representación

sindical reunidos en la Mesa constituye un antecedente político relevante. Explica cómo el tema ingresó en la agenda legislativa y por qué recibió una respuesta inmediata.

Pero ese respaldo no demuestra por sí solo la necesidad de cada elemento del proyecto.

La legitimidad de la causa no se transfiere automáticamente a la herramienta. Una declaración ética puede justificar una política de sensibilización y una defensa firme de las personas perseguidas. Para justificar una sanción sobre la palabra hacen falta, además, precisión jurídica, evidencia y garantías.

La discusión debe avanzar ahora hacia las experiencias de otros países y jurisdicciones. Allí será posible observar qué definiciones se utilizaron, qué límites se establecieron y qué problemas aparecieron cuando normas semejantes dejaron de ser declaraciones generales y comenzaron a aplicarse sobre expresiones concretas.

CAPÍTULO 5
Derecho comparado: qué ocurrió donde ya existen regulaciones semejantes (Europa)

"Lo que otra sociedad decidió tolerar no es una instrucción. Es, apenas, una advertencia con fecha."

La comparación internacional puede cumplir dos funciones opuestas. Puede utilizarse como argumento de autoridad —otros países regularon, por lo tanto también deberíamos hacerlo— o como herramienta de aprendizaje. Este capítulo adopta la segunda perspectiva.

Las regulaciones sobre discursos de odio no forman un modelo único. Algunas sancionan directamente a quienes emiten determinadas expresiones. Otras trasladan obligaciones a las plataformas digitales. También existen sistemas que mantienen las figuras penales tradicionales y concentran la intervención en los procedimientos de denuncia, remoción, transparencia y control.

Por eso, la pregunta relevante no es cuántos países aprobaron normas contra el odio. Hay que observar qué conducta definieron,

quién decide sobre su ilegalidad, qué consecuencias establecieron y qué problemas aparecieron al ponerlas en funcionamiento.

La experiencia comparada no ofrece una respuesta automática para Santa Fe. Sí permite advertir que la eficacia y la legitimidad de estas políticas dependen menos de la fuerza de sus declaraciones que de la precisión con la que distribuyen responsabilidades.

El criterio de selección de los casos

Antes de entrar en los casos elegidos, conviene explicitar cómo se seleccionaron, porque callar ese criterio invita a sospechar que la muestra se armó para favorecer una conclusión ya decidida.

Este capítulo, junto con el que le sigue, no ofrece un relevamiento exhaustivo de todas las jurisdicciones que regularon el discurso de odio —esa tarea excede lo que un ensayo de intervención rápida puede hacer con rigor— ni pretende una muestra estadísticamente representativa del derecho comparado mundial. Los casos que siguen fueron seleccionados y verificados con cuatro criterios explícitos.

Primero, verificabilidad: cada caso se contrastó contra fuente primaria o, cuando no fue posible acceder a ella, contra fuentes secundarias solventes y coincidentes entre sí —nunca se incluyó un caso sostenido únicamente por caracterización de segunda mano o memoria imprecisa—.

Segundo, pertinencia funcional: cada caso ilustra con precisión el mecanismo puntual que la sección correspondiente

argumenta —moderación privada bajo presión de multa, plazos brevísimos, responsabilidad de intermediarios, definición angosta con elemento de daño—, no una muestra al azar del universo disponible.

Tercero, balance ideológico explícito: allí donde el argumento roza terreno políticamente sensible —el capítulo sobre convergencia punitiva, más adelante en este libro, buscó deliberadamente un caso de cada signo político para no exponerse a la sospecha de selección interesada—. Cuarto, los casos se presentan siempre como ilustración de un patrón, nunca como prueba estadística de una tendencia universal, conforme a la distinción que el Prólogo de este libro ya adelantó.

Quien pregunte por qué estos países y no otros —Alemania y Francia en lugar de España o los países nórdicos; Brasil, Colombia y México, en el capítulo siguiente, en lugar de Chile o Uruguay— encontrará la respuesta en estos cuatro criterios, no en una pretensión de exhaustividad que este capítulo nunca reclamó.

Alemania: obligar a las plataformas a actuar

Alemania fue uno de los primeros países europeos en establecer un régimen específico para la actuación de las grandes redes sociales frente a contenidos ilícitos. **La Ley de Aplicación de la Red**, conocida como **NetzDG**, fue aprobada en 2017 y entró en vigencia plena al año siguiente.

Su característica central es importante: no creó una definición autónoma y general de discurso de odio aplicable directamente a cualquier expresión. Remitió a delitos ya establecidos en el Código

Penal alemán y obligó a determinadas plataformas comerciales a crear procedimientos para recibir denuncias, revisar contenidos y remover aquellos que resultaran ilegales. La ley se concentró, por lo tanto, en la responsabilidad organizativa de las redes sociales y no en inventar una categoría penal completamente nueva.

El sistema exigía una respuesta rápida frente a los contenidos manifiestamente ilícitos y contemplaba multas elevadas para las empresas que incumplieran sistemáticamente sus obligaciones. La sanción no recaía sobre la plataforma por cada publicación ofensiva que permaneciera disponible, sino por fallas estructurales en sus mecanismos de recepción, evaluación y tratamiento de denuncias.

Este diseño respondió a un problema concreto. Las normas penales ya existían, pero su aplicación en redes encontraba obstáculos derivados de la velocidad, el volumen de publicaciones y la dificultad para obtener una reacción oportuna de las empresas.

El modelo alemán mostró, sin embargo, una tensión que se repetiría en otros países. Cuando una empresa enfrenta sanciones importantes por no retirar un contenido, puede desarrollar incentivos para eliminar ante la duda. La decisión sobre los límites de la expresión deja entonces de estar exclusivamente en manos de jueces y pasa, en una primera instancia, a equipos privados de moderación que actúan bajo presión temporal.

El problema no requiere imaginar una censura coordinada. Surge de la estructura de incentivos. Ante un mensaje dudoso,

conservarlo puede generar un riesgo jurídico para la empresa; retirarlo suele tener un costo menor.

La experiencia alemana ofrece una primera enseñanza: remitir a delitos previamente definidos reduce la indeterminación, pero no resuelve el problema de quién interpreta ni elimina el riesgo de decisiones preventivas excesivas.

También muestra una diferencia relevante respecto del proyecto santafesino. Alemania organizó principalmente obligaciones para intermediarios digitales. Santa Fe propone sancionar directamente a quien emite una expresión incluida en una definición propia, mucho más abierta que la remisión alemana a figuras penales preexistentes.

Francia: cuando la rapidez desplaza las garantías

Francia intentó avanzar en 2020 con una ley destinada a combatir contenidos de odio en internet, conocida como **Ley Avia**.

La norma imponía a determinadas plataformas la obligación de retirar en un plazo de veinticuatro horas contenidos denunciados por su carácter manifiestamente ilícito debido a expresiones de odio o de naturaleza sexual. Para algunos contenidos terroristas o vinculados con explotación sexual infantil, el plazo podía reducirse a una hora.

El Consejo Constitucional francés declaró inconstitucionales varias de sus disposiciones centrales. Consideró que el sistema afectaba desproporcionadamente la libertad de expresión y comunicación porque imponía plazos extremadamente breves,

sanciones importantes y una evaluación que quedaba inicialmente en manos de operadores privados, sin intervención judicial previa suficiente.

La decisión no negó la gravedad de los contenidos perseguidos. Tampoco sostuvo que el Estado debiera permanecer pasivo. El cuestionamiento se dirigió hacia la combinación concreta entre amplitud, rapidez y amenaza sancionatoria.

La plataforma debía decidir en pocas horas si un mensaje era ilegal. La presión para equivocarse hacia el retiro resultaba evidente: conservar un contenido que luego fuera considerado ilícito podía acarrear consecuencias; eliminar una publicación legítima producía un perjuicio para el usuario, pero un riesgo menor para la empresa.

La ley convertía la rapidez en una garantía aparente de eficacia. Sin embargo, una decisión acelerada no es necesariamente una decisión más justa. En asuntos que exigen valorar contexto, ironía, finalidad periodística, cita académica o intención, la reducción del tiempo puede disminuir la calidad de la interpretación.

El antecedente francés resulta especialmente útil para el caso santafesino porque demuestra que la legitimidad del objetivo no salva un procedimiento desproporcionado. Una norma puede combatir contenidos realmente graves y, al mismo tiempo, construir un mecanismo incompatible con las garantías que una democracia debe preservar.

La enseñanza no consiste en que toda regulación sea inválida. Consiste en que el equilibrio debe encontrarse en el diseño, no en la bondad declarada de la finalidad.

La Unión Europea: regular procedimientos y riesgos

La Unión Europea adoptó posteriormente un enfoque más amplio mediante el Reglamento de Servicios Digitales, conocido como **Digital Services Act.**

El reglamento no define por sí mismo una categoría general de discurso de odio válida para todos los Estados. Parte de la noción de contenido ilegal según el derecho europeo o la legislación nacional aplicable. Su eje está en las obligaciones de los intermediarios: mecanismos de denuncia, explicación de decisiones, transparencia, recursos internos, evaluación de riesgos y supervisión reforzada para plataformas de gran tamaño.

La distinción es significativa. El régimen europeo no convierte automáticamente en ilícito todo contenido dañino, ofensivo o socialmente indeseable. Diferencia entre ilegalidad y otros riesgos sistémicos, y organiza obligaciones proporcionales al tamaño y a la función de los servicios.

Las grandes plataformas deben analizar riesgos derivados, entre otros fenómenos, de la difusión de contenidos ilegales y adoptar medidas para mitigarlos. Esas medidas pueden incluir cambios en los sistemas de moderación, en las recomendaciones algorítmicas y en la transparencia de sus procedimientos.

El modelo procura evitar dos simplificaciones. La primera consiste en hacer recaer toda la responsabilidad sobre el usuario individual, ignorando el modo en que las plataformas amplifican determinados mensajes. La segunda es exigir la desaparición inmediata de cualquier contenido controvertido, sin procedimientos de revisión.

Esto no elimina los problemas. Las empresas continúan tomando decisiones decisivas sobre visibilidad, circulación y remoción. La diferencia está en que esas decisiones quedan sometidas a obligaciones de motivación, mecanismos de impugnación y controles institucionales más desarrollados.

La experiencia europea sugiere que la regulación puede concentrarse en la arquitectura de circulación sin necesidad de crear una definición contravencional abierta aplicable a cada ciudadano.

El Reino Unido: deberes de seguridad y expansión regulatoria

El Reino Unido aprobó en 2023 la **Online Safety Act**, una legislación extensa que impone obligaciones de seguridad a plataformas y servicios de búsqueda.

El sistema exige identificar y gestionar riesgos relacionados con contenidos ilegales y establece deberes específicos de protección, especialmente respecto de menores. También otorga funciones de supervisión y sanción al regulador británico de comunicaciones.

Su extensión muestra otra característica del derecho comparado: las normas sobre contenidos digitales tienden a crecer. Lo que comienza como una respuesta a determinados materiales gravemente ilícitos puede ampliar progresivamente su campo hacia múltiples categorías de riesgo, deberes de diseño, protección de usuarios y control de procedimientos.

Esa expansión no es necesariamente abusiva. Los entornos digitales concentran problemas diferentes que no pueden ser tratados con una sola herramienta. Pero cuanto mayor es el sistema, más importante resulta distinguir entre contenidos ilegales, materiales dañinos, riesgos para menores y expresiones simplemente ofensivas.

La lección para Santa Fe no radica en copiar un régimen pensado para plataformas internacionales. Radica en observar que los sistemas más desarrollados dedican numerosos artículos a definir sujetos obligados, procedimientos, recursos, controles y garantías.

El proyecto provincial pretende resolver una cuestión igualmente delicada con una definición general y un artículo sancionatorio de pocas líneas.

La brevedad puede ser una virtud cuando la conducta está claramente delimitada. Cuando se regula el sentido de las expresiones, puede convertirse en una transferencia excesiva de decisiones hacia quienes aplicarán la norma.

Los casos europeos examinados hasta aquí comparten un rasgo que los distancia del proyecto santafesino: en su mayoría regulan la

responsabilidad de plataformas digitales, no la conducta directa de las personas. El capítulo siguiente examina una comparación más cercana en tradición jurídica y en la decisión de sancionar directamente al autor de la expresión: tres modelos iberoamericanos.

CAPÍTULO 6
Derecho comparado: qué ocurrió donde ya existen regulaciones semejantes (Iberoamérica)

"Un caso cercano enseña distinto que uno lejano: no por ser más verdadero, sino por ser más difícil de descartar como ajeno."

Tres modelos iberoamericanos

Los casos europeos examinados en el capítulo anterior comparten un rasgo que los distancia del proyecto santafesino: en su mayoría regulan la responsabilidad de plataformas digitales, no la conducta directa de las personas. Iberoamérica permite otra comparación, más cercana en tradición jurídica y en la decisión de sancionar directamente al autor de la expresión.

Colombia: una definición mucho más angosta

Colombia incorporó en 2011, mediante la **Ley 1482**, cuatro artículos al **Código Penal (134A a 134D)** que tipifican los actos de racismo o discriminación y el hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología política u origen nacional, étnico o cultural.

La comparación con el proyecto santafesino es directa porque ambas normas sancionan la conducta individual, no la de una plataforma. Pero la definición colombiana es considerablemente más estrecha. El artículo 134B exige que la persona **"promueva o instigue actos, conductas o comportamientos constitutivos de hostigamiento, orientados a causarle daño físico o moral"** a la víctima. La ley exige, entonces, una orientación hacia el daño —un elemento cercano a la intención— que el proyecto santafesino no exige en ninguno de sus cuatro verbos.

La ley colombiana tampoco incluye un equivalente al verbo "naturalizar". Sanciona la promoción y la instigación al hostigamiento, no la actitud de presentar la discriminación como normal u ordinaria. La **Corte Constitucional de Colombia** declaró **exequibles** (constitucionales) los artículos centrales de la norma, en un control que el proyecto santafesino, aprobado sobre tablas, no tuvo ocasión de atravesar antes de su sanción.

Brasil: el racismo como categoría constitucional, no administrativa

Brasil ofrece el caso más antiguo y más consolidado de la región. **La Constitución de 1988 establece, en su artículo 5º, inciso XLII,** que **"la práctica del racismo constituye un crimen inafianzable e imprescriptible, sujeto a pena de reclusión"** —una excepción explícita al régimen general de prescripción penal, reservada a esta única conducta. La **Ley 7.716** de 1989 reglamenta esa disposición constitucional, tipificando los delitos derivados de discriminación o prejuicio de raza, color, etnia, religión o

procedencia nacional; en 2019, el Supremo Tribunal Federal extendió por analogía esa protección a la discriminación por orientación sexual e identidad de género.

Un caso resuelto por el **Supremo Tribunal Federal** en 2003 —conocido como el **"caso Ellwanger"**, por el apellido del editor que publicó libros de contenido antisemita— es especialmente relevante para el argumento de este libro. La Corte tuvo que decidir si la publicación de esos libros constituía racismo en los términos constitucionales o si quedaba protegida por la libertad de expresión. El tribunal confirmó la condena, estableciendo que la libertad de expresión no ampara la apología sistemática de ideas que nieguen la dignidad de un grupo humano completo. La sentencia es un ejemplo de cómo un poder judicial puede trazar, caso por caso y con años de elaboración doctrinaria, la línea entre crítica y odio que el proyecto santafesino pretende trazar mediante cuatro verbos en un solo artículo.

La diferencia de arquitectura institucional es notable: **Brasil eleva el racismo al rango constitucional**, con una excepción expresa al régimen general de prescripción, y deja que sea la jurisprudencia —no una definición legal abierta— la que fije, sentencia tras sentencia, dónde termina la crítica y empieza el delito.

México: un modelo administrativo de lista abierta

México adoptó, en 2003, un camino distinto: la **Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación**, que creó el **Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred)** como autoridad administrativa especializada.

A diferencia de Colombia y Brasil, México no incorporó el discurso de odio al Código Penal. Lo trata como una de las treinta y cuatro conductas discriminatorias enumeradas en la ley, entre las cuales figura, en su fracción XXVII, **"incitar al odio, violencia, rechazo, burla, injuria, persecución o exclusión"**. El procedimiento ante el Conapred es administrativo, no penal: concluye en sanciones como amonestación pública, disculpa o medidas de reparación, no en prisión ni en una figura contravencional equivalente a la santafesina.

El modelo mexicano ilustra una tercera arquitectura posible, distinta de las dos anteriores: en lugar de una definición autónoma de discurso de odio (como Santa Fe) o de una figura penal específica y angosta (como Colombia), integra la conducta discursiva dentro de una lista extensa de prácticas discriminatorias de todo tipo —laborales, de acceso a servicios, de trato— sancionadas por una vía administrativa y no penal ni contravencional.

Lo que no puede trasladarse me,cánicamente

Las experiencias examinadas en este capítulo y en el anterior —europeas e iberoamericanas— se desarrollan en contextos constitucionales, tecnológicos e institucionales diferentes. La mayor parte de las normas europeas se dirige a empresas que administran plataformas con millones de usuarios; los casos iberoamericanos, en cambio, sancionan directamente a las personas, como el proyecto santafesino, pero mediante definiciones más angostas (Colombia), un anclaje constitucional distinto

(Brasil) o una vía administrativa en lugar de sancionatoria (México). El proyecto santafesino recae directamente sobre personas o grupos y se integra a un código contravencional provincial.

No existe, por tanto, una equivalencia automática.

Tampoco debe confundirse la remoción de un contenido con la sanción de su autor. Una plataforma puede limitar la circulación de una publicación conforme a sus reglas o a obligaciones legales sin que necesariamente exista una condena contravencional contra quien la produjo. Son formas distintas de intervención, con garantías y efectos diferentes.

La comparación sí permite formular una observación general: los modelos más prudentes evitan definir el odio como una categoría autónoma ilimitada. Prefieren remitir a ilícitos previamente establecidos, diferenciar clases de contenido y regular procedimientos de decisión —o, como Colombia, exigir un elemento de orientación al daño que el proyecto santafesino no exige en ninguno de sus verbos.

La precisión no elimina todos los conflictos, pero reduce la posibilidad de que una misma expresión dependa enteramente de la sensibilidad política, cultural o moral del intérprete.

Resultados y límites

El derecho comparado tampoco permite afirmar que estas normas hayan eliminado los discursos de odio.

Las plataformas continúan enfrentando volúmenes enormes de publicaciones, los mecanismos de moderación cometen errores y los mensajes pueden trasladarse hacia servicios menos regulados. La tecnología modifica constantemente las formas de creación y circulación.

La regulación puede mejorar canales de denuncia, acelerar respuestas frente a contenidos claramente ilícitos y obligar a las empresas a transparentar sus decisiones. No puede garantizar por sí sola una conversación pública sin violencia, discriminación u hostilidad.

Existe además un riesgo de desplazamiento. Cuando una expresión desaparece de una plataforma visible, puede reaparecer en espacios cerrados, servicios alternativos o redes más difíciles de supervisar. La remoción reduce su exposición inmediata, pero no necesariamente modifica las convicciones ni las estructuras sociales que la producen.

Por eso, los sistemas comparados más complejos combinan sanción, regulación de plataformas, transparencia, educación y mecanismos de reparación. Ninguno de esos instrumentos basta por separado.

La enseñanza para el proyecto santafesino

La comparación internacional no desautoriza toda intervención estatal. Muestra, por el contrario, que los Estados democráticos consideran reales los daños asociados con campañas de hostigamiento, incitaciones violentas y amplificación digital.

También demuestra que el punto crítico se encuentra en la arquitectura de la respuesta.

Alemania procuró aplicar delitos ya existentes mediante obligaciones impuestas a las plataformas. Francia mostró el riesgo de los plazos breves y los incentivos para retirar de más. La Unión Europea desarrolló un sistema centrado en procedimientos, transparencia y riesgos sistémicos. El Reino Unido construyó un régimen extenso de deberes de seguridad. Colombia mostró que es posible sancionar directamente al autor con una definición mucho más angosta, que exige orientación al daño. Brasil mostró que la línea entre crítica y odio puede trazarla, con el tiempo, la jurisprudencia constitucional en lugar de un artículo abierto. México mostró que la vía administrativa, no penal ni contravencional, es una arquitectura alternativa disponible.

Ninguno de esos modelos ofrece un traslado directo al Código de Convivencia santafesino.

La principal diferencia es que el proyecto provincial crea una definición propia capaz de alcanzar expresiones que inciten, promuevan, justifiquen o naturalicen incluso el menosprecio. Luego conecta esa definición con una sanción directa sobre su autor.

El derecho comparado enseña que cuanto más compleja es la evaluación del contenido, más necesarias resultan las distinciones, los procedimientos y las garantías. El proyecto santafesino realiza el movimiento contrario: amplía la definición y reduce el desarrollo normativo.

Esa constatación no resuelve todavía el debate. Una defensa rigurosa de la iniciativa podría sostener que las experiencias extranjeras no responden completamente a la realidad provincial y que una figura amplia resulta necesaria para actuar antes de que el daño se transforme en violencia.

Ese argumento merece ser reconstruido en su mejor versión.

El próximo capítulo examinará, por lo tanto, la defensa más sólida que puede formularse a favor del proyecto.

CAPÍTULO 7
La mejor defensa posible del proyecto

"Quien no puede nombrar la mejor versión de lo que combate todavía no entendió lo que combate."

Una crítica seria necesita enfrentar la versión más sólida del argumento contrario. No alcanza con señalar ambigüedades, errores de técnica legislativa o riesgos de aplicación. También es necesario reconstruir por qué personas razonables, actuando de buena fe, podrían considerar necesaria una norma como la propuesta en Santa Fe.

La defensa más fuerte del proyecto no sostiene que toda expresión ofensiva deba ser castigada ni que el Estado pueda imponer una opinión oficial sobre los conflictos sociales. Parte de una premisa más limitada: existen mensajes que, sin formular una amenaza directa, contribuyen a degradar a determinadas personas, legitimar su exclusión y preparar un ambiente favorable a la violencia.

Desde esta posición, una regulación concentrada exclusivamente en la incitación explícita llegaría demasiado tarde.

Podría actuar frente al llamado directo a agredir, pero dejaría fuera el proceso previo mediante el cual una comunidad es

presentada como inferior, peligrosa, contaminante o indigna de protección.

Ese es el núcleo más atendible de la iniciativa.

La violencia no comienza con el ataque

Las campañas de persecución rara vez empiezan con una orden abierta de violencia. Suelen desarrollarse mediante acumulaciones.

Primero aparece la identificación de un grupo como problema. Luego se le atribuyen rasgos negativos de manera general. Después se normalizan las burlas, la sospecha y el desprecio. Finalmente, determinadas formas de exclusión o agresión pueden comenzar a ser percibidas como razonables, inevitables o merecidas.

La palabra no produce automáticamente ese recorrido, pero puede colaborar con él.

La defensa del proyecto sostiene que el derecho no debería esperar hasta la última etapa. Si la intervención estatal solo resulta posible cuando existe una convocatoria directa a lesionar, expulsar o matar, queda sin respuesta una zona previa de deshumanización que puede ser socialmente decisiva.

Desde esa perspectiva se comprende la elección de los verbos promover, justificar y naturalizar. No serían sinónimos innecesarios de incitar, sino formas de identificar distintos momentos del mismo proceso.

Promover significaría impulsar la circulación de una idea discriminatoria.

Justificar permitiría alcanzar los discursos que presentan la exclusión o la violencia como una respuesta legítima.

Naturalizar apuntaría a los mensajes que convierten esas prácticas en algo ordinario, aceptable o carente de conflicto.

La amplitud de la definición sería, entonces, una decisión consciente. El legislador habría intentado evitar que la respuesta se limite a la expresión más evidente y terminal del daño.

El perjuicio puede ser colectivo

Otro argumento favorable sostiene que el daño no debe medirse solamente desde la experiencia individual de quien recibe una ofensa.

Una expresión dirigida contra una persona por su religión, origen, orientación sexual, identidad o discapacidad también puede enviar un mensaje hacia quienes comparten esa condición. Puede indicarles que su presencia es cuestionada, que su seguridad es incierta o que su pertenencia a la comunidad depende de la tolerancia de otros.

Al mismo tiempo, el mensaje puede producir un efecto sobre terceros: confirmar prejuicios, habilitar nuevas agresiones o reducir la disposición social a intervenir en defensa de quienes son atacados.

La afectación sería, por lo tanto, individual y comunitaria.

Este razonamiento no es una reconstrucción hecha desde afuera: es, casi palabra por palabra, el que utilizaron quienes impulsaron el proyecto. La exposición de motivos que acompañó al expediente 53289-DBL sostiene que ***"los discursos de odio producen daño no solo sobre quienes son directamente destinatarios de ellos, sino también sobre el conjunto de la comunidad, erosionando el reconocimiento mutuo, debilitando la confianza social y afectando el tejido democrático que hace posible la vida común"***. El mismo texto agrega que defender la convivencia democrática ***"no consiste únicamente en impedir la violencia, sino también en preservar, aun en medio de las diferencias, el respeto irrestricto por la libertad de pensar del otro"*** —una formulación que, vale notarlo, es más matizada que buena parte de la crítica que este libro le hace al proyecto podría hacer suponer. (El Anexo 1 examina, artículo por artículo, en qué medida el texto sancionado se corresponde con el pedido original de la Mesa.)

Desde esta mirada, la convivencia democrática no se protege únicamente garantizando que cada persona pueda responder. También requiere preservar condiciones mínimas para que ciertos grupos puedan participar sin ser sometidos de manera permanente a campañas de degradación.

La libertad formal puede resultar insuficiente

La defensa del proyecto puede formular una objeción adicional: la libertad de expresión no opera en un espacio de igualdad real.

No todas las personas poseen la misma capacidad de difusión, acceso a medios, recursos jurídicos, redes de apoyo o autoridad

pública. Quien es atacado puede carecer de herramientas para responder, mientras que quien emite o amplifica el mensaje puede disponer de plataformas, estructuras organizadas o audiencias numerosas.

La réplica pública no siempre equilibra esa desigualdad.

Un mensaje puede alcanzar a miles de personas antes de que exista una respuesta. Una campaña coordinada puede multiplicar acusaciones, imágenes o rumores a una velocidad imposible de contrarrestar individualmente. Incluso cuando la víctima logra responder, el contenido original puede continuar circulando fuera de contexto.

En estos casos, exigir que el problema se resuelva exclusivamente mediante "más expresión" puede favorecer a quien ya posee mayor capacidad comunicacional.

La intervención estatal se justificaría como una forma de restablecer equilibrio. No reemplazaría el debate, pero marcaría un límite frente a expresiones que dejan de funcionar como opiniones aisladas y pasan a integrar prácticas de hostigamiento o exclusión.

La escala digital modifica el problema

Las redes sociales no inventaron la discriminación ni la violencia política. Modificaron su escala.

La velocidad de circulación, la permanencia de los contenidos, la posibilidad de actuar bajo identidades falsas y la facilidad para coordinar publicaciones permiten que una expresión produzca

efectos mucho mayores que los imaginables en un intercambio presencial.

También se volvió más difícil separar al autor original de quienes amplifican el mensaje. Una publicación puede ser reproducida, editada, convertida en imagen, incorporada a un video o recirculada en nuevos contextos.

Las herramientas de inteligencia artificial aumentan esa capacidad. Facilitan la producción de imágenes falsas, voces simuladas y contenidos adaptados a públicos específicos. El volumen puede reemplazar parcialmente a la credibilidad: una afirmación repetida cientos de veces adquiere una apariencia de consenso aunque provenga de una estructura artificial. La propia exposición de motivos del proyecto señala este punto de manera explícita, al advertir que **"la irrupción de la inteligencia artificial"** amplía **"la posibilidad de producir expresiones que deshumanizan y agreden"**.

Desde la posición favorable, las herramientas tradicionales resultan insuficientes para responder a ese entorno. Las acciones civiles o penales suelen ser lentas, exigen identificar responsables y se concentran en daños individuales. Una figura contravencional permitiría una reacción más próxima, accesible y flexible.

El valor de una respuesta no exclusivamente económica

La posibilidad de conmutar la multa por un curso también puede defenderse.

Una sanción puramente patrimonial puede limitarse a imponer un costo sin modificar la comprensión del hecho. En cambio, una instancia formativa podría ofrecer información sobre discriminación, derechos, efectos sociales de determinados discursos y mecanismos de reparación.

Para una persona que actuó por ignorancia, repetición acrítica o desconocimiento, un curso puede resultar más útil que una multa.

La alternativa también podría reducir el impacto desigual de la sanción económica. Quien no dispone de recursos tendría la posibilidad de cumplir mediante una actividad que, al menos en teoría, procura comprender las causas de la conducta y evitar su reiteración.

Desde esta mirada, el proyecto no expresaría un punitivismo clásico. Intentaría combinar reproche, prevención y formación.

La confusión técnica entre formación especial y abordaje interdisciplinario seguiría siendo corregible durante el tratamiento legislativo. Un defensor razonable de la iniciativa podría sostener que ese defecto no invalida la orientación general y que bastaría con precisar la figura, el consentimiento y las condiciones de cumplimiento.

El Ministerio de Cultura como autoridad adecuada

También puede defenderse la participación del Ministerio de Cultura.

Los discursos de odio no son únicamente un problema penal o policial. Involucran lenguajes, símbolos, representaciones sociales, memoria, educación y producción cultural. Un organismo especializado en cultura podría aportar una perspectiva distinta de la respuesta meramente represiva.

La elección ministerial sugeriría que el proyecto no busca entregar el problema exclusivamente a fuerzas de seguridad o tribunales. Pretende integrar campañas públicas, sensibilización y medidas formativas.

Desde esta perspectiva, el Ministerio no juzgaría la responsabilidad. Su función comenzaría después, en la ejecución de una instancia educativa o interdisciplinaria. La separación entre decisión judicial y ejecución cultural permitiría combinar garantías contravencionales con una respuesta de contenido no estrictamente punitivo.

El argumento es atendible siempre que la norma delimite con claridad esas funciones y evite que el organismo encargado de promover una política oficial termine actuando también como intérprete exclusivo de lo permitido.

Una norma breve que puede completarse

La defensa del proyecto puede sostener, además, que no toda regulación debe contener en su texto cada detalle operativo.

Las leyes suelen establecer principios, conductas y sanciones generales, dejando a la reglamentación y a los jueces la

determinación de aspectos concretos. El Código de Convivencia ya contiene reglas sobre responsabilidad personal, defensa, prueba, graduación de la pena, situación económica, reincidencia y recursos.

Desde esa posición, varias objeciones podrían resolverse mediante una lectura sistemática.

La ausencia de una referencia expresa a la intención no implicaría responsabilidad objetiva, porque el régimen general exige atribución personal.

La falta de criterios propios de graduación no impediría considerar el daño, los antecedentes y las condiciones económicas.

La amplitud de ciertos términos podría ser limitada por la interpretación judicial, atendiendo a la Constitución y a los tratados sobre libertad de expresión.

La norma no operaría en el vacío. Se incorporaría a un sistema que ya contiene principios y garantías.

Este argumento reduce algunas críticas, aunque depende de una confianza considerable en quienes deban completar el texto.

La urgencia como razón política

La rapidez del tratamiento también puede recibir una defensa.

Para quienes impulsaron el proyecto, la preocupación no era abstracta. La **Mesa del Diálogo Santafesino** venía trabajando desde hacía años en la promoción de la convivencia entre credos,

universidades y organizaciones sociales, y su propia declaración de junio de 2026 lo dice explícitamente: ***"el documento de esta Mesa, "Por una cultura de la paz, el diálogo y la convivencia democrática" de noviembre de 2023, suscripto por autoridades y representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil y religiosa, ya señalaba... la necesidad de profundizar acciones de sensibilización, formación y visibilización frente a estas problemáticas"***. Su intervención de junio de 2026, en cualquier caso, se apoyó en una exposición de motivos que desarrolla el problema con una argumentación más elaborada que la que suele atribuírsele a un proyecto aprobado sobre tablas en una sola sesión —aunque, como se detalla en el Anexo 1, buena parte de esa exposición de motivos reproduce, casi literalmente, el texto de la propia declaración de la Mesa.

La presencia de universidades, credos, entidades empresarias, organizaciones sociales y representación sindical podría ser presentada como una forma de deliberación previa en la sociedad civil.

Desde esta lectura, el Senado no habría reemplazado el debate por la improvisación. Habría recogido una demanda construida durante un proceso anterior y le habría dado una respuesta política inmediata.

La objeción posible es que la deliberación social sobre un problema no equivale al examen técnico de una figura sancionatoria. Pero la defensa más sólida afirmaría que el impulso institucional justificaba abrir rápidamente el trámite y que la

Cámara de Diputados conservaría la posibilidad de introducir correcciones.

La mejor versión del argumento

La defensa más rigurosa del proyecto podría resumirse de este modo:

Los discursos capaces de preparar discriminación y violencia no siempre adoptan la forma de una amenaza directa. Pueden actuar mediante la repetición, la normalización y la degradación progresiva de determinados grupos. Las redes sociales multiplican su alcance y reducen la capacidad de respuesta de las personas afectadas. Las normas existentes pueden llegar tarde o resultar inadecuadas para enfrentar campañas de hostigamiento que no encajan fácilmente en delitos tradicionales.

Frente a ese problema, el Estado tendría el deber de intervenir antes de que el daño se transforme en agresión física. La intervención debería combinar campañas de sensibilización con una respuesta contravencional moderada, basada en una multa conmutable por una instancia formativa. La amplitud de la definición permitiría cubrir conductas que contribuyen a la violencia sin convocarla de manera explícita, mientras que las garantías generales del Código y la interpretación judicial evitarían aplicaciones arbitrarias.

Esta defensa no es absurda ni autoritaria por definición. Responde a daños reales, reconoce desigualdades comunicacionales y procura evitar que la libertad de expresión se convierta en refugio de prácticas organizadas de persecución.

Su punto más débil está también en su apuesta principal: confía en que una definición extensa será aplicada con prudencia, proporcionalidad y sensibilidad constitucional.

Esa confianza debe ser examinada cuando el proyecto deja el terreno de sus finalidades y entra en funcionamiento.

Porque una norma no actúa sobre casos ideales. Actúa mediante denuncias, expedientes, capturas de pantalla, interpretaciones, decisiones y personas concretas.

Allí comienza la tercera parte de este libro.

TERCERA PARTE
La ley en funcionamiento

CAPÍTULO 8
De la denuncia al expediente

"Entre la palabra y la sanción hay siempre una cadena de manos. Cada una de ellas decide algo que nadie votó."

Hasta aquí el proyecto fue examinado como texto: su definición, sus sanciones, los antecedentes invocados y la mejor defensa posible de la iniciativa. El paso siguiente consiste en observar qué ocurriría cuando una expresión concreta fuera denunciada como discurso de odio.

La incorporación del artículo 62 bis al Código de Convivencia no crea solamente una prohibición. Activa un procedimiento. Una publicación, una imagen, una intervención pública o un mensaje dejan de pertenecer únicamente al terreno de la discusión social y pueden convertirse en el objeto de una investigación contravencional.

El tránsito comienza con un acto sencillo: alguien denuncia.

A partir de ese momento se abre una secuencia institucional en la que intervienen denunciantes, fiscales, policías, defensores, jueces y, eventualmente, querellantes. La expresión original queda

separada del intercambio en el que apareció, incorporada a un legajo y sometida a una reconstrucción jurídica.

Ese pasaje de la palabra al expediente merece atención propia.

Quién puede denunciar

El Código permite que cualquier persona que tome conocimiento de una posible contravención formule la denuncia. Puede hacerlo ante el Ministerio Público de la Acusación, la policía, los centros territoriales de denuncias o los órganos habilitados por el ordenamiento.

La amplitud facilita el acceso al sistema. Una persona afectada no necesita realizar por sí misma una investigación completa ni presentar desde el comienzo una acusación técnicamente elaborada. Le alcanza con poner en conocimiento de la autoridad un hecho que considera contrario a la ley.

Esa apertura resulta razonable en casos de amenazas, persecución o violencia. También puede evitar que la capacidad de activar la respuesta estatal dependa de los recursos económicos o jurídicos de la víctima.

Pero, aplicada a una figura construida sobre expresiones, la misma facilidad produce un efecto adicional. No es necesario que la denuncia provenga de la persona mencionada en el mensaje. Puede formularla quien se considere afectado como integrante de un grupo, quien haya presenciado la expresión o quien

simplemente entienda que su contenido encuadra en la definición legal.

La denuncia no demuestra la infracción. Solo pone en movimiento el procedimiento.

La diferencia es fundamental. Sin embargo, para la persona señalada, el ingreso al sistema ya puede tener consecuencias: citaciones, necesidad de defensa, preservación de dispositivos, requerimientos de información y exposición pública.

La primera reconstrucción del hecho

Una expresión no llega al expediente en estado puro.

Llega mediante el relato de quien denuncia, acompañado quizá por una captura de pantalla, un enlace, un video, una grabación o el testimonio de quienes la presenciaron. Desde el inicio existe una selección: alguien decide qué fragmento conservar, cómo describirlo y por qué considera que constituye odio.

La autoridad debe reconstruir, entre otros elementos, quién produjo el contenido, cuándo fue emitido, por qué medio circuló, a quién estaba dirigido y cuál era su contexto.

En una contravención material, el hecho suele describirse mediante una acción observable: ingresar a un lugar, dañar un objeto, obstruir una calle o incumplir una prohibición. En una infracción discursiva, la materialidad existe —la frase fue pronunciada, el mensaje fue publicado—, pero la calificación depende también del significado.

No alcanza con acreditar que la expresión existió. Hay que establecer que incitó, promovió, justificó o naturalizó alguno de los resultados enumerados por el proyecto y que lo hizo respecto de una persona o grupo por alguno de los motivos protegidos.

El expediente comienza, por lo tanto, con dos preguntas distintas: qué se dijo y qué significa jurídicamente lo dicho.

El Ministerio Público de la Acusación

El Código coloca la promoción y el ejercicio de la acción contravencional pública en manos del Ministerio Público de la Acusación. La fiscalía debe evaluar la noticia recibida, dirigir la investigación y decidir si existen elementos suficientes para avanzar.

Puede encomendar diligencias a la policía, aunque conserva la dirección y el control de la actividad delegada. También pueden intervenir otros actores autorizados por el Código, incluidos organismos públicos y querellantes particulares en las condiciones previstas.

La intervención fiscal constituye una garantía importante. La denuncia no pasa directamente a una condena ni queda librada exclusivamente a una decisión administrativa del Ministerio de Cultura.

La fiscalía debe examinar la existencia de la conducta, su encuadre legal y los elementos que vinculan a una persona concreta con el hecho investigado.

En una figura abierta, sin embargo, esa tarea adquiere un peso especial. La fiscalía no se limita a comprobar una acción. Debe realizar una primera interpretación sobre el lenguaje y decidir si el caso merece la intervención del sistema sancionador.

Archivar también es decidir.

Cuando una fiscalía concluye que una expresión no reúne los elementos de la falta, fija un límite práctico a la norma. Cuando decide avanzar, establece que la interpretación propuesta por el denunciante posee al menos suficiente plausibilidad para continuar la investigación.

Antes de que exista una sentencia, la política de persecución contravencional comienza a delinear el alcance real de la figura.

La investigación y sus plazos

El procedimiento contravencional fue diseñado para ser más breve y sencillo que un proceso penal ordinario. La investigación posee plazos acotados y puede concluir mediante archivo, mecanismos alternativos o formulación de una acusación.

La celeridad busca evitar que una infracción menor produzca expedientes prolongados durante años. También protege a la víctima y a la persona investigada frente a una incertidumbre indefinida.

Pero la rapidez tiene un límite.

Las expresiones requieren con frecuencia reconstruir conversaciones completas, identificar cuentas, verificar

autenticidad, distinguir al autor de quien compartió el contenido y establecer el alcance real de la publicación. Una interpretación apresurada puede convertir una cita en adhesión, una ironía en afirmación literal o una reproducción crítica en promoción.

La sencillez procesal no debería confundirse con simplificación del hecho.

El desafío consiste en mantener un procedimiento ágil sin reducir la investigación a una captura de pantalla y una lectura inmediata de su contenido.

El derecho de defensa

La persona sospechada de haber cometido una contravención se encuentra protegida por las garantías reconocidas a los imputados. Tiene derecho a conocer el hecho atribuido, contar con asistencia jurídica, aportar pruebas y discutir la interpretación sostenida por la acusación.

Puede designar un defensor de confianza. En las condiciones previstas por el Código, también puede recibir asistencia del Servicio Público Provincial de Defensa Penal.

Esta protección resulta indispensable porque la discusión no se limitará a negar la autoría. En muchos casos, la persona podrá reconocer que emitió el mensaje y cuestionar, en cambio, el significado que se le atribuye.

La defensa tendrá que explicar el contexto, la intención, el destinatario, la existencia de una polémica previa, el carácter

satírico del contenido o la finalidad informativa, artística, académica o periodística.

El proceso se convierte así en una disputa sobre interpretación.

La acusación podrá sostener que una publicación naturaliza el menosprecio. La defensa podrá afirmar que describe una situación, critica una doctrina o utiliza un recurso irónico. El juez deberá decidir cuál de esas lecturas tiene respaldo suficiente para producir una sanción.

La posición de la víctima

El Código reconoce a quien invoque la calidad de víctima el derecho a aportar pruebas, recibir información y solicitar mecanismos alternativos de resolución. Durante la etapa de juicio puede, bajo determinadas condiciones, constituirse como querellante particular.

Estas facultades permiten que la persona afectada no quede reducida a una fuente de información. Puede intervenir en el proceso, proponer una lectura del hecho y reclamar una respuesta.

En casos de hostigamiento real, esa participación puede ser decisiva. La víctima puede aportar el contexto que una publicación aislada no muestra: mensajes anteriores, campañas coordinadas, amenazas recibidas o efectos concretos sobre su vida.

Al mismo tiempo, la percepción del daño no reemplaza la necesidad de probar la contravención.

Una persona puede sentirse legítimamente ofendida, intimidada o degradada y, aun así, la expresión no reunir los requisitos necesarios para una sanción estatal. El procedimiento debe reconocer la experiencia de la víctima sin convertir su interpretación en prueba concluyente del sentido jurídico del mensaje.

Archivo, oportunidad y soluciones alternativas

No toda denuncia debe llegar a juicio.

El Código permite archivar las actuaciones cuando no existen elementos suficientes, aplicar criterios de oportunidad y promover mecanismos alternativos de resolución del conflicto. La víctima y la persona acusada deben ser informadas sobre esas posibilidades. Si se alcanza una composición antes del juicio, la acción puede extinguirse en los términos previstos por el régimen.

Este aspecto puede resultar valioso para la materia analizada.

Algunos conflictos originados en expresiones podrían resolverse mediante rectificación, retiro del contenido, derecho a réplica, reconocimiento del daño, disculpa o compromiso de no reiteración. Esas respuestas pueden ser más adecuadas que una multa cuando el objetivo principal es reparar una relación o detener un hostigamiento.

Pero la solución alternativa debe ser genuinamente voluntaria.

Una persona puede aceptar una disculpa o un curso para evitar el costo y la incertidumbre del juicio, incluso cuando considera que

su expresión fue legítima. En ese caso, el acuerdo cierra el expediente, pero no necesariamente demuestra que la calificación inicial haya sido correcta.

La existencia de una salida negociada no elimina la presión que produce la apertura del proceso.

Cuando la acusación avanza

Si la fiscalía considera que cuenta con elementos suficientes para obtener una condena, debe formular un requerimiento acusatorio.

La acusación debe identificar a la persona imputada, describir el hecho, indicar dónde y cuándo habría ocurrido, precisar su calificación legal, solicitar una pena y ofrecer la prueba que será producida en el juicio.

La defensa puede examinar los documentos, plantear objeciones y presentar sus propios elementos. Después se fija una audiencia oral y pública, en la que la acusación deberá probar el hecho y la responsabilidad.

Este momento obliga a abandonar las formulaciones generales.

Ya no se discute si los discursos de odio dañan la convivencia. Se discute si una persona concreta, mediante una expresión determinada y dentro de un contexto específico, realizó la conducta prohibida por el artículo 62 bis.

La distancia entre ambas preguntas es considerable.

Una política pública puede construirse sobre diagnósticos sociales amplios. Una condena necesita una imputación individual, una prueba suficiente y una interpretación compatible con el principio de legalidad.

El expediente como primera consecuencia

Hasta que exista sentencia, la persona investigada conserva su estado de inocencia. La denuncia no equivale a culpabilidad y la acusación tampoco.

Sin embargo, el procedimiento ya constituye una intervención estatal.

Obliga a responder, buscar defensa, preservar información, comparecer y someter una expresión al examen institucional. Si el caso adquiere repercusión pública, la sola existencia del expediente puede producir además un señalamiento social difícil de revertir, incluso cuando termine archivado o en absolución.

Esto no significa que investigar sea castigar. Significa que el proceso tiene costos y que esos costos adquieren relevancia cuando la figura que permite iniciarlo posee límites extensos.

La primera consecuencia de una norma sobre la palabra no siempre será la multa. Puede ser el expediente.

El capítulo siguiente examinará el elemento que, en muchos de esos expedientes, ocupará el centro de la discusión: la prueba digital y la reconstrucción del contexto.

CAPÍTULO 9
La prueba digital y el problema del contexto

"Una captura de pantalla conserva la frase. Nunca conserva el silencio que la rodeaba."

En los casos previstos por el proyecto, buena parte de la prueba probablemente será digital: publicaciones en redes sociales, mensajes, imágenes, audios, videos, comentarios, capturas de pantalla y registros de circulación.

A primera vista, esa prueba parece especialmente sólida. Una frase escrita permanece, una imagen puede conservarse, un video permite volver sobre lo ocurrido. Frente a la fragilidad de la memoria humana, el registro digital transmite una impresión de objetividad. Pero conservar una expresión no equivale a conservar su contexto: una captura puede demostrar que determinadas palabras aparecieron en una pantalla, sin probar quién las escribió, con qué intención, en qué conversación fueron publicadas o qué alcance real tuvieron.

La investigación no deberá resolver únicamente si el contenido existió. También tendrá que reconstruir las condiciones en las que adquirió sentido.

La apariencia de una prueba completa

La captura de pantalla se convirtió en una de las formas más comunes de documentar conflictos digitales: es rápida, accesible y permite preservar un contenido antes de que sea eliminado. Su utilidad es evidente. El problema aparece cuando el fragmento conservado comienza a ser tratado como si contuviera por sí solo la totalidad del hecho.

Una captura puede recortar la publicación original, omitir respuestas anteriores, excluir el título de una noticia compartida o no mostrar que el mensaje formaba parte de una discusión más extensa. También puede presentar como afirmación propia una frase citada para cuestionarla. La imagen registra una selección —alguien decidió qué parte conservar, dónde comenzar el recorte y qué dejar afuera— y eso no la vuelve falsa, pero sí obliga a leerla como un fragmento que necesita ser verificado y completado.

Autoría, identidad y control de la cuenta

El primer problema consiste en determinar quién produjo el contenido. Que una publicación aparezca bajo el nombre de una persona no demuestra de manera automática que haya sido escrita por ella: las cuentas pueden ser compartidas, administradas por terceros, clonadas o intervenidas mediante accesos no autorizados. En perfiles institucionales, páginas partidarias o empresas, varias personas pueden tener permisos para publicar; en otros casos, el contenido puede haber sido programado, replicado desde otra plataforma o producido por un sistema automatizado.

La responsabilidad no debería atribuirse solo a partir del nombre visible. Será necesario establecer el control efectivo de la cuenta, las credenciales utilizadas, la vinculación entre el dispositivo y la publicación y, cuando corresponda, la intervención concreta de cada integrante de una estructura colectiva. La referencia del proyecto a quienes actúen "individualmente o en grupo" no resuelve esta dificultad: la actuación grupal no elimina la responsabilidad personal, y una campaña puede ser colectiva sin que eso exima de determinar qué hizo cada persona.

Compartir no siempre significa adherir

Compartir una publicación puede contribuir a su difusión, pero esa acción admite sentidos distintos. Una persona puede reproducir un mensaje porque está de acuerdo con él, para denunciarlo, para discutirlo o para conservarlo como evidencia; puede acompañarlo con un comentario crítico, irónico o ambiguo, o publicarlo sin ninguna explicación. La ausencia de una condena expresa no demuestra necesariamente adhesión.

Este problema se vuelve especialmente delicado cuando la figura sanciona la promoción o la justificación: la mera circulación de un contenido podría usarse como indicio de apoyo, aunque la finalidad haya sido periodística, académica o crítica. La autoridad tendría que examinar el conjunto —el texto agregado, las publicaciones anteriores, el perfil de la cuenta, la audiencia a la que se dirigía— porque la prueba digital registra una acción de difusión, pero el significado de esa acción sigue exigiendo interpretación.

Cita, ironía y sátira

El lenguaje digital combina formatos que no siempre pueden interpretarse literalmente. La ironía expresa una idea mediante palabras que, aisladas, parecen sostener lo contrario; la sátira exagera y provoca; los memes dependen de referencias compartidas y conocimientos previos. Una lectura puramente textual puede producir errores graves: una frase que parece justificar una conducta puede estar ridiculizándola, una imagen ofensiva puede formar parte de una denuncia sobre cómo circulan ciertos prejuicios, una expresión agresiva puede dirigirse contra una doctrina o una institución y no contra las personas protegidas por la norma.

El contexto tampoco convierte toda ironía en inocente ni toda sátira en inmune —esos recursos también pueden usarse para encubrir hostigamientos reales—, y no existe una marca universal que permita distinguir el recurso crítico de la excusa retrospectiva. Habrá que examinar cómo fueron empleadas las palabras, qué antecedentes existían y qué podía comprender razonablemente la audiencia, no solo qué palabras se usaron.

El mensaje aislado y la conversación completa

Las expresiones digitales suelen formar parte de intercambios: un comentario responde a otro, una frase retoma una acusación previa, una publicación se vincula con una noticia o un debate que puede haber desaparecido cuando comienza la investigación. Extraer una intervención de esa secuencia puede cambiar su sentido por completo. La frase **"eso es exactamente lo que**

quieren" resulta incomprensible si no se conoce a qué se refiere; una afirmación aparentemente general puede haber sido dirigida a una persona específica; una frase agresiva puede haber respondido a una amenaza anterior.

El contexto no justifica automáticamente la conducta, pero permite describirla con precisión. Para reconstruirlo puede ser necesario conservar hilos completos, enlaces, archivos originales y metadatos, y establecer si el contenido fue editado, eliminado o republicado. El procedimiento contravencional, pensado para ser rápido, deberá evitar que la celeridad reduzca la investigación a una pieza aislada.

Alcance potencial y alcance real

El proyecto no diferencia según la cantidad de destinatarios ni la capacidad de difusión del mensaje, y esa omisión traslada a la prueba una pregunta importante: **¿cuántas personas estuvieron efectivamente expuestas?** No es lo mismo una publicación enviada a un grupo cerrado que una campaña sostenida por una cuenta con miles de seguidores, ni una frase de escasa circulación que un contenido amplificado mediante redes coordinadas o sistemas automatizados. El número de seguidores tampoco demuestra por sí solo el impacto: una cuenta pequeña puede generar una publicación viral, y una de gran tamaño puede pasar inadvertida.

Estos datos —visualizaciones, reenvíos, duración de la circulación, alcance orgánico frente a amplificación organizada— pueden ser relevantes para medir la gravedad y la proporcionalidad de la respuesta. Pero no siempre estarán disponibles: las

plataformas controlan buena parte de esa información y la conservan durante plazos limitados, y la autoridad provincial dependerá, en muchos casos, de la colaboración de empresas radicadas fuera de su jurisdicción. La norma puede definir una infracción con facilidad; probar su alcance real es otra cuestión.

Eliminación, manipulación y cadena de conservación

Los contenidos digitales pueden eliminarse en segundos y seguir circulando durante años: borrar una publicación no garantiza su desaparición, porque otros usuarios pueden haberla capturado o reproducido. La eliminación también admite lecturas distintas —puede expresar arrepentimiento, voluntad de reparar, temor a una denuncia o intención de ocultar la prueba—, y la conducta posterior no permite reconstruir por sí sola la intención inicial. El Código permite valorar el comportamiento posterior y la disposición a reparar; en una infracción discursiva esos elementos pueden pesar, siempre que no se usen para exigir una confesión ideológica como condición de un trato más favorable.

A esto se suma que las capturas, audios e imágenes pueden ser alterados: la edición básica permite recortar una conversación o cambiar fechas, y las herramientas más sofisticadas hacen posible producir voces e imágenes falsas con apariencia verosímil. Cuando exista una controversia seria sobre autenticidad, origen o integridad, la condena no debería apoyarse únicamente en la apariencia visual del archivo. Eso exige conservar originales, verificar metadatos y documentar cómo fue obtenida cada pieza de prueba —no trasladar mecánicamente las exigencias de una

investigación penal compleja a cada expediente contravencional, pero sí reconocer que una imagen reenviada varias veces y sin origen identificable ofrece menos garantías que un contenido verificado mediante procedimientos reproducibles.

La recepción del mensaje

El significado no depende únicamente de la intención del autor. También se relaciona con la forma en que el mensaje podía ser comprendido: una expresión puede causar temor aunque quien la emitió afirme que se trató de una broma, y una referencia histórica puede funcionar como amenaza dentro de un contexto conocido por sus destinatarios.

Sin embargo, la recepción no puede medirse solo por la reacción más severa. En espacios públicos amplios siempre es posible que alguien interprete una frase como agresiva u ofensiva, y la sensibilidad individual no debería bastar para convertir el mensaje en una infracción. El criterio más exigente es otro: cómo podía ser comprendida razonablemente la expresión dentro de su contexto, por el grupo al que estaba dirigida y por la audiencia a la que efectivamente llegó.

El contexto como garantía y como riesgo

Reclamar que se examine el contexto parece una garantía evidente: permite distinguir entre amenaza, cita, crítica o sátira. Pero el contexto también amplía el espacio interpretativo. Para reconstruirlo, la autoridad puede revisar publicaciones anteriores, vínculos, símbolos y adhesiones, y una frase ambigua puede adquirir un sentido más grave cuando se la vincula con otros

antecedentes. Esa operación puede ser necesaria en algunos casos, pero también puede transformar la investigación de una expresión puntual en un examen general sobre las ideas o posiciones políticas del autor.

El contexto debe iluminar el hecho, no reemplazarlo. No debería usarse para castigar una publicación insuficiente por sí misma mediante la acumulación de opiniones legales o antecedentes ideológicos: la responsabilidad tiene que seguir vinculada con una conducta concreta. Este límite es especialmente importante cuando la figura incluye conceptos como naturalización o menosprecio, cuyo significado puede depender fuertemente de la lectura global que se haga sobre quien habla.

Dos planos, y una certeza menor de la que parece

En una infracción discursiva existen, finalmente, dos planos probatorios. El primero se refiere a los hechos materiales: quién publicó, qué contenido, cuándo, por qué medio y con qué alcance. El segundo se refiere a la calificación: si esa expresión incitó, promovió, justificó o naturalizó discriminación, hostilidad, violencia o menosprecio. El primero puede resolverse mediante documentos, testimonios y pericias técnicas. El segundo exige interpretación jurídica, y ninguna herramienta informática puede sustituirla: un sistema puede detectar palabras o patrones de circulación, pero no puede determinar por sí solo si una frase constituye crítica legítima, ironía o promoción de hostilidad.

Los registros digitales ofrecen una ventaja real: permiten conservar conductas que antes desaparecían con la palabra

pronunciada. Pero también crean una ilusión de certeza. La captura parece completa porque puede verse, el audio parece definitivo porque puede escucharse, el video parece cerrar la discusión porque reproduce imágenes —y sin embargo cada uno exige preguntas sobre autoría, integridad, contexto y significado antes de convertirse en prueba de algo.

Borges imaginó, en **"Funes el memorioso"** [2], a un hombre que después de un accidente pierde la capacidad de olvidar: recuerda cada hoja de cada árbol que vio, cada matiz de cada nube, cada instante de su vida con precisión absoluta e imborrable. Esa memoria total no lo vuelve más lúcido. Lo paraliza. Porque pensar, advierte el propio relato, es ***"olvidar diferencias, es generalizar, abstraer"*** —y en la memoria de **Funes**, saturada de detalle perfecto, no queda espacio para el juicio, solo para el registro. Un entorno digital que conserva cada expresión indefinidamente, capaz de exhumar cualquier frase años después de pronunciada, corre un riesgo de naturaleza semejante: puede ofrecer un archivo perfecto y, al mismo tiempo, ningún criterio para distinguir, dentro de ese archivo, la ironía de la convicción, el exabrupto de la posición sostenida, quien cambió de opinión de quien nunca dijo eso. La abundancia del registro no reemplaza la escasez del juicio. Puede, incluso, agravarla.

La nueva figura no se aplicará sobre palabras abstractas. Se aplicará sobre fragmentos concretos, recogidos por personas e incorporados a expedientes. Cuanto más abierta sea la definición, mayor será la carga que recaiga sobre esa reconstrucción: el

2 [1] Borges, J. L. (1944). "Funes el memorioso", en Ficciones. Buenos Aires: Sur.

problema no es solo obtener la prueba, sino evitar que su apariencia de objetividad oculte todo lo que todavía debe ser interpretado.

El capítulo siguiente examinará quién realizará finalmente esa interpretación, y cómo pueden aparecer desigualdades en la aplicación de una norma que entrega al decisor un margen considerable.

CAPÍTULO 10
Quién decide qué es odio y la desigualdad en la aplicación

"La ley trata a todos por igual.
Su aplicación, casi nunca."

Una norma no se aplica sola. Entre el texto aprobado y la sanción concreta intervienen personas e instituciones que seleccionan hechos, interpretan palabras, valoran pruebas y deciden qué casos merecen avanzar.

En el proyecto santafesino, esa tarea adquiere una importancia especial porque la definición no se limita a conductas materiales fácilmente observables. Incitar, promover, justificar o naturalizar discriminación, hostilidad, violencia o menosprecio exige atribuir un significado jurídico a expresiones que pueden admitir más de una lectura.

La cuestión ya no consiste únicamente en saber qué dice la norma. También importa quién la interpreta, mediante qué criterios y sobre qué personas recaerá con mayor frecuencia.

Una cadena de decisiones

El procedimiento puede comenzar con una denuncia presentada por la persona afectada, por alguien que presenció el hecho o por

cualquier ciudadano que considere que una expresión encuadra en la figura.

La policía, los centros de denuncia y el Ministerio Público de la Acusación pueden recibir esa presentación. Luego corresponde decidir si existen elementos suficientes para investigar, qué medidas deben realizarse y si el caso debe archivarse, resolverse mediante una alternativa o avanzar hacia una acusación.

Si llega a juicio, será una autoridad judicial la que determine si la expresión constituye una infracción y, en su caso, qué consecuencia corresponde.

No existe, por lo tanto, un único intérprete. La aplicación se construye mediante una cadena: alguien reconoce un contenido como discurso de odio; una autoridad decide recibirlo como posible infracción; una fiscalía evalúa si debe avanzar; una defensa propone otra lectura; un juez resuelve qué interpretación tendrá efectos sancionatorios.

Cada etapa puede corregir a la anterior. La denuncia no obliga a acusar y la acusación no obliga a condenar. Esas instancias sucesivas forman parte de las garantías del procedimiento.

Pero también producen un fenómeno menos visible: antes de que exista jurisprudencia estable, diferentes oficinas pueden comenzar a construir criterios distintos sobre una misma figura.

El primer filtro no siempre es jurídico

La persona que denuncia no tiene por qué realizar un análisis técnico. Puede actuar porque se sintió amenazada, degradada o atacada, porque considera que el mensaje perjudica a un grupo o porque entiende que determinados contenidos no deberían circular.

Ese impulso puede ser legítimo y revelar un daño real. Sin embargo, la experiencia subjetiva del agravio no coincide necesariamente con la definición jurídica de una contravención.

Una expresión puede resultar ofensiva sin incitar discriminación. Puede ser hostil sin estar motivada por una categoría protegida. Puede cuestionar una doctrina religiosa sin atacar la dignidad de sus creyentes.

La denuncia convierte esa percepción inicial en una cuestión institucional. Desde ese momento, las autoridades deben separar el rechazo moral, el conflicto social y la posible infracción.

La dificultad es mayor cuando el lenguaje público ya se encuentra organizado alrededor de categorías políticas consolidadas. Una expresión previamente calificada como racista, misógina, homofóbica, antisemita o discriminatoria puede llegar al expediente acompañada por una interpretación social fuerte. La autoridad no actúa en un vacío. Conoce el debate, las reacciones públicas y el costo de archivar un caso que ha adquirido visibilidad.

La presión no siempre conduce a una condena. Puede influir, sin embargo, en la decisión de investigar.

La selección de los casos

Ningún sistema sancionador investiga todo lo que formalmente podría quedar comprendido en sus normas.

Las instituciones poseen recursos limitados. Fiscales, policías y jueces deben ordenar prioridades. Algunas denuncias se archivan rápidamente; otras reciben medidas de prueba, citaciones y seguimiento.

Esa selección puede responder a criterios razonables: gravedad, alcance, riesgo, reiteración, vulnerabilidad de la víctima o disponibilidad de evidencia.

También puede verse afectada por factores externos: repercusión pública, presión política, presencia mediática, capacidad de organización del denunciante o interés institucional por mostrar resultados.

Una publicación difundida por una persona desconocida puede pasar inadvertida. Una frase semejante pronunciada por un periodista, un dirigente gremial, un docente o un funcionario puede generar una reacción inmediata.

La diferencia puede estar justificada por el alcance o por la responsabilidad particular de quien habla. Pero también puede producir una aplicación concentrada en sujetos visibles, mientras expresiones semejantes permanecen fuera del sistema por no haber generado denuncia o atención pública.

La selectividad no requiere una orden secreta. Surge de la imposibilidad material de intervenir frente a todos los casos y de los criterios, explícitos o implícitos, utilizados para escogerlos.

La visibilidad como factor de exposición

La norma no diferencia en su definición entre una persona con audiencia reducida y otra con capacidad de influir sobre miles de destinatarios. Esa diferencia puede aparecer luego al valorar la gravedad, pero también determina quién resulta más fácil de detectar.

Los periodistas, dirigentes políticos y sociales, representantes sindicales, docentes, religiosos, artistas y funcionarios producen expresiones públicas de manera habitual. Sus intervenciones quedan registradas, circulan, pueden ser recortadas y son observadas por adversarios, audiencias y organizaciones.

La exposición aumenta la posibilidad de denuncia.

Quien ocupa una posición pública puede tener mayores deberes de cuidado. En algunos casos, su palabra posee una capacidad de daño superior. Eso no elimina el problema de la desigualdad: una norma abierta puede convertirse en un recurso recurrente para llevar disputas políticas, laborales, religiosas o periodísticas hacia el sistema contravencional.

Una denuncia puede perseguir la protección de una víctima. También puede utilizarse para desgastar a un adversario, obligarlo a defenderse o colocar una controversia bajo una calificación moralmente deslegitimante.

El procedimiento debe distinguir ambos supuestos sin presumir que toda denuncia es instrumental ni que toda acusación expresa un daño genuino.

El Estado como intérprete del conflicto

Muchos de los casos posibles surgirán en debates donde las palabras ya poseen significados disputados.

Una organización puede considerar que una crítica promueve hostilidad. El autor puede sostener que cuestionó una práctica y no a las personas. Un colectivo puede interpretar una imagen como degradante. La defensa puede alegar sátira. Una comunidad religiosa puede denunciar menosprecio; el emisor puede invocar libertad de crítica doctrinal.

Cuando el expediente avanza, el Estado debe optar entre esas lecturas.

La decisión no consiste en determinar cuál posición es más amable o socialmente aceptada. Debe establecer si la expresión reúne los elementos de una infracción sancionatoria.

Para hacerlo, la autoridad tendrá que interpretar conceptos que el proyecto no define con suficiente precisión. **¿Qué diferencia existe entre promover hostilidad y expresar una posición hostil? ¿Cuándo una explicación se convierte en justificación? ¿Qué conducta permite afirmar que alguien naturalizó el menosprecio?**

Esas preguntas no tienen una respuesta automática. La ley entrega al decisor un margen considerable y le exige completar, mediante interpretación, parte de la delimitación que el texto dejó abierta.

Diferencias territoriales y criterios fragmentados

Santa Fe es una provincia extensa, con realidades sociales, políticas y culturales diferentes.

Una expresión puede ser denunciada en Rosario, Santa Fe, Reconquista, Rafaela, Venado Tuerto o una localidad pequeña. Las oficinas que reciban los casos no tendrán necesariamente la misma experiencia en libertad de expresión, discriminación, conflictos religiosos o prueba digital.

Durante los primeros años de aplicación podrían aparecer criterios dispares. Una fiscalía podría archivar una publicación por considerarla crítica legítima. Otra podría investigar una expresión semejante como posible naturalización del menosprecio.

La revisión judicial puede corregir esas diferencias, pero necesita tiempo y casos suficientes. Mientras tanto, la incertidumbre recae sobre las personas sometidas a interpretaciones distintas según la jurisdicción o la autoridad interviniente.

La capacitación puede reducir esa fragmentación, aunque también plantea una pregunta: quién elaborará los criterios y desde qué concepción de discurso de odio.

Una formación orientada exclusivamente a reconocer daños puede subestimar los límites de la libertad de expresión. Otra concentrada solo en evitar excesos puede dejar sin respuesta formas reales de hostigamiento.

La capacitación adecuada debería integrar ambos problemas, porque la norma protege derechos que pueden entrar en tensión y no valores que siempre avanzan en la misma dirección.

La fragmentación no se agota, además, dentro de los límites de la provincia. El proyecto tampoco define su propio alcance territorial hacia afuera: no aclara si la competencia santafesina se activa solo cuando la expresión se emite dentro de la provincia, o también cuando se emite en cualquier otro lugar del país pero produce efecto sobre una persona que reside en Santa Fe. El derecho contravencional comparado ofrece, al menos, dos teorías posibles para resolver esta clase de conflicto: la de la acción, que ubica la competencia donde se emitió la expresión, y la del resultado, que la ubica donde se produjo el efecto. El proyecto no elige ninguna. La omisión se vuelve particularmente delicada cuando quien habla es un funcionario del Estado nacional, actuando en ejercicio de su función desde otra jurisdicción: ahí se suma, a la duda territorial, una pregunta de fondo sobre el propio sistema federal, que probablemente terminaría dirimiéndose no en un juzgado contravencional santafesino sino, eventualmente, ante la Corte Suprema por una cuestión de competencia.

Organizaciones con capacidad de activar el sistema

La posibilidad de denunciar está abierta a todos, pero no todos cuentan con los mismos recursos para sostener un caso.

Organizaciones religiosas, empresarias, sindicales, políticas o de derechos humanos pueden disponer de asesoramiento jurídico, equipos de comunicación, archivos, contactos institucionales y capacidad para instalar públicamente un reclamo.

Una persona aislada puede no conocer el procedimiento, no conservar correctamente la prueba o abandonar la denuncia por falta de tiempo y recursos.

Esta desigualdad puede producir una paradoja. Una herramienta creada para proteger a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad puede ser activada con mayor eficacia por actores institucionalmente fuertes.

Eso no invalida sus denuncias ni permite presumir mala fe. Muestra que el acceso formalmente igual a un procedimiento no garantiza una capacidad equivalente para utilizarlo.

La autoridad deberá evitar que la fuerza organizativa del denunciante sustituya el análisis de los elementos de la infracción.

El problema de los funcionarios públicos

El Código contempla un agravamiento cuando una contravención es cometida por un funcionario público en ejercicio o con ocasión de sus funciones. Esa regla responde a una razón

atendible: quien actúa desde el Estado posee deberes reforzados y puede utilizar su autoridad para aumentar el daño.

Aplicada a los discursos de odio, la disposición incrementa la exposición de quienes trabajan en la administración pública.

La situación no se limita a las máximas autoridades. Policías, penitenciarios, docentes, trabajadores de salud, empleados municipales y agentes de distintas áreas pueden emitir opiniones en redes sociales, intervenir en debates gremiales o participar en controversias públicas.

La discusión será determinar cuándo una expresión fue realizada en ejercicio o con ocasión del cargo. Un mensaje publicado desde una cuenta personal, fuera del horario laboral, puede ser relacionado con la función si la persona se identifica como agente estatal o si el contenido se vincula con su actividad.

Esa conexión deberá trazarse con cuidado. De lo contrario, el deber reforzado puede extenderse a toda la vida expresiva del trabajador público.

El capítulo 12 abordará específicamente esa doble exposición. Aquí importa advertir que la posición institucional del autor influye desde el comienzo en la selección, la calificación y las consecuencias posibles del caso.

La igualdad ante una definición abierta

La igualdad jurídica no se agota en aplicar las mismas palabras a todas las personas. También exige evitar que esas palabras

adquieran sentidos variables según quién habla, quién denuncia o qué posición política ocupa cada parte.

Una expresión cercana al oficialismo no debería recibir un análisis más indulgente que otra formulada por un opositor. Una crítica a un grupo con alta capacidad institucional no debería ser evaluada con un umbral distinto del utilizado frente a colectivos con menor representación.

En la práctica, ninguna institución está completamente aislada de las sensibilidades de su tiempo. Los consensos morales, las disputas partidarias y las jerarquías sociales condicionan qué expresiones resultan inmediatamente reconocibles como problemáticas y cuáles permanecen normalizadas.

Una norma amplia aumenta esa dependencia. Cuando la conducta prohibida está claramente delimitada, el margen para esas variaciones es menor. Cuando la figura exige decidir qué naturaliza hostilidad o menosprecio, el contexto político y cultural del intérprete adquiere más peso.

La desigualdad puede aparecer, entonces, antes de la sanción: en qué denuncias se reciben con urgencia, qué casos se investigan, qué pruebas se buscan y qué interpretaciones se consideran plausibles.

La jurisprudencia como límite posterior

Los jueces pueden construir criterios restrictivos que protejan la libertad de expresión. Podrían exigir intención demostrable, capacidad relevante de difusión, relación clara con una categoría

protegida y peligro concreto para evitar que la figura alcance críticas, sátiras o controversias legítimas.

Esa posibilidad constituye una garantía real.

Pero la jurisprudencia actúa después de que los casos aparecen. Para que exista un criterio judicial, alguien debe haber sido denunciado, investigado, acusado y obligado a discutir el alcance de la norma.

Además, las decisiones pueden ser contradictorias hasta que una instancia superior unifique criterios. La corrección posterior no elimina los costos producidos durante ese proceso.

Una ley precisa reduce la cantidad de problemas que deben ser resueltos por los jueces. Una ley abierta deposita en ellos la tarea de construir sus límites mediante casos concretos.

El poder de escoger

El riesgo principal no reside en imaginar una autoridad que sancione cualquier crítica. El sistema contiene defensa, revisión judicial y reglas generales que pueden limitar los excesos.

El problema es más cotidiano: la amplitud de la figura aumenta la importancia de las decisiones de selección e interpretación.

Quién denuncia, quién obtiene atención institucional, qué contenido se considera grave, qué contexto se investiga y qué lectura llega al juicio son cuestiones que determinan el alcance efectivo de la norma tanto como sus cinco artículos.

La ley puede formularse en términos generales. Su aplicación siempre tendrá nombres, posiciones, recursos y relaciones de poder.

Por eso, la igualdad no dependerá solamente de que todos queden formalmente alcanzados. Dependerá de que situaciones comparables reciban un tratamiento semejante y de que la autoridad pueda explicar, con criterios verificables, por qué decidió avanzar en un caso y no en otro.

El próximo capítulo examinará la respuesta alternativa prevista por el proyecto: el curso obligatorio o abordaje interdisciplinario, su contenido posible y los límites que debería respetar cuando el Estado interviene sobre una expresión ya declarada sancionable.

CAPÍTULO 11
El curso obligatorio y sus límites

"Educar a alguien contra su voluntad tiene un nombre. No es educación."

El proyecto permite conmutar la multa por la realización de un **"curso de abordaje interdisciplinario"** sobre discursos de odio. En el Capítulo 3 se examinó la dificultad jurídica de esa fórmula: el Código de Convivencia distingue entre la formación especial, concebida como instrucción vinculada con la infracción, y el abordaje interdisciplinario, definido como una intervención voluntaria y consensuada. El proyecto reúne ambos institutos sin aclarar cuál pretende aplicar.

Ese defecto técnico tiene consecuencias prácticas. Según cómo se interprete la disposición, la persona sancionada podría asistir a una actividad educativa, someterse voluntariamente a un tratamiento interdisciplinario o quedar alcanzada por una modalidad nueva cuya naturaleza todavía no está definida.

El problema no termina en la denominación. También importa qué contenidos tendría la actividad, quiénes la impartirían, cómo se evaluaría su cumplimiento y qué límites debería respetar un Estado que interviene sobre una expresión previamente considerada ilícita.

Una alternativa que sigue siendo consecuencia de una condena

El curso puede parecer menos gravoso que una multa. No afecta directamente el patrimonio y podría ofrecer herramientas para comprender el daño producido, reconocer derechos ajenos o evitar la reiteración de una conducta.

Esa potencial utilidad no modifica su origen.

La persona no llega al curso como participante espontáneo de una campaña educativa. Lo hace después de haber sido declarada responsable de una contravención y para evitar o reemplazar una sanción económica. Su asistencia forma parte de una respuesta estatal obligatoria, salvo que la conmutación dependa de una elección real y libremente ejercida.

Esta diferencia condiciona toda la actividad. Una campaña abierta a la comunidad puede promover valores generales de convivencia. Un curso dirigido a personas sancionadas debe respetar, además, las garantías propias de una intervención coercitiva.

La finalidad educativa no habilita cualquier contenido ni cualquier metodología. La autoridad no recibe una facultad general para revisar las convicciones del participante. Recibe, en todo caso, la tarea de ejecutar una medida vinculada con el hecho concreto que motivó la condena.

Qué debería enseñar

Un diseño razonable podría incluir información sobre igualdad ante la ley, discriminación, libertad de expresión, derechos de las personas afectadas y consecuencias de las campañas de hostigamiento. También podría abordar el funcionamiento de las redes sociales, la amplificación de contenidos, la responsabilidad en la circulación digital y las formas disponibles de reparación.

En algunos casos, sería útil trabajar sobre la diferencia entre criticar una idea y degradar a una persona, entre describir un conflicto e incitar una agresión, o entre compartir un contenido para discutirlo y hacerlo para ampliar su alcance.

Esos contenidos tendrían relación directa con la infracción y podrían contribuir a reducir futuras conductas dañinas.

El límite aparece cuando la formación deja de explicar normas y consecuencias para evaluar la corrección moral o política de las opiniones del sancionado. Una persona puede aprender por qué una expresión fue considerada contravencional y seguir discrepando con la doctrina, la religión, la organización o la posición pública de quien resultó afectado.

El Estado puede exigir el respeto de derechos y prohibiciones. No debería exigir adhesión emocional, identificación ideológica ni aceptación de una visión oficial sobre debates controvertidos.

Esta frontera será difícil de trazar porque la figura sanciona expresiones y porque varios de sus términos —naturalización, hostilidad, menosprecio— dependen de una lectura cultural. Cuanto más abierta sea la definición de la infracción, mayor será el

riesgo de que el curso se convierta en una instancia destinada a corregir interpretaciones antes que conductas.

Aprender, aprobar y demostrar arrepentimiento

El proyecto no explica qué significa cumplir el curso.

Puede entenderse como asistencia durante una cantidad determinada de encuentros. También podría exigirse participación activa, realización de trabajos, aprobación de una evaluación o elaboración de una reflexión final.

Cada modalidad produce consecuencias distintas.

La asistencia es relativamente verificable. La persona concurre, permanece durante el tiempo establecido y recibe los contenidos previstos. Una evaluación de conocimientos también puede ser legítima si se limita a comprobar que comprendió las normas, los conceptos tratados y las consecuencias jurídicas del hecho.

Más problemático sería exigir una demostración de arrepentimiento o una adhesión personal a los valores presentados por el curso.

El participante podría reconocer el efecto dañino de su conducta sin aceptar toda la interpretación jurídica sostenida en la sentencia. También podría cumplir la medida mientras mantiene un recurso o cuestiona la constitucionalidad de la figura.

La ejecución no debería exigir una renuncia a la defensa.

Tampoco corresponde convertir la actitud del participante en una evaluación general de su personalidad. Una respuesta crítica, una discusión durante la actividad o la persistencia de determinadas convicciones no prueban por sí mismas el incumplimiento.

Para evitar esa deriva, el régimen debería establecer de antemano criterios objetivos: duración, asistencia mínima, actividades requeridas, causas justificadas de ausencia y procedimiento frente a un eventual incumplimiento.

Quiénes deberían impartirlo

La expresión "interdisciplinario" supone la participación de saberes diferentes. Podrían intervenir especialistas en derecho, comunicación, educación, psicología social, mediación, derechos humanos y tecnologías digitales.

La variedad profesional no garantiza por sí sola equilibrio ni calidad.

El contenido dependerá de la selección de docentes, de los materiales utilizados y de la orientación institucional del programa. Un equipo integrado únicamente por personas comprometidas con una sola concepción del problema podría transformar la formación en una exposición unilateral.

La pluralidad resulta especialmente importante cuando se trabaja sobre libertad de expresión. El curso debería explicar los daños reales producidos por la discriminación y la deshumanización, pero también los límites que el propio Estado

debe respetar al regular ideas, críticas, sátiras y controversias políticas o religiosas.

Un programa que solo enseñara a reconocer discursos de odio podría ampliar todavía más una definición ya extensa. Uno que se concentrara exclusivamente en la libertad de expresión podría minimizar situaciones de persecución verdadera. La calidad de la intervención dependerá de que ambas dimensiones sean tratadas como parte del mismo problema democrático.

También será necesario definir quién acredita a los equipos, cómo se supervisa su actuación y qué mecanismos existen para formular objeciones frente a contenidos impropios o conductas abusivas.

El Ministerio de Cultura y el riesgo de una doctrina oficial

El proyecto asigna al Ministerio de Cultura la ejecución de la instrucción o el abordaje. La elección puede justificarse porque la materia involucra lenguaje, representaciones sociales, educación y convivencia.

El mismo Ministerio tendrá, además, la tarea de desarrollar campañas públicas de sensibilización.

La acumulación de esas funciones requiere límites claros. El organismo participará en la elaboración del mensaje estatal sobre los discursos de odio y también en la formación de las personas sancionadas por esa materia. Si no existen reglas precisas, sus

campañas podrían convertirse en el marco interpretativo de los cursos y, de manera indirecta, en una referencia para determinar qué expresiones merecen reproche.

No corresponde al Ministerio declarar la responsabilidad contravencional. Esa decisión pertenece al sistema de justicia. Pero la ejecución de la medida puede influir sobre el alcance práctico de la condena.

El programa debería mantenerse dentro de los hechos y límites fijados por la sentencia. No tendría que ampliar la imputación, agregar nuevas conductas ni examinar opiniones ajenas al caso.

También sería razonable que los contenidos fueran públicos, revisables y sometidos a controles externos. La transparencia permitiría conocer qué enseña el Estado, qué conceptos utiliza y cómo diferencia entre el respeto debido a las personas y la libertad de cuestionar ideas, instituciones o doctrinas.

La intimidad y el abordaje interdisciplinario

La dificultad aumenta si la medida se interpreta como un verdadero abordaje interdisciplinario y no como un curso.

El Código concibe ese instituto como voluntario y consensuado porque puede involucrar tratamientos destinados a disminuir factores personales o sociales relacionados con la contravención.

Una intervención de esa naturaleza puede incluir entrevistas, evaluaciones o espacios de reflexión individual. Eso abre preguntas sobre intimidad, confidencialidad, historia personal y tratamiento de datos sensibles.

La persona sancionada no debería ser obligada a revelar aspectos de su vida familiar, salud, creencias o relaciones personales que no resulten indispensables para el cumplimiento de la medida. Tampoco debería desconocer quién tendrá acceso a esa información, durante cuánto tiempo se conservará y si podrá incorporarse al expediente.

Los profesionales intervinientes necesitan reglas claras de confidencialidad. Los informes enviados a la autoridad deberían limitarse a comunicar asistencia y cumplimiento, evitando diagnósticos o valoraciones sobre la ideología, personalidad o sinceridad del participante.

La voluntariedad prevista para el abordaje no puede reducirse a una firma obtenida bajo la amenaza de una multa imposible de pagar. Para que el consentimiento sea real, la persona debe comprender la naturaleza de la intervención, sus alternativas y las consecuencias de aceptarla o rechazarla.

Reparación sin reeducación

El curso podría tener una orientación restaurativa. En determinados casos, la persona afectada podría participar de manera voluntaria en una instancia de reconocimiento del daño, rectificación o compromiso de no reiteración.

Ese camino puede resultar más útil que una sanción económica, especialmente cuando existe una relación previa entre las partes o cuando la expresión produjo un perjuicio reparable mediante una respuesta pública.

La restauración exige cautela.

La víctima no debería ser obligada a encontrarse con quien la agredió ni asumir la tarea de educarlo. La persona sancionada tampoco debería ser forzada a representar un arrepentimiento que no siente para obtener la extinción de la multa.

Un mecanismo restaurativo funciona cuando ambas partes pueden participar con información, asistencia y capacidad real de retirarse. Pierde sentido cuando se transforma en una ceremonia obligatoria de reconciliación.

La reparación puede consistir en retirar un contenido, rectificar información falsa, ofrecer una disculpa, garantizar un derecho a réplica o colaborar en una acción comunitaria. La respuesta debe vincularse con el daño concreto y no convertirse en un examen general de corrección ideológica.

Este libro explora una arquitectura institucional completa construida sobre esta misma idea —justicia restaurativa comunitaria, articulada con el principio de subsidiariedad— en el Anexo 5.

Los límites necesarios

Una regulación adecuada del curso tendría que precisar su naturaleza, duración, contenidos, autoridad responsable y condiciones de cumplimiento. También debería establecer el carácter voluntario de cualquier intervención terapéutica o personal, garantizar la confidencialidad y diferenciar la formación jurídica de la evaluación moral de las convicciones.

El proyecto no ofrece esas reglas.

Su fórmula mezcla educación y tratamiento, deja abierta la autoridad que decide la conmutación y no explica qué ocurre cuando la persona no completa la actividad. Esa indefinición es especialmente delicada porque la medida recae sobre el lenguaje y puede introducir al Estado en una zona más profunda que la simple prohibición de una conducta.

Una multa exige pagar. Un curso puede exigir escuchar, responder, participar y demostrar que se alcanzaron determinados objetivos. Esa diferencia vuelve necesario establecer con precisión hasta dónde puede llegar la intervención.

La alternativa educativa no debe descartarse. Puede ser más proporcional, reparadora y útil que una sanción puramente económica. Para cumplir esa promesa necesita estar diseñada como una garantía frente al castigo, no como una vía indirecta para disciplinar opiniones.

El capítulo siguiente examina a dos grupos particularmente expuestos por la combinación entre visibilidad, deberes institucionales y capacidad de denuncia: los trabajadores públicos y los periodistas.

CAPÍTULO 12
Trabajadores públicos y periodistas bajo doble exposición

"Vigilar al poder y ejercerlo no son la misma función. Una norma que los trata igual ya eligió, sin decirlo, a cuál prefiere."

El capítulo anterior mostró que la visibilidad aumenta la probabilidad de denuncia y que los funcionarios públicos enfrentan, además, un agravante específico dentro del propio Código de Convivencia. Falta examinar algo distinto: qué ocurre cuando esa exposición no se limita a una sanción contravencional más severa, sino que activa, en paralelo, un segundo sistema de consecuencias. Y falta, también, detenerse en un grupo que no encaja del todo en la lógica del "deber reforzado": el periodismo.

Dos procedimientos, un mismo hecho

Un trabajador estatal no responde únicamente ante el sistema contravencional. Responde, además, ante el régimen propio de su función: la Ley de Ética Pública, los estatutos docentes, los reglamentos de la fuerza policial o penitenciaria, los códigos de conducta de cada organismo.

Una misma expresión puede activar los dos sistemas a la vez. La contravención por discurso de odio se sustancia ante la autoridad contravencional, con sus propios plazos, su propia prueba y su propia sanción. El sumario administrativo se sustancia ante otra autoridad, con otro procedimiento, otro estándar probatorio y otra escala de consecuencias, que puede llegar hasta la cesantía.

Nada impide que ambos avancen simultáneamente. Tampoco existe, en el proyecto, una regla que ordene su relación: si el archivo de la contravención debería pesar sobre el sumario, si la sanción contravencional agota o no la cuestión disciplinaria, si una absolución en un fuero condiciona al otro.

La ausencia de esa regla no es un detalle menor. Un mismo hecho, juzgado dos veces por autoridades distintas con criterios distintos, puede producir resultados contradictorios: la persona puede ser sancionada disciplinariamente por una expresión que la autoridad contravencional consideró protegida, o viceversa. La falta de coordinación no garantiza mayor justicia; garantiza mayor incertidumbre.

Esa incertidumbre pesa de manera desigual. Un empleado municipal sin representación gremial fuerte enfrenta ambos procedimientos con recursos limitados. Un sindicato con asesoramiento jurídico puede acompañar a sus afiliados en uno de los dos frentes, pero no necesariamente en los dos. La doble exposición no es solo procesal: también es una cuestión de con qué herramientas se defiende cada quien.

El periodismo no es una variante de lo anterior

Hasta aquí, el capítulo describe una situación que se resuelve, en principio, precisando reglas de coordinación entre dos procedimientos. El caso del periodismo exige un análisis distinto, porque no se trata de un trabajador estatal con doble exposición sancionatoria, sino de una función que la Constitución protege de manera reforzada precisamente para que pueda ejercerse frente al poder, no en nombre de él.

El problema no es que los periodistas produzcan discursos de odio con mayor frecuencia que cualquier otra persona visible. El problema es que la tarea periodística exige, de manera rutinaria, citar, reproducir, transcribir o difundir expresiones ajenas —incluidas expresiones hostiles, discriminatorias o directamente odiosas— con el propósito de informar sobre ellas, no de suscribirlas. La definición que utiliza el proyecto no distingue con claridad entre proferir un discurso de odio y dar cuenta periodística de que alguien lo profirió.

Esta tensión, por su entidad propia y por el respaldo constitucional y convencional que la sostiene, se desarrolla con el detalle que merece en el capítulo siguiente. Baste aquí con dejar planteada la razón de fondo por la que el periodismo no puede agruparse sin más junto al resto de los trabajadores con mayor exposición.

La asimetría que el capítulo anterior no marcó

El funcionario público y el periodista comparten, en los términos del capítulo previo, mayor visibilidad y mayor

probabilidad de denuncia. Pero agruparlos bajo la misma "doble exposición" sin distinción ulterior sería un error de simetría.

El funcionario público tiene, hacia el Estado, un deber de cuidado que puede justificar —no sin límites— un estándar más exigente sobre su propio discurso. Ese deber nace de la función que ejerce: administra, representa o aplica el poder público, y ese ejercicio conlleva restricciones que no pesan sobre un ciudadano común.

El periodista no tiene ningún deber equivalente hacia el Estado. Al contrario: su función constitucional consiste en controlar al poder, no en obedecerlo ni en representarlo. Exigirle al periodismo el mismo estándar de cautela que se le exige razonablemente a un funcionario invierte la lógica que justifica, en primer lugar, la protección reforzada de la libertad de prensa.

Tratar ambos casos como una misma categoría de "personas con mayor exposición" oculta esa diferencia de fondo. El funcionario puede tener, en ciertos límites, un deber reforzado de cuidado con su propio discurso. El periodista tiene, en cambio, un derecho reforzado a incomodar, incluso citando o exponiendo discursos ajenos que resulten odiosos, precisamente porque exponerlos es parte de cómo una sociedad los identifica y los combate.

Una norma que no distinga entre ambos —que trate la exposición del funcionario y la exposición del periodista como variantes de un mismo problema— corre el riesgo de debilitar exactamente la función que más necesita protegerse frente a un poder sancionador amplio: la que existe para vigilarlo.

Ninguno de estos problemas se resuelve descartando la figura. Se resuelven distinguiendo, dentro de ella, entre quien habla desde el poder, quien habla sobre el poder y quien simplemente habla. El capítulo siguiente retoma esta distinción y la desarrolla desde su fundamento constitucional y convencional.

CAPÍTULO 13
La libertad de expresión y el periodismo que incomoda al poder

"El periodismo que no incomoda a nadie no cumple su función. El que la cumple, tarde o temprano, incomoda a alguien con poder para legislar."

Una jerarquía distinta dentro del propio derecho

No toda expresión goza de la misma protección constitucional. El derecho argentino, siguiendo al derecho interamericano, reconoce una jerarquía reforzada para el discurso de interés público —la crítica política, la denuncia periodística, el control de los actos de gobierno— frente al discurso meramente privado. Esa jerarquía no es una preferencia doctrinaria de este libro: surge del propio bloque de constitucionalidad (art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional), que incorpora con rango constitucional el **artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**, y ha sido desarrollada tanto por la **Corte Suprema de Justicia de la Nación** como por la **Corte Interamericana de Derechos Humanos**.

Esa jerarquía obliga a un control doble sobre cualquier norma que module el discurso público: el control de constitucionalidad, que evalúa la norma contra la Constitución Nacional, y el control de convencionalidad, que exige además evaluarla contra los tratados internacionales de derechos humanos y la interpretación que de ellos hace la **Corte IDH** —interpretación que los jueces argentinos están obligados a aplicar, según la propia Corte Suprema lo reconoció en **"Mazzeo"** (2007) y en numerosos fallos posteriores.

Dos condenas concretas a la Argentina

Este no es un debate abstracto. La Argentina ya fue condenada dos veces por la Corte Interamericana en casos que involucran exactamente la tensión que plantea este proyecto: sancionar expresión que incomoda a alguien, sin un estándar suficientemente estricto.

En el caso ***Kimel vs. Argentina*** (2008), la Corte Interamericana declaró responsable al Estado por la condena penal al periodista e historiador **Eduardo Kimel**, quien había criticado en un libro la actuación de un juez en la investigación del asesinato de los sacerdotes palotinos durante la dictadura. La Corte consideró que la sanción penal —un año de prisión y una multa elevada— fue desproporcionada y afectó gravemente su libertad de expresión, entre otras razones por la carga que implica la sola existencia de un proceso penal, la inscripción en el registro de antecedentes y el riesgo latente de perder la libertad. El caso derivó en la reforma del Código Penal argentino en materia de calumnias e injurias.

En el caso ***Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina*** (2011), la Corte Interamericana determinó que el Estado había violado la libertad de expresión de los periodistas **Jorge Fontevecchia** y **Héctor D'Amico**, condenados civilmente por la Corte Suprema argentina en 2001 por publicar información de interés público sobre el entonces presidente Carlos Menem. La Corte IDH concluyó que la sanción civil constituía una restricción innecesaria a esa libertad.

Dos condenas, dos formas distintas de sanción —una penal, otra civil— y un mismo patrón: el Estado argentino, a través de sus tres poderes, sancionó expresión de interés público sin ajustarse al estándar exigido por el sistema interamericano.

Los estándares que ya existen: Campillay y la real malicia

La Corte Suprema argentina desarrolló, a partir del caso **"Campillay"** (1986), un criterio de exención de responsabilidad para la prensa: un medio no responde por una información con potencial entidad difamatoria si omite identificar al implicado, utiliza el tiempo potencial o atribuye directamente el contenido a la fuente. A eso se sumó, tomada del derecho comparado, la doctrina de la **"real malicia"**: **cuando se trata de funcionarios públicos o figuras públicas, la crítica solo puede ser sancionada si se prueba que el emisor conocía la falsedad de lo que afirmaba o actuó con notoria despreocupación por la verdad.**

Estos estándares existen precisamente para evitar lo que ya le costó dos condenas internacionales al país: que el aparato sancionador del Estado —penal, civil o, como en este caso,

contravencional— termine funcionando como una forma de desalentar la crítica a quienes ejercen el poder.

¿Quién es periodista? Un criterio deliberadamente amplio

Un punto que el proyecto tampoco aborda, y que resulta central: ni el sistema interamericano ni la doctrina de derechos humanos definen al periodista por su matrícula o su pertenencia a un medio formal. **La Corte Interamericana**, en su **Opinión Consultiva OC-5/85** sobre la colegiación obligatoria de periodistas, rechazó que un Estado pueda exigir una licencia profesional como condición para ejercer el periodismo, por considerar que esa exigencia es en sí misma una restricción indebida a la libertad de expresión. En la misma línea, el **Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas**, en su **Observación General n.º 34**, sostuvo que el periodismo es una función compartida por una amplia gama de actores, que va desde reporteros y analistas profesionales hasta blogueros y otras personas dedicadas a formas de autopublicación.

Esto tiene una consecuencia directa para este libro: la protección reforzada no ampara solo a quien tiene carnet de la matrícula profesional. Ampara a cualquiera que ejerza, de hecho, una función de control del poder, denuncia o información de interés público —incluido el investigador, el escritor, el bloguero o el ciudadano que documenta un abuso. Un proyecto que no prevé salvaguardas específicas para **"el periodismo, la investigación histórica, la actividad académica, la creación artística o la sátira"** —como ya señalamos al analizar el artículo 2— no solo

desprotege a los medios acreditados: desprotege a cualquiera que ejerza esa función, sea cual sea su credencial.

Walsh como paradigma

Rodolfo Walsh, cuya **investigación sobre los fusilamientos de José León Suárez** citamos en un capítulo anterior, es el ejemplo argentino más claro de esa función. ***Operación Masacre*** no fue una publicación neutral ni complaciente: fue una denuncia directa y sostenida contra las fuerzas de seguridad y el gobierno de facto que ejecutó a esos hombres. Fue, en el sentido más literal, una investigación que incomodó al poder de su tiempo.

Ese es precisamente el tipo de expresión que una definición amplia e indeterminada como la del artículo 2 —que sanciona no solo la incitación, sino la **"naturalización"** del **"menosprecio"**— puede terminar alcanzando sin proponérselo. Una investigación periodística que denuncia con dureza a una institución religiosa, a una fuerza de seguridad, a un sindicato o a una empresa por conducta discriminatoria corre el riesgo de ser leída, por una autoridad de aplicación con criterio distinto al del periodista, como **"menosprecio"** hacia quienes integran esa institución. El proyecto no ofrece ninguna herramienta para distinguir ambos supuestos.

Conclusión

Reivindicar la función de control que ejerce el periodismo sobre el poder no es una posición partidaria: es una obligación que el propio Estado argentino asumió al incorporar el artículo 13 de la Convención Americana a su bloque de constitucionalidad, y que ya pagó dos veces, en sede internacional, por no honrar. Un proyecto

que no prevé salvaguardas para la función periodística, en el sentido amplio que el derecho interamericano le reconoce, no solo es indeterminado en abstracto: es, concretamente, una herramienta que un poder incómodo con la crítica podría usar para intimidar a quien ejerce esa función, sea cual sea su credencial.

CUARTA PARTE
El lenguaje amable del poder

CAPÍTULO 14
Los eufemismos de la política contemporánea

"El poder rara vez miente sobre lo que hace. Elige, con mucho cuidado, cómo se llama a sí mismo mientras lo hace."

El poder rara vez se presenta a sí mismo con el nombre de lo que hace. Prefiere el nombre de lo que dice perseguir.

Esto no es una particularidad de este proyecto ni de esta provincia. Es una regularidad del lenguaje político: cuando una medida puede generar resistencia, incomodidad o sospecha, el discurso público tiende a describirla mediante una palabra que ilumina su intención declarada y deja en penumbra su mecanismo real. Un ajuste fiscal se convierte en "sinceramiento". Una represión se convierte en "restablecimiento del orden". Una vigilancia masiva se convierte en "seguridad inteligente". El eufemismo no miente sobre la existencia de la medida; administra la forma en que esa medida puede ser percibida.

El fenómeno no pertenece a un signo político en particular. Gobiernos de distinto origen ideológico recurren al mismo recurso cuando necesitan que una decisión coercitiva conserve, en el lenguaje, la textura de una decisión benévola.

La pregunta que le interesa a este libro no es si el eufemismo político existe —existe, y con abundancia—, sino qué produce cuando se aplica a un instrumento sancionador, y en particular a uno que actúa sobre el lenguaje mismo.

Nombrar la sanción

El proyecto santafesino ofrece dos ejemplos concentrados en un solo texto.

El primero ya fue examinado en detalle: la conmutación de la multa por un "curso de abordaje interdisciplinario". El capítulo dedicado a esa figura mostró que la ambigüedad no es solo verbal. "Abordaje" describe, en el vocabulario del propio Código de Convivencia, una intervención voluntaria y consensuada —más cercana a un tratamiento que a un castigo—, mientras que lo que el proyecto habilita en los hechos es una alternativa a una sanción impuesta por el Estado ante el incumplimiento de una norma. No hace falta repetir aquí ese análisis institucional. Alcanza con señalar el mecanismo lingüístico que lo hace posible: la palabra elegida traslada al oyente la sensación de estar frente a una ayuda, no frente a una pena.

El segundo ejemplo es más amplio y menos discutido: la propia declaración de la provincia como "territorio libre de discursos de odio". La fórmula tiene fuerza retórica —evoca protección, liberación, un espacio purificado de agresión—, pero no describe con precisión ningún efecto jurídico concreto. Ninguna provincia queda, por una declaración legislativa, libre de un fenómeno social que continuará existiendo con o sin la norma. Lo que la declaración

produce es, sobre todo, un clima interpretativo: presenta la sanción como una consecuencia natural y consensuada de un objetivo con el que resulta difícil disentir en público.

Ese es el mecanismo central del eufemismo político: no oculta la existencia de la medida, pero dificulta la crítica hacia ella. Cuestionar el "abordaje" obliga a explicar que no se está cuestionando la ayuda a la persona sancionada, sino la naturaleza real de la medida. Cuestionar un "territorio libre de odio" obliga a aclarar que no se está defendiendo el odio, sino pidiendo precisión jurídica. El esfuerzo argumentativo recae, en ambos casos, sobre quien pregunta —no sobre quien legisla.

Educación, sensibilización, abordaje

Tres palabras dominan el vocabulario con el que el proyecto describe su propia intervención: educación, sensibilización y abordaje. Ninguna de las tres es objetable en sí misma. Las tres, sin embargo, comparten una propiedad: describen procesos que generalmente se presentan como beneficiosos, graduales y no coercitivos.

Cuando esas palabras se usan para nombrar una consecuencia jurídica derivada de una sanción contravencional, producen un desplazamiento de categoría. Lo que el Código de Convivencia define, en su arquitectura general, como una respuesta al incumplimiento de una norma, aparece descrito, en el vocabulario específico de este proyecto, como una oportunidad de crecimiento personal o comunitario.

Esa operación no requiere mala fe por parte de quienes redactaron el texto. Puede surgir, con total sinceridad, de la convicción de que educar es mejor que multar. El problema no está en la intención, sino en el efecto: mientras el vocabulario suavice la naturaleza sancionatoria de la medida, será más difícil exigirle las garantías que corresponden a toda sanción —proporcionalidad, debido proceso, límites precisos, revisión judicial— porque, en apariencia, no se está castigando a nadie. Se lo está ayudando.

Un criterio para distinguir estilo de evasión

No todo eufemismo político merece la misma objeción. Hace falta un criterio que permita distinguir el que solo cambia el tono de aquel que cambia, además, el tratamiento que la conducta recibe —porque solo el segundo constituye, en sentido estricto, una forma de evasión institucional.

El criterio puede formularse como una prueba de dos preguntas. **Primero: ¿el nombre elegido oculta la existencia del acto, o solo administra el tono con el que se lo percibe? Segundo, y decisiva:** al traducir el eufemismo de vuelta a su nombre llano, **¿cambia en algo el tratamiento institucional que la conducta recibe —las garantías que se le exigen, los controles a los que queda sometida, la revisión que admite— o permanece exactamente igual?**

Un eufemismo que supera esta segunda pregunta sin alterar nada es, en el peor de los casos, una cuestión de estilo. Un eufemismo que la falla —que solo puede sostenerse porque el nombre verdadero activaría garantías que el nombre elegido evita

— deja de ser un recurso retórico y se convierte en un mecanismo para sustraer una decisión estatal del control que le correspondería.

Aplicado al caso central de este libro, la prueba es inequívoca: llamar "abordaje interdisciplinario" a lo que opera como sanción no cambia el tono de una misma cosa. Cambia el régimen de garantías al que esa cosa queda sometida. Traducido de vuelta a "sanción conmutable", el mismo mecanismo activaría de manera automática las exigencias de proporcionalidad, defensa y revisión que corresponden a toda pena. Llamado "abordaje", las elude mientras sigue produciendo, en los hechos, el mismo efecto sobre la persona sancionada. Es, por esta prueba, un eufemismo que evade, no que solamente estiliza.

Conviene decir, con la misma honestidad con que se ofrece el criterio, dónde deja de cortar. La prueba funciona con precisión cuando existe una consecuencia institucional formal y verificable de la que el eufemismo permite escapar —como en el caso de una sanción disfrazada de ayuda—. Se vuelve más difícil de aplicar frente a eufemismos puramente políticos, sin correlato jurídico específico: llamar "sinceramiento" a un ajuste económico no evade ninguna garantía formal identificable de la misma manera, aunque produzca un ocultamiento real de otro tipo —de costo político, de claridad informativa hacia quien vota—. El criterio no pretende resolver todo eufemismo posible. Resuelve, con bastante nitidez, el que este libro necesita resolver: aquel donde el lenguaje decide, en los hechos, si una garantía constitucional se activa o no.

Nombrar para no discutir

Existe una versión más extrema del mismo mecanismo, que este libro nombrará en capítulos posteriores con terminología propia: la sustitución de un debate sobre hechos por una calificación previa que ya contiene, dentro de sí, el veredicto.

Cuando una conducta se define de antemano mediante una palabra que combina descripción y condena —"discurso de odio", "discurso de odio naturalizado", "promoción de discriminación"—, discutir si esa conducta ocurrió exige, primero, discutir si el nombre corresponde. Quien pregunta si corresponde puede aparecer, ante una opinión pública apurada, como quien defiende la conducta misma.

Ese doble movimiento —nombrar de manera que la sanción parezca ayuda, y calificar de manera que la duda parezca complicidad— no es exclusivo de este proyecto. Es, con variantes, un recurso disponible para cualquier poder que necesite avanzar sobre una zona sensible sin pagar el costo político de decir con precisión qué está haciendo.

Este libro volverá sobre esa lógica más adelante, cuando examine cómo opera no ya sobre el vocabulario de una norma puntual, sino sobre la sospecha que puede recaer, de manera más general, sobre cualquier persona que hable en público.

Por ahora, alcanza con dejar establecido el punto de partida: las palabras que el Estado elige para nombrar sus propias herramientas no son un detalle de estilo. Son, muchas veces, la primera y más

eficaz línea de defensa que esas herramientas tienen frente a la crítica.

El capítulo siguiente examina qué ocurre cuando ese mismo lenguaje amable deja de operar solo sobre una figura puntual y se convierte en política pública sostenida: las campañas de sensibilización que el Ministerio de Cultura deberá desarrollar, y el papel que el Estado empieza a ocupar como administrador de lo que puede decirse.

CAPÍTULO 15
El Ministerio de Cultura y la administración de lo decible

"No hace falta prohibir una palabra para que deje de usarse. Alcanza con enseñar, todos los días, que da un poco de miedo."

El capítulo dedicado al curso obligatorio ya señaló un riesgo puntual: que el mismo organismo encargado de ejecutar la medida sancionatoria diseñe, además, las campañas de sensibilización sobre discursos de odio, y que esa acumulación pueda convertir el mensaje oficial en el marco interpretativo de la sanción.

Ese problema es real, pero es solo una parte de uno mayor. Las campañas de sensibilización no necesitan que exista una condena, un curso o siquiera una denuncia para producir efectos. Operan de manera independiente, dirigidas a toda la población, y llegan a personas que jamás estarán cerca de un expediente contravencional. Ese alcance más amplio merece una mirada propia.

Una política que no pasa por el expediente

La sanción contravencional, con todos los defectos ya señalados, conserva al menos una estructura de garantías: hay una denuncia, una investigación, una defensa, la posibilidad de una sentencia y la posibilidad de apelarla. La persona sancionada puede cuestionar, en algún momento, si la calificación que se le aplicó era correcta.

La campaña de sensibilización no atraviesa nada de eso. El Ministerio de Cultura, o el organismo que lo reemplace, define unilateralmente qué mensajes, qué palabras y qué encuadres va a promover como deseables y cuáles va a presentar como discursos de odio, sin que exista un proceso equivalente de contradicción. No hay una defensa que pueda argumentar que determinada expresión, calificada por la campaña como discriminatoria, en realidad no lo es. La campaña no juzga: simplemente difunde una versión oficial, y lo hace con los recursos, el alcance y la autoridad simbólica que solo el Estado posee.

Esa asimetría no convierte a las campañas en algo ilegítimo. Ningún gobierno está obligado a permanecer neutral frente a la discriminación, y comunicar una posición pública sobre el tema es, en principio, una función legítima de cualquier administración. El problema aparece cuando esa comunicación deja de presentarse como una posición entre otras y empieza a operar como la definición autorizada de los límites del lenguaje aceptable.

Cuando eso ocurre, la campaña alcanza personas y conductas que la propia ley, con todas sus imprecisiones, ni siquiera pretende

regular. Una escuela puede adoptar el vocabulario de la campaña como norma de conducta interna. Una empresa puede incorporarlo a su código de comunicación para evitar cualquier asociación con un término oficialmente marcado. Un medio puede evitar ciertas palabras no porque exista una prohibición legal, sino porque el uso oficial ya las clasificó como sospechosas. En todos esos casos, el efecto práctico de la campaña puede terminar siendo más amplio que el de la propia infracción que dice acompañar.

¿Quién redacta el vocabulario oficial?

Toda campaña necesita definiciones operativas: qué cuenta como discurso de odio, qué ejemplos ilustran la diferencia entre crítica legítima y discriminación, qué términos se recomienda evitar y por qué. Esas definiciones no surgen de la nada. Las redacta un equipo, dentro de un organismo, con una orientación editorial determinada por quien conduce la gestión de turno.

El proyecto no establece ningún mecanismo de participación plural, revisión externa o actualización periódica para ese contenido. Tampoco prevé una instancia en la que una definición pueda impugnarse si resulta, en la práctica, demasiado amplia o demasiado sesgada hacia una lectura política del conflicto social.

Esa falta de mecanismo importa especialmente porque, como ya se señaló en capítulos anteriores, las leyes sobreviven a quienes las redactan. Una campaña diseñada con criterio equilibrado por una gestión puede ser reemplazada, sin ningún control adicional, por una campaña con un sesgo mucho más marcado bajo la siguiente gestión —hacia cualquiera de las dos direcciones posibles: una que amplíe la sospecha sobre cualquier disenso, u otra que minimice

discriminaciones reales bajo la bandera de la libertad de expresión. El mecanismo institucional no fue diseñado para resistir ninguna de las dos derivas, porque no fue diseñado, en rigor, con ningún control en absoluto.

El vocabulario cotidiano como territorio

Lo más significativo de una campaña de sensibilización exitosa no es que cambie leyes. Es que cambia el vocabulario con el que millones de personas describen, todos los días, sus propios conflictos, sin haber leído jamás el texto del proyecto ni tener noción de sus cinco artículos.

Cuando el Estado logra instalar una palabra —"discurso de odio", "discriminación naturalizada", "violencia simbólica"— como categoría de uso corriente, esa palabra empieza a organizar, por sí sola, cómo la sociedad clasifica sus propias disputas. Deja de ser un término técnico reservado a un expediente y se convierte en una herramienta disponible para cualquiera que quiera calificar rápidamente una discusión política, religiosa o social, incluso sin ninguna intención de recurrir jamás a la vía legal.

Ese desplazamiento no depende de la sanción. Depende del éxito comunicacional de la campaña. Una campaña bien diseñada, con buena penetración, puede moldear el debate público mucho más profundamente que la norma que dice acompañar —y hacerlo sin ningún control judicial, porque no está sancionando a nadie: solo está enseñando a hablar.

El próximo tramo de este libro deja el terreno de la norma propiamente dicha y entra en el de sus efectos sociales más difusos: cómo una comunidad empieza a vigilarse a sí misma cuando el vocabulario oficial ya circula, quién queda mejor y peor posicionado frente a esa vigilancia, y qué ocurre cuando la sospecha deja de necesitar una denuncia para operar.

QUINTA PARTE
Gobernar la palabra mediante la sospecha

CAPÍTULO 16
De la conducta al indicio: Sospecha Permanente, Foco y Vara

"Hay una distancia larga entre castigar lo que alguien hizo y sospechar de lo que alguien podría llegar a decir."

Hasta aquí, este libro examinó cómo el sistema reacciona ante una conducta ya ocurrida: alguien dice algo, alguien lo denuncia, una cadena de autoridades decide qué hacer con eso. Ese esquema, con todas sus imprecisiones, todavía conserva una estructura reactiva: primero el hecho, después la respuesta.

Existe un desplazamiento más sutil, que no depende de ningún artículo del proyecto en particular, sino del efecto acumulado de una definición amplia, una selección desigual de casos y una exposición desigual según quién habla. Ese desplazamiento consiste en pasar de juzgar la conducta a interpretar el indicio: dejar de preguntar "¿qué dijo esta persona?" para empezar a preguntar "¿qué tipo de persona es esta, a juzgar por lo que suele decir, con quién se relaciona o qué posiciones sostiene?".

Este libro va a nombrar con precisión ese fenómeno, retomando y aplicando a este caso concreto un marco conceptual que

desarrollé en trabajos anteriores[1], porque nombrarlo con cuidado es la única forma de discutirlo sin caer en la vaguedad que se le critica a la norma.

La Doctrina de la Sospecha Permanente

Llamaremos Doctrina de la Sospecha Permanente al estado en que una definición amplia, combinada con una aplicación selectiva y una autoridad con margen interpretativo considerable, deja de operar solo sobre hechos puntuales y empieza a proyectar sobre determinadas personas o determinados temas una presunción latente de peligrosidad discursiva. [3]

No hace falta una denuncia para que esta doctrina opere. Alcanza con que una persona sepa que su forma habitual de hablar sobre un tema —una posición política, una crítica religiosa, un chiste ácido, una opinión sobre un conflicto social— podría, en algún momento, ser leída por alguien como indicio de una disposición discriminatoria. Esa sola posibilidad modifica el comportamiento antes de que exista ningún expediente.

La sospecha permanente no acusa a nadie en concreto. Flota sobre ciertos temas y ciertas formas de expresarse, disponible para activarse en cualquier momento si alguien decide que corresponde.

El Foco

Llamaremos Foco al mecanismo, ya descripto en términos empíricos en el capítulo sobre desigualdad en la aplicación,

3 Martínez, A. R. (2025). La doctrina de la sospecha permanente. Zenodo. https://doi.org/10.5281/zenodo.17166118.

mediante el cual determinadas personas quedan estructuralmente más expuestas a que sus expresiones sean detectadas, registradas y eventualmente denunciadas.

El Foco no distribuye atención de manera pareja. Se concentra sobre quienes hablan con frecuencia, alcance o visibilidad —periodistas, dirigentes, funcionarios, docentes, artistas— y deja en penumbra al resto. No es un mecanismo diseñado deliberadamente; es la consecuencia natural de que solo puede denunciarse aquello que alguien efectivamente vio, escuchó o encontró.

El resultado es que la aplicación de la norma no depende únicamente de qué se dijo, sino de cuánto brilla quien lo dijo.

La Vara

En el marco teórico desarrollado en ***La Teoría del Foco y la Vara*****,** del que este capítulo retoma y aplica sus categorías centrales, la Vara nombra algo más preciso que **"un criterio de interpretación"**: es el instrumento con el que se mide la intensidad de la respuesta, una vez que una conducta ya fue calificada como infracción. No decide si algo es o no es discurso de odio. Decide cuánto castigo recibe quien ya fue encontrado responsable. [4]

El nombre no es casual. Una vara, a diferencia de una regla graduada y fija, no mide siempre igual: puede ser flexible, puede aplicarse con distinta fuerza, puede doblegarse según quién la sostenga. La imagen no es la de un instrumento neutral de medición, sino la de un objeto concreto cuya dureza —cuánto

4 Martínez, A. R. (2026). La Teoría del Foco y la Vara. SSRN. https://ssrn.com/abstract=6339780 / http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.6339780

castiga, cuánto marca— varía según quién lo empuña y contra quién lo aplica.

Trasladada a este libro: la Vara no es uniforme. La misma infracción, una vez establecida, puede recibir el mínimo de la escala o el máximo, según la posición política de quien la cometió, la simpatía o antipatía que genere en la opinión pública, o la orientación de quien gradúa la sanción. Dos personas encontradas responsables de la misma conducta pueden terminar pagando sesenta jus una y una advertencia leve la otra, sin que la diferencia esté en los hechos.

Queda, entonces, un paso previo que la Vara no cubre: la decisión de si una expresión concreta cruza o no la línea de la infracción en primer lugar. Ese paso —más cercano a la interpretación que a la graduación— es tan variable como la Vara, pero opera en un momento distinto de la cadena, y este libro lo trata como parte del problema general de la definición amplia examinado desde el Capítulo 2, no como un mecanismo con nombre propio dentro de este marco conceptual.

Cómo interactúan los tres conceptos

Estos tres fenómenos no operan por separado, y no operan en el mismo momento. El Foco decide quién es observado, antes de cualquier juicio sobre el fondo. La interpretación —variable, no siempre explícita— decide si lo observado encuadra en la infracción. La Vara decide, ya establecida la responsabilidad, cuánto pesa el castigo. La Sospecha Permanente es el clima resultante de que los tres mecanismos funcionen sin reglas

explícitas y sin plena previsibilidad: nadie sabe con certeza si va a ser observado, nadie sabe con certeza si lo que dijo va a leerse como infracción, y nadie sabe con certeza qué tan dura va a ser la Vara si ambas cosas ocurren.

Esa incertidumbre no requiere mala fe institucional para producir efectos. Basta con que exista, para que empiece a condicionar el comportamiento de quienes prefieren no arriesgarse a comprobarlo en carne propia.

Una definición jurídica precisa reduce el espacio disponible para que estos mecanismos operen, porque deja menos margen a la interpretación selectiva y a la graduación arbitraria. Una definición amplia, como la que examinó este libro desde el segundo capítulo, expande ese espacio y traslada buena parte de la decisión real —quién queda alcanzado, con qué severidad— desde el texto de la ley hacia la dinámica social que rodea su aplicación.

El próximo capítulo utiliza este marco para examinar un efecto concreto: cómo el Foco y la Vara, combinados, terminan produciendo dos categorías distintas de libertad de expresión según quién la ejerce.

CAPÍTULO 17
Ciudadanía de segunda clase y libertad desigual

"La ley es la misma para todos. Lo que no es igual es la distancia entre la acusación y la defensa."

El Foco y la Vara, descriptos en el capítulo anterior, no son solo herramientas de análisis institucional. Tienen un correlato concreto en la vida de las personas comunes: dos ciudadanos pueden decir prácticamente lo mismo y enfrentar consecuencias completamente distintas, no por lo que dijeron, sino por lo que cada uno tiene —o no tiene— para sostenerse después de decirlo.

Ese desequilibrio no aparece en ningún artículo del proyecto. Aparece en la distancia entre lo que la norma promete formalmente —igualdad ante la ley— y lo que cada persona puede efectivamente movilizar cuando esa ley se activa en su contra.

Lo que separa a una persona protegida de una expuesta

Quien tiene respaldo institucional —una organización, un sindicato, un estudio jurídico, una audiencia propia en redes sociales, contactos en medios— puede responder a una denuncia casi en el mismo momento en que se conoce. Puede instalar su versión de los hechos, conseguir asesoramiento antes de declarar, y

contar con que su reputación previa module cómo el público interpreta la acusación.

Quien no tiene nada de eso enfrenta la denuncia en soledad. No sabe, la primera vez, qué implica una citación del Ministerio Público de la Acusación. No tiene cómo costear una defensa especializada si el caso avanza. No cuenta con nadie que salga a explicar públicamente su versión si la denuncia se viraliza antes de que exista siquiera una investigación formal.

La diferencia no está en la norma, que se aplica en teoría por igual. Está en la enorme distancia entre el momento en que alguien es señalado y el momento en que, eventualmente, un juez puede corregir un error. Esa distancia se recorre con recursos propios, y no todos disponen de los mismos.

El costo de defenderse

Una defensa técnica competente exige tiempo, dinero y conocimiento del procedimiento. El Código de Convivencia prevé garantías procesales, pero ejercerlas de manera efectiva —presentar prueba, discutir la calificación jurídica, apelar una resolución desfavorable— no es gratuito ni automático.

Una persona con trabajo estable, sin margen económico para ausentarse o litigar, puede terminar prefiriendo pagar la multa o completar el curso antes que sostener un proceso que le insume tiempo, dinero y exposición pública adicional, incluso cuando considere que la acusación es injusta. No porque haya reconocido

la infracción, sino porque el costo de discutirla supera, en términos prácticos, el costo de aceptarla.

Ese cálculo no aparece en ninguna estadística de "casos resueltos". Se parece más a una claudicación silenciosa que a una convicción, pero produce el mismo resultado formal: una persona sancionada que nunca tuvo, en los hechos, la misma oportunidad de defenderse que otra con más recursos.

La reputación como escudo o como condena

La reputación previa de una persona funciona, frente a una denuncia, de dos maneras opuestas según de qué lado del Foco se encuentre.

Para quien ya goza de reconocimiento público favorable, una denuncia puede leerse, incluso antes de resolverse, como un ataque desproporcionado o motivado políticamente. Su trayectoria actúa como un colchón que amortigua el impacto inicial de la acusación.

Para quien carece de esa reputación instalada —o, peor, para quien ya arrastra una imagen pública desfavorable por otros motivos, ajenos incluso al hecho denunciado— la misma acusación puede confirmar, ante la opinión pública, algo que ya se sospechaba de antemano. La denuncia no construye la sospecha: la activa.

Esta dinámica no depende de la culpabilidad real de nadie. Depende de qué tan disponible está, en el imaginario colectivo, una versión previa de esa persona que la denuncia pueda confirmar o desmentir.

Una igualdad que existe en el papel

Nada de esto implica que el proyecto haya sido diseñado para producir esta desigualdad. La desigualdad no nace del texto legal: nace del terreno social sobre el que ese texto opera, un terreno donde el acceso a defensa, a comunicación pública y a respaldo institucional nunca estuvo distribuido de manera pareja.

Pero una norma que entrega un margen de interpretación amplio, y cuya aplicación depende en gran medida de la capacidad de cada quien para disputar esa interpretación, termina heredando y profundizando esa desigualdad de base en lugar de neutralizarla. La igualdad formal ante la ley convive, en los hechos, con una desigualdad muy concreta ante el procedimiento.

El capítulo siguiente examina otra cara del mismo problema: qué ocurre cuando la norma exige a algunos actores —el propio Estado, sus funcionarios, las instituciones— una reciprocidad que no siempre está dispuesto a garantizar hacia quienes la reclaman.

CAPÍTULO 18
Reciprocidad institucional: el deber sin la garantía

> *"Un Estado puede exigir cuidado al hablar. Pero si no se exige el mismo cuidado a sí mismo, no está pidiendo prudencia. Está pidiendo obediencia."*

Toda norma que impone un deber de cuidado sobre el discurso de las personas debería, en principio, asumir un deber equivalente hacia quienes quedan sometidos a ese régimen. Si el Estado exige prudencia al hablar, cabría esperar que también se comprometa a tratar con prudencia a quien resulta señalado. El proyecto santafesino no establece esa reciprocidad.

Este capítulo aplica al caso santafesino el **Principio de Reciprocidad Institucional** que desarrollé en un trabajo anterior [5]: la idea de que ningún poder sancionador debería exigir de los ciudadanos un estándar de cuidado que no está dispuesto a exigirse a sí mismo.

Mientras el peso de la norma recae por completo sobre la persona sancionada, el Estado no queda expuesto, en la misma medida, a ninguna consecuencia cuando la maquinaria que puso en

5 Martínez, A. R. (2026). El Principio de Reciprocidad Institucional. SSRN. https://ssrn.com/abstract=6692738 / http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.6692738

marcha se equivoca, se demora sin justificación o expone públicamente a alguien que termina resultando inocente.

La presunción de inocencia sin protección práctica

El Código de Convivencia reconoce, como todo sistema sancionador serio, la presunción de inocencia. Nadie es responsable hasta que exista una resolución firme. Ese principio, sin embargo, protege jurídicamente a la persona investigada, pero no protege su reputación mientras dura el proceso.

Una denuncia puede trascender públicamente mucho antes de que exista siquiera una decisión sobre si corresponde investigar. El nombre de la persona señalada puede circular, comentarse y quedar asociado a la acusación de manera indefinida, incluso si el caso se archiva a las pocas semanas por falta de elementos.

El sistema le exige a la persona sancionada que acredite su inocencia dentro del expediente. No le exige al Estado, ni a quien denuncia, ningún esfuerzo equivalente para reparar el daño reputacional que puede haberse producido mientras esa acreditación todavía estaba pendiente.

Cuando el archivo no repara nada

Un archivo por falta de mérito es, formalmente, la constatación de que la persona investigada no cometió la infracción que se le atribuía. En la práctica social, sin embargo, un archivo rara vez circula con la misma fuerza que tuvo la denuncia original.

El proyecto no prevé ningún mecanismo de rectificación pública proporcional a la difusión que tuvo la acusación, ni una vía para que la persona archivada exija que el Estado —o quien denunció— contribuya a restablecer su reputación. La carga de explicar que el caso se cerró, de aclarar que no hubo responsabilidad, queda otra vez del lado de quien ya cargó con el costo inicial de la denuncia.

Esta asimetría no es exclusiva de este proyecto: es común a buena parte de los sistemas sancionadores contemporáneos, especialmente en la era de la difusión digital. Pero se vuelve más grave cuando el objeto de la acusación es, precisamente, el propio discurso público de la persona, porque la acusación puede dañar exactamente aquello que le permite a alguien seguir participando del debate del que fue expulsado, aunque sea temporalmente, por la denuncia.

El deber reforzado sin la garantía reforzada

El capítulo dedicado a los funcionarios públicos mostró que el Código les exige un deber de cuidado reforzado, justificado por la posición institucional que ocupan. Esa misma lógica, sin embargo, no se aplica en sentido inverso.

Si un funcionario o una oficina estatal difunde información incorrecta sobre un caso, filtra datos de una investigación en curso, o comunica de manera imprudente una acusación todavía no resuelta, no existe en el proyecto ninguna consecuencia equivalente a la que enfrentaría un ciudadano común por una conducta semejante. El Estado se reserva la potestad de exigir cuidado discursivo a los demás sin someterse, con el mismo rigor, al

cuidado que le exige a sus propios voceros cuando hablan sobre un caso en trámite. Esa falta de espejo no es un detalle menor: es, en algún sentido, la prueba más clara de que la relación que la norma establece entre el Estado y la persona sancionada no es una relación entre iguales sometidos a la misma vara, sino una relación donde una de las partes fija las reglas y la otra las cumple.

Qué exigiría una reciprocidad real

Una norma que aspire a legitimidad plena en esta materia necesitaría, como mínimo, cuatro compromisos simétricos a los que hoy no está obligada: confidencialidad efectiva durante la investigación, no solo formal; un mecanismo de rectificación pública proporcional cuando un caso se archiva; responsabilidad estatal cuando la difusión de una acusación provenga de la propia administración; y plazos máximos razonables, con consecuencias claras si el Estado los incumple.

Ninguno de esos cuatro compromisos figura en el proyecto examinado. Su ausencia no invalida el objetivo de la norma, pero sí revela hasta qué punto el diseño actual piensa la relación entre el Estado y el ciudadano como una relación de vigilancia en un solo sentido, y no como el vínculo de responsabilidades compartidas que una democracia debería exigirse a sí misma antes de exigírselo a sus ciudadanos.

El próximo capítulo examina la otra cara de esta misma falta de garantías: cómo, ante la incertidumbre sobre cuándo y cómo puede activarse este sistema, muchas personas optan directamente por no hablar.

CAPÍTULO 19
Autocensura: cuando la vigilancia se instala adentro

"La forma más eficiente de censura no es la que prohíbe. Es la que ya no necesita hacerlo."

Los capítulos anteriores describieron mecanismos externos: quién decide, quién queda expuesto, con qué criterio se lo juzga, qué garantías le faltan a cambio del deber que se le exige. Este capítulo cierra la Quinta parte con el punto en el que todos esos mecanismos convergen y dejan de necesitar intervención activa alguna: el momento en que la persona empieza a vigilarse a sí misma.

La autocensura no es un efecto colateral menor de un sistema sancionador amplio e imprevisible. Es, en muchos sentidos, su efecto más eficiente, porque no requiere denuncia, investigación ni sentencia. Alcanza con que la posibilidad exista y con que la persona la haya internalizado.

El cálculo que nadie ve

Antes de publicar una opinión, hacer un comentario o formular una crítica, una persona expuesta a la **Sospecha Permanente** puede realizar, de manera casi automática, un cálculo silencioso:

¿esto podría leerse como una naturalización de algo? ¿Quién podría sentirse aludido? ¿Vale la pena el riesgo de una denuncia, aunque termine archivada?

Ese cálculo no aparece en ninguna estadística oficial. No hay expediente para las palabras que nunca se dijeron. Un sistema puede exhibir pocas condenas y presentar eso como prueba de moderación, cuando en realidad la escasez de casos puede reflejar, sencillamente, que buena parte de las expresiones riesgosas ya fueron descartadas antes de formularse.

La autocensura, por definición, no deja rastro. Eso la vuelve invisible para cualquier evaluación que solo mire expedientes, sentencias o estadísticas de aplicación —y por eso mismo resulta tan difícil de contrarrestar: no hay caso que revisar, no hay error que corregir, no hay sentencia que apelar. Solo hay una conversación que no ocurrió.

Quién se autocensura y sobre qué

El costo de la autocensura no se distribuye de manera pareja. Vuelve a aparecer aquí la misma asimetría descripta en capítulos anteriores: quien tiene respaldo institucional puede permitirse una opinión arriesgada porque confía en su capacidad de defenderla después. Quien no lo tiene prefiere directamente no formularla.

Los temas que más fácilmente activan este mecanismo suelen ser, precisamente, los que una democracia necesita poder discutir con libertad: conflictos religiosos, tensiones migratorias, debates sobre identidad y orientación sexual, crítica a colectivos

organizados, humor sobre temas sensibles. No porque esos temas merezcan menos protección, sino porque son los que con mayor facilidad pueden leerse, bajo una Vara desfavorable, como naturalización de la hostilidad.

El resultado no es una sociedad sin discriminación. Es una sociedad donde la discriminación real puede seguir circulando en espacios menos visibles, mientras el debate público legítimo sobre esos mismos temas se empobrece por precaución.

La autocensura razonable y la empobrecedora

No toda forma de cuidado al hablar es un síntoma negativo. Elegir las palabras con precisión, evitar la humillación gratuita, medir el efecto de una crítica sobre un grupo vulnerable: eso no es autocensura problemática, es prudencia elemental, y ninguna sociedad debería aspirar a prescindir de ella.

La autocensura que este capítulo señala como riesgo es otra: la que no nace de una reflexión ética sobre el efecto de las propias palabras, sino del miedo a una consecuencia jurídica imprevisible, aplicada con un criterio que la propia persona no puede anticipar. La diferencia es sutil pero decisiva. Una persona que modera su discurso porque no quiere humillar a nadie ejerce una virtud. Una persona que evita un tema entero porque no sabe si algún día será leído como indicio de odio no está ejerciendo prudencia: está renunciando, preventivamente, a una parte de su propia ciudadanía discursiva.

Un sistema legal impreciso no puede distinguir, desde afuera, cuál de las dos cosas está ocurriendo. Y esa es, quizás, la

consecuencia más profunda de la amplitud examinada desde el segundo capítulo de este libro: no la cantidad de personas efectivamente sancionadas, sino la cantidad de personas que jamás llegan a saber si lo que iban a decir hubiera sido, en definitiva, una infracción.

Dos maneras de vigilarse a sí mismo

Todo lo descripto hasta aquí responde a una misma lógica, que puede nombrarse con precisión: es la del poder que prohíbe. Una norma, una sanción posible, un "no" que pesa sobre la conducta desde afuera y que la persona anticipa para evitarlo. Es la forma de poder que mejor describió **Michel Foucault**: disciplinaria, visible en su amenaza aunque no siempre en su ejecución, organizada alrededor de la pregunta **"¿esto está prohibido?"**.

Existe una segunda forma de autocensura, que no proviene de ninguna ley y que el proyecto santafesino no activa —pero con la que convive, sobre el mismo discurso, todos los días. Es la que produce la plataforma digital donde ese discurso circula, y responde a una lógica distinta, que **Byung-Chul Han** describió como psicopolítica: no un **"no puedes"** que amenaza desde afuera, sino un "puedes, si te optimizás" que opera desde adentro. El algoritmo no prohíbe ninguna expresión. Simplemente la vuelve invisible, o la vuelve masiva, según calcule su capacidad de generar interacción, permanencia en pantalla o previsibilidad de reacción. No hay sanción que temer. Hay, apenas, una visibilidad que hay que merecer, publicación tras publicación, con un criterio que la plataforma nunca transparenta del todo.

La diferencia entre ambos mecanismos no es de intensidad, sino de naturaleza. El poder disciplinario, el que este libro examinó hasta aquí, se pregunta si algo está permitido. El poder algorítmico no pregunta eso: pregunta si algo rinde. Una expresión puede ser perfectamente legal, no rozar ninguna infracción del artículo 62 bis, y sin embargo quedar sepultada porque el sistema que decide qué se muestra la calculó como poco rentable en términos de interacción, o riesgosa en términos de conflicto con otros usuarios o con la propia plataforma. Y una persona puede aprender a evitar ciertos temas no porque tema una denuncia, sino porque aprendió, con el tiempo, qué clase de contenido la plataforma castiga con silencio.

Este libro no analiza en detalle esa segunda forma de poder —merecería un trabajo propio, con otro objeto y otro método—, pero sería incompleto no nombrarla antes de cerrar este capítulo. El proyecto santafesino agrega una capa disciplinaria clásica —multa, expediente, sanción posible— sobre un terreno que ya está gobernado, de manera más difusa y más eficaz, por una capa psicopolítica que ninguna ley provincial puede tocar, porque no tiene, en el sentido con que Foucault y Han la describieron, ningún rostro visible que se pueda demandar.

Con este capítulo se cierra la descripción de cómo una norma amplia gobierna la palabra incluso antes de aplicarse. La parte que sigue retoma la pregunta de fondo que este libro viene postergando deliberadamente: dónde está, en términos concretos, el límite entre la ofensa que una democracia debe tolerar y la incitación que tiene derecho a impedir.

SEXTA PARTE
El problema democrático

CAPÍTULO 20
Ofensa, odio e incitación: los límites que sí importan

"Confundir tres palabras distintas no es un descuido de lenguaje. Es, casi siempre, una decisión de a quién se quiere alcanzar."

Este libro viene señalando, desde el segundo capítulo, que la amplitud de la definición utilizada por el proyecto santafesino es su problema más profundo. Corresponde ahora precisar contra qué estándar se mide esa amplitud. No alcanza con decir que una definición es demasiado ancha; hace falta explicar dónde debería estar el límite y por qué.

Tres palabras suelen usarse como si fueran intercambiables en el debate público: ofensa, odio e incitación. No lo son. Confundirlas es, en gran medida, lo que permite que una norma diseñada para lo tercero termine alcanzando lo primero.

La ofensa

Una expresión ofensiva hiere, incomoda o disgusta a quien la recibe. Puede ser grosera, injusta, hiriente o simplemente equivocada. Ninguna de esas cualidades, por sí sola, la convierte en un objeto legítimo de sanción estatal.

Una democracia que castigara toda expresión ofensiva terminaría castigando la sátira, la crítica religiosa, el humor ácido, buena parte del periodismo de opinión y casi cualquier debate político genuino, porque casi cualquier posición firme resulta ofensiva para quien sostiene la posición contraria. La ofensa es, en este sentido, el costo ordinario de vivir en una sociedad donde las personas piensan distinto y lo dicen en voz alta.

El derecho a ofender no es un capricho liberal. Es una condición necesaria para que exista debate público real, porque no hay forma de garantizar que solo circulen las ideas que a nadie incomodan sin, al mismo tiempo, vaciar el debate de cualquier contenido que valga la pena discutir.

El odio

El odio, como sentimiento, no es en sí mismo un objeto que el derecho pueda regular con precisión. Es un estado interno, y ningún sistema jurídico serio pretende sancionar lo que una persona siente, sino lo que hace o dice.

Vale la pena detenerse en qué distingue al odio de otras actitudes negativas con las que suele confundirse, porque esa distinción rara vez se hace explícita y sin embargo condiciona todo lo que sigue. El desprecio juzga a alguien como inferior, pero no necesariamente desea su daño. El disgusto rechaza sin necesariamente atribuir intención hostil. La indignación responde a una conducta puntual percibida como injusta, y suele ser proporcional a esa conducta. El prejuicio es una creencia previa, muchas veces heredada sin examen, que puede sostenerse sin

ninguna carga emocional intensa. El odio, en cambio, suele describirse como una disposición sostenida a desear o tolerar el mal ajeno, dirigida no solo contra un acto sino contra la existencia misma de quien lo padece.

Esta distinción importa porque una norma que castiga "discurso de odio" podría, en teoría, estar apuntando a cualquiera de estos estados —o a todos ellos indistintamente—, y el proyecto examinado en este libro nunca aclara cuál. Los verbos que utiliza (incitar, promover, justificar, naturalizar) describen relaciones entre una expresión y una conducta discriminatoria, no estados mentales. Es decir: la ley evita, acertadamente, entrar en el terreno del sentimiento. Pero al hacerlo sin explicitarlo, deja sin resolver una pregunta que el debate público sí formula constantemente —¿qué es el odio que la ley dice combatir?— y que este libro, hasta este punto, tampoco había respondido con la claridad debida.

La posición que este libro adopta, y que ya se adelantó en el Prólogo, es que el derecho no debería intentar regular el sentimiento, sino la conducta que ese sentimiento puede motivar. Esta no es la única posición seria disponible. Jeremy Waldron ha argumentado, de manera influyente, que el daño relevante no es solo el que produce un acto de incitación puntual, sino el deterioro acumulado de la garantía social de inclusión que sufren los grupos expuestos a un clima sostenido de hostilidad, incluso cuando ninguna expresión individual llega a constituir incitación directa. Desde esa perspectiva, ignorar el sentimiento colectivo detrás del discurso hostil sería ignorar buena parte del daño real que produce.

Por qué este libro no comparte esa conclusión

La objeción no es que esa lectura del daño esté equivocada. Es que el remedio que se sigue de ella —el que este proyecto en particular eligió— no logra lo que promete, y produce, además, costos que su formulación original no tuvo que enfrentar en el contexto en que fue pensada.

Primero, el estándar de la erosión de la "garantía social de inclusión" es en sí mismo un objeto tan difícil de acreditar como el sentimiento que este libro decidió no regular. Si la razón para no legislar sobre el odio como estado interno es que ningún sistema de prueba puede acreditarlo con rigor, la misma objeción alcanza a un daño colectivo y acumulativo que tampoco se puede medir caso por caso. Trasladar esa idea a una infracción individual —como hace el artículo 2— no resuelve el problema de indeterminación que este libro documentó desde el Capítulo 2: lo cambia de nombre.

Segundo, el argumento del daño acumulativo ya fue examinado en el Capítulo 4, y ahí se reconoció que es un argumento serio, no una excusa. El problema no era su seriedad, sino que explicar por qué una norma no debería limitarse a la incitación directa no alcanza para justificar cualquier ensanchamiento. Esta tesis ofrece la mejor versión filosófica de esa defensa. El proyecto santafesino, sin embargo, no incorpora ninguna de las salvaguardas que ella misma exige —persistencia, publicidad, dirección hacia un grupo identificable, capacidad real de alterar los términos de la vida pública de ese grupo—; se queda solo con la premisa (el daño se acumula) y descarta el umbral que la hacía manejable.

Tercero, un daño que se mide por acumulación social exige, para aplicarse con justicia, una autoridad capaz de observar el fenómeno en su conjunto, no un caso aislado. Pero el mecanismo que examinamos en el Capítulo 16 —el Foco, que concentra la detección sobre quienes tienen más visibilidad— hace que la aplicación de un estándar acumulativo termine siendo, en la práctica, radicalmente selectiva: se sanciona la contribución individual de quien fue detectado, no el fenómeno colectivo que en teoría se buscaba prevenir. Ese razonamiento fue pensado para sistemas con aplicación pareja; este libro mostró que ese supuesto no se sostiene acá.

Cuarto, el argumento original se construyó sobre ejemplos acotados —difamación de grupo, propaganda organizada y sostenida contra una minoría identificable— no sobre una categoría que alcanza la "naturalización" de un "menosprecio" ocasional. Extender esa lógica, pensada para el caso extremo, a una definición que no exige publicidad, reiteración ni capacidad de daño (como se estableció en el Capítulo 2) es aplicarla a un objeto mucho más amplio que aquel para el que fue diseñada.

Ese es, en definitiva, el punto de fondo: no se trata de negar que existe un daño acumulativo real, tal como esta perspectiva lo describe. Se trata de que la única forma responsable de traducir ese daño en derecho —con los umbrales, las salvaguardas y la precisión que la propia tesis exige en su formulación completa— es exactamente lo que este proyecto, con su indeterminación, no hizo.

Existe, de hecho, un estándar técnico que responde exactamente a esta tensión entre reconocer el daño acumulativo y exigir

precisión jurídica: el **Plan de Acción de Rabat**, elaborado en 2012 por un panel de expertos convocado por la **Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**, en aplicación del artículo 20.2 del P**acto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**. El Plan propone una prueba de seis factores para distinguir la incitación genuina de la mera expresión hostil:

1. El **contexto** social y político en que se produce el mensaje.

2. La **posición o autoridad** de quien lo emite.

3. La **intención** de incitar a la audiencia contra un grupo determinado, y no solo de informar o de opinar.

4. El **contenido y la forma** del mensaje.

5. El **alcance** real de su difusión.

6. La **probabilidad e inminencia** de que produzca un daño concreto.

Es, en síntesis, el umbral que este libro reclama desde el Capítulo 2 y que el proyecto santafesino no incorpora en ninguna de sus seis dimensiones. Volveremos sobre este estándar al examinar, más abajo, la incitación propiamente dicha.

Pero es una discusión legítima, y el lector merece saber que existe antes de continuar.

El problema aparece cuando "discurso de odio" se usa como categoría intermedia: ni tan inofensiva como la ofensa, ni tan concreta como la incitación, sino una zona amplia que abarca expresiones hostiles, despectivas, deshumanizantes o discriminatorias, sin exigir que produzcan un riesgo verificable. Esta categoría intermedia es, precisamente, la que el proyecto santafesino utiliza con los verbos "promover", "justificar" y "naturalizar": describen actitudes hacia la discriminación, no actos de incitación concreta a ella.

Una expresión puede naturalizar el menosprecio hacia un grupo sin llamar a ninguna acción contra ese grupo. Puede ser moralmente reprochable sin ser jurídicamente sancionable, del mismo modo en que una mentira puede ser moralmente condenable sin que toda mentira merezca una pena.

La incitación

La incitación es la única de las tres categorías que un sistema sancionador puede definir con relativa precisión, porque exige algo verificable: un llamado, explícito o suficientemente claro, a que terceros cometan un acto de discriminación, hostilidad o violencia contra una persona o un grupo determinado.

El estándar más desarrollado en esta materia es, como se detalló más arriba, el **Plan de Acción de Rabat** y su prueba de seis factores. Ese estándar exige mucho más que "promover" o "naturalizar" en sentido amplio: exige un llamado con capacidad real de generar una consecuencia dañina en el corto plazo, dirigido a una audiencia con capacidad efectiva de actuar sobre él.

Por qué la distinción importa para este proyecto en particular

El proyecto santafesino, tal como está redactado, no distingue estos tres niveles. Una lectura amplia de sus verbos puede alcanzar tanto la incitación genuina —que merece respuesta estatal firme— como la ofensa política áspera y el discurso simplemente hostil, que no deberían activar el mismo mecanismo sancionador.

Esa falta de distinción no es un defecto cosmético. Es la raíz técnica de buena parte de los problemas descriptos en los capítulos anteriores: la selectividad, la desigualdad de aplicación, la sospecha permanente y la autocensura no surgen de la mala fe de nadie en particular. Surgen de que la norma, al no separar estos tres niveles, delega en cada autoridad interviniente la tarea de trazar, caso por caso, una línea que debería estar trazada, con la mayor precisión posible, en el propio texto legal.

Una norma que solo alcanzara la incitación, definida con el estándar exigente descripto en este capítulo, tendría un campo de aplicación mucho más acotado —y también mucho más legítimo— que uno que se activa ante cualquier expresión capaz de leerse como promoción, justificación o naturalización de la hostilidad.

El capítulo siguiente examina por qué, a pesar de esta distinción disponible desde hace décadas en el derecho comparado, los proyectos legislativos como el santafesino tienden igual a redactarse con la amplitud que este capítulo cuestiona.

CAPÍTULO 21
Las causas nobles y los malos instrumentos

"La urgencia de una causa no es garantía de la calidad de una herramienta. Es, a veces, la razón por la que nadie la revisa."

La Advertencia al lector, al comienzo de este libro, adelantó una distinción que conviene ahora desarrollar con mayor detenimiento: cuestionar la herramienta no equivale a cuestionar la causa. Ese principio, formulado entonces como una declaración de método, es en realidad un argumento político con consecuencias propias, y merece su propio capítulo.

Dos preguntas independientes

Frente a cualquier proyecto legislativo conviene distinguir dos preguntas que rara vez se formulan por separado: **¿el objetivo que persigue es legítimo?** y ¿**el instrumento que elige para alcanzarlo está bien diseñado?** Son preguntas independientes. Un objetivo legítimo puede perseguirse mediante un instrumento defectuoso, y un objetivo cuestionable puede, ocasionalmente, perseguirse mediante un instrumento técnicamente sólido.

El **Capítulo 7** de este libro ya reconstruyó la mejor versión posible del argumento a favor del proyecto santafesino: existe un daño real, la deshumanización previa a la violencia es un fenómeno documentado, y una respuesta estatal frente a ese proceso puede estar justificada. Nada de lo señalado en los capítulos siguientes contradice esa conclusión. La legitimidad del objetivo no está, en este libro, en discusión.

Lo que está en discusión es si el instrumento elegido —una definición amplia, una cadena de aplicación discrecional, una sanción de contornos difusos, una ausencia de garantías recíprocas — sirve a ese objetivo o lo desvirtúa.

Por qué la nobleza de la causa no transfiere calidad al instrumento

Existe una tentación retórica difícil de resistir: si el objetivo es incuestionable, cuestionar los medios puede sentirse como una forma indirecta de cuestionar el objetivo. Esa tentación no es exclusiva de este debate ni de esta provincia. Aparece cada vez que una sociedad enfrenta un problema urgente y moralmente claro — una amenaza a la seguridad, una emergencia sanitaria, una crisis económica— y responde ampliando facultades estatales con la misma urgencia moral que motivó el reclamo original.

Esta dinámica no es exclusiva de este debate ni de esta provincia. Dos casos, verificados con fuente y presentados aquí como ilustración de un patrón —no como prueba de que este proyecto seguirá el mismo camino— ayudan a ver cómo opera

cuando una causa urgente y moralmente clara se traduce en un instrumento amplio.

Estados Unidos, 2001. Cuarenta y cinco días después de los atentados del 11 de septiembre, el Congreso sancionó la **USA PATRIOT Act**, que amplió de manera sustancial las facultades de vigilancia del Estado: autorizó órdenes de vigilancia electrónica de alcance nacional, facilitó el acceso a registros de terceros sobre la actividad de cualquier persona, y flexibilizó los estándares antes exigidos para iniciar una investigación. La ley se aprobó con escaso debate parlamentario —varios legisladores reconocieron públicamente no haber podido leer el texto completo antes de votarlo—, bajo la presión política de que oponerse equivalía a debilitar la respuesta frente al terrorismo. Años después, las revelaciones de 2013 sobre vigilancia masiva de metadatos telefónicos, autorizada bajo una de las secciones de la ley, llevaron a que el Congreso aprobara en 2015 una reforma (la **USA Freedom Act)** para restringir facultades que, en su momento, se habían presentado como necesarias y proporcionadas.

Francia, 2015-2017. Tras los atentados del 13 de noviembre de 2015, el Parlamento declaró el estado de excepción y modificó, días después, la ley de 1955 que lo regula, ampliando el criterio para ordenar allanamientos y arrestos domiciliarios: donde antes se exigía una actividad de peligrosidad acreditada, la nueva redacción alcanzó con un "comportamiento" respecto del cual existieran "razones serias para pensar" que constituía una "amenaza" al orden público —una fórmula considerablemente más abierta, que amplió el margen discrecional de la autoridad administrativa. En los primeros ocho meses de vigencia se realizaron más de tres mil

quinientos allanamientos administrativos; de ese total, solo un puñado derivó en investigaciones judiciales por terrorismo. Organizaciones de derechos humanos documentaron un uso desproporcionado de la medida contra la población musulmana, y la **Comisión Nacional Consultiva de Derechos Humanos** francesa terminó pronunciándose contra la prórroga indefinida de un régimen pensado como excepcional.

Ninguno de los dos casos es idéntico al proyecto examinado en este libro, ni pertenece a la misma materia. Se citan porque ambos muestran el mismo mecanismo que este capítulo describe: una amenaza real y una respuesta legislativa veloz, con escaso debate, que amplía facultades estatales más allá de lo que el problema original exigía —y cuya corrección, cuando llegó, llegó después de que el costo ya se hubiera pagado.

El mecanismo es siempre el mismo: la certeza moral sobre el fin se traslada, sin pasar por ningún control adicional, hacia una certeza no ganada sobre los medios. Cuestionar el medio empieza a sentirse como una forma de indiferencia frente al fin, cuando en realidad es exactamente lo contrario: tomarse el fin lo suficientemente en serio como para exigirle al medio que efectivamente lo sirva.

El falso dilema entre legislar mal y no legislar

Frente a esta crítica suele aparecer una objeción previsible: si no este proyecto, **¿cuál? ¿Acaso la alternativa es no hacer nada frente a la discriminación y el discurso de odio?**

Esa pregunta presenta una falsa disyuntiva. La alternativa a una ley mal diseñada no es la ausencia de ley. Es una ley mejor diseñada. Los capítulos anteriores de este libro no proponen abandonar el objetivo de proteger a las personas frente a la discriminación y la violencia motivada por odio; proponen, en cada caso, qué precisión, qué garantía o qué límite le falta al instrumento actual para servir ese objetivo sin producir, al mismo tiempo, los efectos colaterales descriptos en la Quinta parte: selectividad, sospecha permanente, ciudadanía desigual, autocensura.

Rechazar un instrumento mal diseñado no es rechazar la protección que ese instrumento dice perseguir. Es negarse a aceptar que la única forma de perseguirla sea, precisamente, la que peor la garantiza.

El costo de no separar ambas preguntas

Cuando una sociedad deja de distinguir entre la calidad de la causa y la calidad del instrumento, pierde la capacidad de mejorar sus propias leyes. Toda objeción técnica queda expuesta al riesgo de leerse como traición moral, y esa lectura desalienta exactamente el tipo de escrutinio que una norma amplia y discrecional más necesita.

El capítulo siguiente examina cómo esta dinámica no es un accidente aislado del caso santafesino, sino parte de una tendencia más amplia en la que ciertas sensibilidades políticas legítimas convergen, de manera cada vez más frecuente, con el aparato sancionador del Estado.

CAPÍTULO 22
La convergencia punitiva: sensibilidad progresista y procedimiento sancionador

"Cada tradición política aprendió a desconfiar del poder de castigar. Ninguna aprendió a desconfiar de él cuando lo ejerce a su favor."

Durante buena parte del siglo veinte, la expansión de las facultades punitivas del Estado estuvo asociada, en el debate público, a agendas de "mano dura": seguridad, orden, control social, discurso de ley y castigo. Las tradiciones políticas que hoy se identifican como progresistas fueron, con frecuencia, las que cuestionaron esa expansión, denunciando el uso desproporcionado del aparato sancionador estatal y reclamando garantías, límites y proporcionalidad frente al poder de castigar.

El proyecto examinado en este libro, y otros de diseño semejante que circulan en distintas jurisdicciones, sugieren un fenómeno menos comentado: agendas identificadas con esa misma tradición progresista impulsando, en materia de discriminación y discurso, una expansión del aparato sancionador que en otros terrenos habrían cuestionado con dureza.

Una convergencia, no una contradicción necesaria

Conviene aclarar de entrada qué no sostiene este capítulo. No sostiene que las políticas de protección frente a la discriminación sean, en sí mismas, una forma de autoritarismo disfrazado. Tampoco sostiene que exista una intención oculta de expandir el poder estatal por el poder mismo. La mejor versión de esta agenda parte de una convicción atendible: que ciertos daños —la discriminación sistemática, la deshumanización de minorías, la violencia motivada por prejuicio— no encontraron respuesta suficiente en los instrumentos jurídicos tradicionales, pensados originalmente para otro tipo de conflictos.

Desde esa perspectiva, ampliar la definición de lo sancionable y reforzar los mecanismos estatales de intervención no sería una traición a los principios que históricamente cuestionaron el poder punitivo, sino una extensión razonable de esos mismos principios hacia daños que antes quedaban invisibilizados. El argumento merece tomarse en serio, y buena parte de él ya fue reconstruido en el **Capítulo 7** de este libro.

Lo que la convergencia tiende a pasar por alto

El problema no está en perseguir esos objetivos. Está en que, al hacerlo mediante herramientas sancionadoras, esa misma tradición política tiende a relajar exactamente el tipo de escrutinio técnico que aplicó, con rigor, cuando el aparato punitivo se dirigía hacia otros fines.

Nadie que haya cuestionado la imprecisión de una figura penal ambigua en materia de narcotráfico o de seguridad debería aceptar, sin el mismo nivel de exigencia, una figura igualmente ambigua en materia de discurso de odio. El instrumento sancionador no cambia su naturaleza según cuál sea la causa que lo activa.

Dos casos, presentados aquí como ilustración de un patrón —no como equivalentes exactos del proyecto santafesino ni prueba de que este seguirá su misma suerte— muestran cómo esta inconsistencia aparece en ambos signos políticos.

Alemania, 2017. El Capítulo 5 ya describió el funcionamiento de la Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) y el problema estructural que generó —la moderación privada bajo presión de multa—. Vale agregar aquí el dato que ese capítulo no desarrolló: quién la impulsó y qué advertencias recibió antes de sancionarse. La ley fue promovida por el ministro de Justicia socialdemócrata Heiko Maas, con el argumento explícito de proteger a las minorías frente al discurso de odio. Ocho de cada diez expertos convocados a la audiencia parlamentaria previa advirtieron que probablemente fuera inconstitucional. **Human Rights Watch** la calificó de "defectuosa" y advirtió que terminaría privatizando la censura. **Reporteros Sin Fronteras** señaló, además, que la ley alemana sirvió de modelo explícito para que Rusia sancionara su propia legislación sobre discurso de odio en línea —una consecuencia que ninguno de sus impulsores originales buscaba, y que el Capítulo 5 no llegó a mencionar.

Florida, Estados Unidos, 2021. Tras las protestas nacionales por la muerte de George Floyd, el gobernador republicano Ron

DeSantis impulsó la **"Combating Public Disorder Act"** (HB1), que redefinió el delito de **"disturbio"** (riot) en términos amplios: alcanza a quien participa **"voluntariamente"** en una reunión de tres o más personas que deriva en violencia, aunque la persona misma no haya cometido ningún acto violento. La ACLU de Florida, junto con otras organizaciones, demandó al estado alegando que la definición era vaga y sobreinclusiva, y que permitía a la policía "decidir en cada caso qué constituye un disturbio y a quién arrestar" —el mismo tipo de objeción que este libro plantea contra el proyecto santafesino en el Capítulo 2—. En 2024, la Corte Suprema de Florida terminó restringiendo por vía judicial el alcance de la norma, en un fallo que tanto la ACLU como el gobernador que había impulsado la ley celebraron por razones opuestas.

En ambos casos, una causa con legitimidad propia —contener el discurso de odio en un caso, proteger el orden público en el otro— se tradujo en un instrumento amplio, de aplicación discrecional, que generó litigio, advertencias de inconstitucionalidad y, en al menos un caso, una corrección judicial posterior. Ninguno de los dos ejemplos pertenece a la tradición política que el título de este capítulo asocia con la "sensibilidad progresista": el segundo muestra que la misma dinámica opera, con el mismo mecanismo, cuando quien la impulsa se identifica con la tradición opuesta.

Esta observación no es exclusiva de un signo político. Las tradiciones que históricamente reclamaron mano dura frente al delito común muestran, en sentido inverso, la misma inconsistencia cuando la ampliación de facultades estatales apunta hacia discursos

que ellas mismas consideran peligrosos —desinformación, difamación política, discurso "antisistema"— y de pronto redescubren las garantías procesales que en otros contextos les resultaron indiferentes. La convergencia punitiva, en ese sentido, no pertenece a una sola tradición: aparece cada vez que una agenda con causa propia legítima encuentra, en el aparato sancionador del Estado, un vehículo disponible para avanzar más rápido de lo que permitiría la deliberación ordinaria.

¿Por qué esta observación importa para el argumento del libro?

El punto no es ideológico. Es institucional. Un instrumento sancionador amplio, discrecional y con garantías débiles no se vuelve más seguro porque lo redacte una agenda con la que se simpatiza, ni más peligroso porque lo redacte una con la que se disiente. El riesgo reside en la arquitectura del instrumento, no en la identidad política de quien lo impulsa. Un Estado que hoy amplía sus facultades sancionadoras en nombre de una causa noble, y que carece de las garantías examinadas en la Quinta parte de este libro, deja esas mismas facultades disponibles para cualquier agenda futura, incluidas las que sus actuales impulsores considerarían profundamente equivocadas.

Esa es, en definitiva, la razón por la que este libro insiste en separar la evaluación de la causa de la evaluación del instrumento: porque el instrumento, una vez creado, sobrevive a la causa que lo justificó.

La última parte de este libro deja de examinar los problemas del proyecto santafesino para preguntar, de manera constructiva, qué

alternativa institucional permitiría perseguir el mismo objetivo legítimo sin reproducir los riesgos descriptos hasta aquí.

SÉPTIMA PARTE

Una alternativa desde la confianza soberana

CAPÍTULO 23
Responsabilidad concreta en lugar de sospecha general

"No hace falta sospechar de todos para proteger a alguien. Alcanza con responder, con precisión, quien efectivamente causó el daño."

Hasta aquí, este libro se ocupó de mostrar qué produce una norma amplia, discrecional y con garantías débiles: selectividad, desigualdad, sospecha permanente, autocensura. Señalar esos problemas no alcanza. Un libro que solo criticara correría el riesgo de sumarse a la falsa disyuntiva ya rechazada en el **Capítulo 21**: la de creer que la única alternativa a una mala ley es no legislar. Este capítulo empieza a construir la alternativa.

El principio que la organiza puede formularse en una sola frase: el Estado debe responder a conductas concretas que produzcan o amenacen un daño verificable, no a categorías amplias de expresión que despiertan sospecha general.

De la sospecha a la conducta

El sistema examinado en los capítulos anteriores invierte, en la práctica, el orden que debería regir cualquier facultad sancionadora del Estado. En lugar de partir de una conducta precisa y preguntar

si merece sanción, parte de una categoría amplia —discurso que promueve, justifica o naturaliza la hostilidad— y deja que la sospecha recaiga, de manera difusa, sobre cualquier expresión que pueda encuadrar en ella.

La alternativa no consiste en renunciar a sancionar el discurso de odio. Consiste en invertir el punto de partida: la ley debería definir con precisión qué conducta concreta habilita la intervención estatal, y solo después, caso por caso, evaluar si una expresión particular encaja en esa definición —no al revés.

Esta inversión no es un matiz técnico. Es la diferencia entre un sistema que vigila categorías de pensamiento y uno que responde a hechos verificables.

Los cuatro elementos de una responsabilidad concreta

Un régimen organizado en torno a la responsabilidad concreta, en lugar de la sospecha general, debería exigir la concurrencia de cuatro elementos, retomando el estándar de incitación desarrollado en el **Capítulo 20**.

Primero, un destinatario identificable: la expresión debe dirigirse contra una persona o un grupo determinado, no operar como una categoría abstracta aplicable a cualquier discurso sobre un tema sensible.

Segundo, una conexión demostrable entre la expresión y un riesgo concreto: quien acusa debe poder mostrar, con elementos verificables, que el mensaje tuvo capacidad real de producir

discriminación, hostilidad o violencia, no una posibilidad especulativa.

Tercero, una intención o un desprecio manifiesto del riesgo: el sistema debería distinguir entre quien busca deliberadamente producir un daño, quien actúa con indiferencia manifiesta hacia un riesgo evidente, y quien simplemente se equivoca, ironiza o polemiza sin intención de dañar a nadie.

Cuarto, una respuesta proporcional al daño efectivamente producido, no a la categoría moral en la que se clasificó la expresión. Una amenaza directa con capacidad de generar violencia inminente no debería recibir la misma respuesta que una expresión hostil sin ninguna conexión verificable con un riesgo concreto.

Ningún elemento de esta lista es una novedad conceptual. Son, en gran medida, los mismos criterios que cualquier sistema penal serio exige antes de sancionar cualquier otra conducta. Lo llamativo no es que este estándar exista; es que el proyecto examinado en este libro lo abandone justamente en la materia donde el margen de error resulta más costoso para la libertad de expresión.

Cómo se acredita cada elemento

Enunciar cuatro elementos no basta si quien deba aplicarlos —un fiscal, un juez, un legislador evaluando esta propuesta en comisión— no tiene claridad sobre qué prueba satisface cada uno. Esta sección ofrece, para cada elemento, el tipo de evidencia que

debería exigirse, sin pretender agotar el desarrollo procesal que una redacción legislativa definitiva necesitaría.

El destinatario identificable se acredita del modo más simple de los cuatro: basta con que la expresión permita individualizar, de manera razonable, a la persona o al grupo contra el que se dirige. No hace falta que nombre a alguien con nombre y apellido; alcanza con que el contexto —a quién responde, sobre quién habla, a qué hecho se refiere— permita establecer el destinatario sin ambigüedad relevante. Una expresión que no supera este primer filtro —una crítica general a una doctrina, sin destinatario identificable— queda fuera del sistema antes de exigir ninguna otra prueba.

La conexión demostrable con un riesgo concreto es el elemento que exige mayor desarrollo probatorio, y aquí el **Capítulo 9** de este libro ya adelantó buena parte del problema: una captura de pantalla prueba que algo se dijo, no qué efecto produjo. La conexión con el riesgo debería acreditarse mediante un conjunto de indicadores objetivos, no mediante la impresión subjetiva de quien investiga: el alcance real de la difusión (cantidad de reproducciones, alcance de la cuenta o el medio), la existencia de reacciones concretas atribuibles al mensaje (otras publicaciones que lo replican con llamados a la acción, denuncias de intimidación posteriores vinculables al hecho), y el contexto social inmediato (si existía ya una situación de tensión sobre la que el mensaje operaba). Ninguno de estos indicadores, por sí solo, prueba el riesgo; su concurrencia sí permite una inferencia razonable, del mismo tipo que un tribunal

ya realiza al evaluar, por ejemplo, si una amenaza fue idónea para producir temor.

La intención o el desprecio manifiesto es el elemento más cercano a figuras ya conocidas del derecho penal argentino, y debería probarse con las mismas herramientas: no mediante una confesión de motivos —que rara vez existirá—, sino mediante prueba indiciaria sobre el patrón de conducta. La reiteración de mensajes semejantes hacia el mismo destinatario o grupo, la persistencia después de una advertencia o un pedido de cese, y la desproporción entre el mensaje y cualquier finalidad crítica o informativa alegable son los mismos indicios que la doctrina penal utiliza para distinguir el dolo eventual —actuar sabiendo el riesgo y sin importarle— del error o la imprudencia no punible.

La proporcionalidad de la respuesta no exige prueba adicional: es una operación posterior, que el juez realiza una vez acreditados los tres elementos anteriores, ponderando la gravedad del riesgo verificado —no de la categoría moral de la expresión— contra la sanción aplicable.

Ninguno de estos estándares es una novedad procesal. Un fiscal argentino ya construye este tipo de razonamiento indiciario todos los días en materia de amenazas, de violencia de género o de delitos de intención. Lo que este capítulo agrega no es un método nuevo de prueba, sino la exigencia de aplicar ese mismo rigor a una materia —el discurso— donde hoy se lo exime.

Qué desaparece con este diseño

Un sistema construido sobre estos cuatro elementos no elimina la posibilidad de error humano ni la disputa interpretativa —ningún sistema jurídico lo hace—, pero reduce drásticamente el espacio en el que operan el Foco, la Vara y la Sospecha Permanente descriptos en la Quinta parte de este libro.

El Foco pierde buena parte de su efecto cuando la ley exige, para cualquier caso, la misma conexión demostrable con un riesgo concreto: ya no basta con ser visible, hace falta haber producido algo verificable. La Vara se vuelve menos variable cuando la ley fija criterios explícitos de intención y proporcionalidad, en lugar de delegar en cada intérprete la tarea de decidir qué cuenta como "naturalización". Y la Sospecha Permanente pierde el terreno difuso donde se instala, porque deja de existir una categoría amplia bajo la cual cualquier expresión pueda, en principio, encuadrar.

Nada de esto exige menos protección para quienes hoy sufren discriminación y violencia motivada por odio. Exige, en cambio, que esa protección se construya sobre una base que no dependa de la suerte de quién denuncia, quién resulta visible o qué autoridad interpreta el caso.

La objeción de los recursos limitados

Cabe una objeción seria a este diseño, y conviene enfrentarla en lugar de dejarla para que la formule el lector por su cuenta: ninguna fiscalía tiene recursos infinitos, y alguien va a tener que decidir qué casos investigar primero incluso bajo un régimen de

responsabilidad concreta. Si la selección de prioridades sigue existiendo, ¿en qué se diferencia este modelo del problema de selectividad que el **Capítulo 10** de este libro documentó?

La diferencia no está en que la priorización desaparezca —ningún sistema sancionador puede prometer eso—, sino en dónde se ejerce y sobre qué universo de casos.

Bajo el proyecto examinado en este libro, la discrecionalidad opera en la puerta de entrada: cualquier expresión que pueda leerse como promoción, justificación o naturalización de la hostilidad es, en principio, candidata a investigación. La selección ocurre, entonces, sobre un universo prácticamente ilimitado, y el criterio de esa primera selección —qué caso parece más grave, más visible, más urgente— queda librado por completo al juicio no reglado de cada fiscalía.

Bajo el régimen de responsabilidad concreta, los cuatro elementos ya filtran ese universo antes de que la pregunta de recursos se plantee siquiera. Un caso que no tiene destinatario identificable, que no muestra conexión demostrable con un riesgo concreto, que no exhibe intención o desprecio manifiesto, no ingresa al conjunto de casos investigables —no compite por recursos escasos junto a los que sí cumplen esos requisitos. La discrecionalidad no se elimina, se traslada: deja de operar sobre qué expresión merece sospecha, y pasa a operar, como en cualquier sistema penal serio, sobre qué caso ya calificado merece atención primero.

Esa segunda pregunta —cómo priorizar entre casos que ya superaron el umbral de responsabilidad concreta— sí necesita una

respuesta, y este libro la ofrece en términos generales: los mismos cuatro elementos que habilitan la investigación también permiten graduarla. La inminencia del riesgo, la extensión del daño potencial, la vulnerabilidad de las personas afectadas y la reiteración de la conducta son criterios que ya utiliza, con distintos nombres, cualquier fiscalía que prioriza casos de violencia de género, de delitos económicos o de narcotráfico. No hace falta inventar un mecanismo nuevo: hace falta aplicar a esta materia el mismo tipo de protocolo de triage que otras áreas del derecho sancionador ya usan, en lugar de dejar la priorización completamente librada al criterio informal de cada oficina, como ocurre hoy.

Ningún protocolo de priorización elimina por completo el riesgo de que el Foco vuelva a operar dentro del conjunto ya filtrado —una persona visible, incluso con un caso genuino, puede seguir recibiendo atención más rápida que una persona anónima con un caso igualmente grave—. Ese riesgo residual es real, y sería deshonesto negarlo. Pero es un riesgo de mucho menor magnitud que el que produce un sistema donde la discrecionalidad opera desde el primer filtro, sobre un universo sin límites definidos.

El capítulo siguiente traduce estos cuatro elementos en una propuesta institucional más completa: cómo podría redactarse una norma que persiga el mismo objetivo legítimo que impulsó el proyecto santafesino, sin reproducir los riesgos que este libro documentó en cada uno de sus capítulos anteriores.

CAPÍTULO 24
Una regulación democrática posible

"Una buena ley no es la que promete más. Es la que puede explicar, con precisión, dónde termina."

Los capítulos anteriores identificaron, uno por uno, los puntos donde el proyecto santafesino se aparta de un diseño institucional sólido. Este capítulo reúne esos hallazgos en un solo criterio de evaluación: qué necesitaría tener una norma sobre discursos de odio para perseguir el mismo objetivo legítimo sin reproducir los riesgos documentados en este libro.

No se trata de redactar aquí un proyecto de ley alternativo completo —una propuesta de definición más precisa se desarrolla en el Anexo 2— sino de fijar los principios de arquitectura institucional que cualquier redacción posterior debería respetar.

Una definición acotada al estándar de incitación

El punto de partida es el que ya desarrollaron los Capítulos 20 y 23: la conducta sancionable debe exigir un destinatario identificable, una conexión demostrable con un riesgo concreto, un elemento de intención o desprecio manifiesto del riesgo, y una respuesta proporcional al daño verificado. Una definición

construida sobre esos cuatro elementos reduce, por diseño, el espacio disponible para la selectividad y la sospecha general descriptas en la Quinta parte.

Esto no significa renunciar a alcanzar expresiones graves que no lleguen a ser un llamado explícito a la violencia. Significa exigir, para cualquier nivel de gravedad, un vínculo verificable entre la expresión y un daño real, en lugar de una calificación moral abierta a interpretación.

El respaldo convencional del estándar propuesto

Este estándar no es una preferencia del autor. Es, en gran medida, lo que el propio sistema interamericano de derechos humanos ya exige, con dos precisiones que conviene traer a este punto del libro.

La primera es que el Estado argentino no tiene solo la facultad de sancionar el discurso de odio: tiene, desde que ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, una obligación positiva de hacerlo. El artículo 13.5 de la Convención establece que ***"estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar"***. La **Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana**, en su informe temático sobre el alcance de esa disposición, fija el umbral con precisión: **la obligación alcanza a la apología del odio que constituye incitación a la violencia u otra acción ilegal similar, no a cualquier expresión discriminatoria, hostil u ofensiva en**

sentido amplio. Es, en sustancia, el mismo umbral del Plan de Acción de Rabat ya citado en el Capítulo 20. La legitimidad del objetivo perseguido por el proyecto santafesino no solo no está en discusión en este libro: tiene, además, respaldo convencional expreso.

La segunda precisión es la que compromete al proyecto tal como está redactado. En Kimel vs. Argentina (2008), la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado argentino —no a otro país— porque una restricción penal a la libertad de expresión no cumplió con los **"requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad"**, el llamado test tripartito que rige cualquier limitación a los derechos reconocidos en la Convención. La Argentina reconoció su responsabilidad internacional y debió modificar su propio Código Penal como parte de la reparación ordenada.

El primero de esos tres requisitos —legalidad, entendida como precisión en la descripción de la conducta prohibida— es exactamente el que el Capítulo 2 de este libro identificó como el punto más débil del artículo 2 del proyecto. Los verbos "promover", "justificar" y "naturalizar", sin el anclaje a un llamado directo que exige el artículo 13.5, exponen a la norma a la misma objeción que ya le costó una condena internacional al Estado argentino en una materia estructuralmente comparable: una restricción a la libertad de expresión formulada con imprecisión suficiente como para no permitir que cualquier persona conozca, de antemano, qué conducta se le exige evitar.

Esto no es una intuición del autor ni una preferencia doctrinal entre varias igualmente válidas. Es, con jurisprudencia y condena de por medio, el estándar que un juez argentino está obligado a aplicar si el proyecto santafesino, sancionado en su forma actual, llegara a ser impugnado judicialmente.

Institutos separados, no fusionados

El Capítulo 3 y el Capítulo 11 mostraron que buena parte de la incertidumbre alrededor del "curso de abordaje interdisciplinario" nace de mezclar dos institutos que el propio Código de Convivencia distingue: la formación especial, vinculada directamente con la infracción, y el abordaje interdisciplinario, definido como una intervención voluntaria y consensuada.

Una regulación democrática debería optar por uno de los dos, no por una fórmula híbrida. Si la respuesta es formativa, debería definirse como tal, con contenidos ligados estrictamente a la infracción, duración determinada, criterios objetivos de cumplimiento y sin pretensión de evaluar convicciones íntimas. Si la respuesta pretende ser terapéutica o reflexiva, debería conservar su carácter voluntario real, con consentimiento informado, confidencialidad efectiva y sin la amenaza económica de la multa operando como coacción encubierta.

Garantías recíprocas, no solo deberes

El Capítulo 17 mostró que la norma actual exige un deber de cuidado discursivo sin ofrecer, a cambio, ninguna garantía equivalente. Una regulación democrática debería incorporar, como

parte integral del mismo texto —no como una promesa política posterior—, cuatro compromisos: confidencialidad efectiva durante la investigación, mecanismos de rectificación pública cuando un caso se archiva, responsabilidad estatal cuando la propia administración difunde información indebida sobre un caso en trámite, y plazos máximos con consecuencias claras si el Estado los incumple. Sin estas garantías, cualquier definición —por precisa que sea— seguirá operando sobre una relación desequilibrada entre el Estado y la persona investigada.

Transparencia en la formación y en la comunicación oficial

El Capítulo 11 señaló el riesgo de que un mismo organismo ejecute el curso y diseñe, además, la campaña pública sobre la misma materia. El Capítulo 15 mostró que esas campañas, incluso sin conexión directa con ningún caso, moldean el vocabulario cotidiano de toda la población.

Una regulación democrática debería exigir que los contenidos de ambas actividades —formación y campaña— sean públicos, revisables por instancias externas al organismo que los produce, y elaborados por equipos plurales que representen tanto la preocupación por la discriminación como el compromiso con la libertad de expresión, evitando que una sola sensibilidad política defina, sin contrapeso, qué palabras cuentan como aceptables.

El proceso de sanción también es parte del diseño

El proyecto examinado en este libro ingresó como asunto fuera de lista y fue aprobado sobre tablas en la misma sesión en que se

presentó. Ese detalle, mencionado en la Introducción como un dato de contexto, adquiere ahora un peso mayor: una norma que amplía las facultades sancionadoras del Estado sobre el lenguaje debería atravesar un proceso deliberativo proporcional a su alcance, con participación de especialistas en libertad de expresión, derecho penal, comunicación y derechos humanos, audiencias públicas, y tiempo suficiente para que las objeciones técnicas puedan formularse antes de la sanción, no después de ella.

La legitimidad de una norma sobre discurso no depende solo de su contenido final. Depende también de si el proceso que la produjo permitió, efectivamente, discutir ese contenido con el rigor que su materia exige.

Una alternativa, no una concesión

Ninguno de estos criterios reduce la protección frente a la discriminación y la violencia motivada por odio. Cada uno de ellos elimina, en cambio, un mecanismo específico que este libro documentó como fuente de selectividad, desigualdad o sospecha permanente. Una norma diseñada sobre estos principios podría perseguir el mismo objetivo que impulsó el proyecto santafesino, con una legitimidad que la versión actual no alcanza a ofrecer.

Queda una última pregunta, que no es institucional sino más profunda, y que este libro reserva para su conclusión: qué le ocurre a una democracia cuando el poder que la gobierna empieza a decidir, aunque sea con la mejor intención, qué palabras están disponibles para nombrar el mundo.

Conclusión
Cuando el poder comienza a escribir el diccionario

> *"No hemos venido a descubrir el mundo. Hemos venido a ponerle nombre a lo que nos pasa. La pregunta que queda es quién tiene, finalmente, la última palabra sobre ese nombre."*

Este libro se abrió con una frase propia que acompaña cada uno de mis trabajos: no hemos venido a descubrir el mundo, hemos venido a ponerle nombre a lo que nos pasa. Esa frase, elegida como epígrafe antes de que existiera una sola línea de análisis jurídico, contenía ya la pregunta que atraviesa los **veinticuatro** capítulos anteriores. Ponerle nombre a lo que pasa es, entre otras cosas, un acto de poder. Y este libro trató, de principio a fin, sobre quién tiene la autoridad legítima para ejercerlo.

El proyecto santafesino, examinado aquí en cada uno de sus artículos, sus antecedentes, sus mejores defensas y sus consecuencias prácticas, no es solamente una norma contravencional. Es, en un sentido más profundo, un intento de que el Estado empiece a redactar —con buenas intenciones, con una causa legítima detrás, pero sin las garantías que esa tarea exige— el diccionario con el que una sociedad describe sus propios conflictos.

Un poder que no se ejerce mediante la prohibición

La forma más visible del poder estatal sobre el lenguaje es la prohibición directa: esto no puede decirse, y quien lo diga será sancionado. Ese poder existe en el proyecto examinado, y los capítulos centrales de este libro mostraron sus imprecisiones, sus riesgos de aplicación selectiva y la ausencia de garantías recíprocas que deberían acompañarlo.

Pero existe una forma de poder menos visible, y este libro sostuvo que es, en última instancia, más determinante: el poder de fijar qué palabras describen la realidad de manera aceptable y cuáles la describen de manera sospechosa. Ese poder no necesita sancionar a nadie para operar. Le alcanza con que sus campañas, su vocabulario oficial y su capacidad de nombrar circulen con la autoridad simbólica que solo el Estado posee, y con que millones de personas, sin haber leído jamás el texto de una ley, ajusten su forma de hablar en función de ese vocabulario.

Ese es el diccionario al que se refiere el título de esta conclusión. No un libro publicado por ningún ministerio, sino el conjunto de palabras, encuadres y categorías que una sociedad termina utilizando, con mayor o menor libertad, para nombrar aquello que le pasa.

De la Comunidad Organizada a la Seguridad Intensiva del discurso

Este libro documentó un caso puntual: un proyecto, una provincia, un artículo. Pero el patrón que revela no es exclusivo del

discurso de odio, y conviene nombrarlo con la misma precisión con la que se nombró todo lo demás.

Quien pidió esta ley no pidió lo que la ley terminó siendo. La declaración de la Mesa del Diálogo Santafesino, examinada en el Anexo 1, no menciona en ningún momento una sanción, una multa ni un curso obligatorio. Habla de diálogo, de encuentro, de "tender puentes", de una "amistad social que no excluye y que fraterniza con todos". Es, en su vocabulario y en su lógica, un pedido de integración comunitaria —el mismo registro que, en otro contexto y con otra materia, describió alguna vez la idea de Comunidad Organizada: el conflicto social procesado mediante organización, encuentro y pertenencia, no mediante administración preventiva del riesgo.

Lo que el Estado entregó a cambio de ese pedido fue otra cosa. Una definición amplia. Una infracción nueva. Una multa. Un mecanismo de control ejecutado por un ministerio. Y todo eso, además, tramitado mediante un procedimiento de excepción —fuera de lista, sobre tablas, en una sola sesión— que convirtió lo excepcional en rutina sin que nadie lo objetara.

Esta operación no es privativa del discurso de odio. Es la misma que gobierna, desde hace décadas, buena parte de la política de seguridad pública: cuando una sociedad deja de procesar sus conflictos mediante integración política y comunitaria, no es que el conflicto desaparezca. Cambia de administración. Empieza a gestionarse mediante vigilancia, prevención, definiciones amplias y excepcionalidad normalizada —la arquitectura que un trabajo anterior de este mismo proyecto editorial llamó Seguridad

Intensiva [6], a propósito del delito común y de la relación del Estado con sus propias fuerzas de seguridad.

El proyecto santafesino muestra que esa misma arquitectura puede desplazarse del delito al discurso sin perder ninguno de sus rasgos: una causa social real y una demanda legítima de organizaciones comunitarias, capturada por un instrumento que administra el riesgo en lugar de organizar el encuentro. La violencia estructural que la Seguridad Intensiva gestiona coercitivamente en lugar de resolver políticamente tiene, en este caso, su equivalente discursivo: la discriminación que la nueva infracción administra mediante sospecha y sanción, en lugar de la convivencia que la propia Mesa del Diálogo pidió construir mediante diálogo sostenido.

No se trata de una coincidencia de vocabulario. Es el mismo mecanismo, operando sobre un objeto distinto: cuando el Estado no confía en que la comunidad organizada pueda procesar sus propios conflictos, construye, en su lugar, un dispositivo de vigilancia y castigo —y lo hace, casi siempre, en nombre de la misma comunidad a la que termina desplazando del centro de la respuesta.

Lo que este libro no dijo

Conviene, al cerrar, precisar también lo que estas páginas no sostuvieron, porque la claridad sobre ese punto es tan importante como el argumento mismo.

6 Martínez, A. R. (2026). Gobernar mediante la sospecha (Version 1). Zenodo. https://doi.org/10.5281/zenodo.20421528

Este libro no negó la existencia del discurso de odio ni minimizó su capacidad de daño. No defendió la impunidad de quien incita a la violencia contra un grupo por su origen, su religión, su identidad o cualquier otra condición personal. No presentó a quienes impulsan este tipo de proyectos como actores de mala fe, ni construyó una caricatura de sus argumentos para derrotarla con facilidad.

Lo que este libro sostuvo, capítulo tras capítulo, es que la nobleza de una causa no garantiza la calidad de un instrumento, y que un instrumento sancionador amplio, discrecional y sin garantías recíprocas termina produciendo, incluso contra la voluntad de quienes lo redactaron, los mismos efectos que una sociedad democrática debería evitar: selectividad, desigualdad, sospecha permanente y autocensura.

La confianza soberana

El título elegido para la última parte de este libro —una alternativa desde la confianza soberana— no es un adorno retórico. Nombra la convicción que sostiene toda la propuesta desarrollada en los capítulos **veintitrés y veinticuatro**: que una democracia madura no necesita un Estado que administre, de manera amplia y discrecional, qué palabras están permitidas. Necesita instituciones capaces de responder con precisión y proporcionalidad frente a daños concretos y verificables, confiando en que sus ciudadanos —informados, protegidos por garantías reales y sometidos a un poder que también rinde cuentas— pueden sostener el conflicto, la crítica y el desacuerdo sin que cada una de esas expresiones deba pasar,

primero, por la aprobación de una autoridad que decide qué es odio y qué no lo es.

Esa confianza no es ingenuidad. Es, en todo caso, la misma apuesta que sostiene cualquier libertad civil: que resulta preferible convivir con el riesgo de una expresión ofensiva ocasional antes que entregarle a cualquier poder, por bien intencionado que sea hoy, la potestad de decidir qué puede decirse mañana.

Una advertencia final

Las leyes sobreviven a quienes las redactan. Este libro lo repitió varias veces porque es, quizás, su advertencia más importante. El proyecto santafesino fue impulsado por personas que, con toda probabilidad, creen sinceramente estar protegiendo a quienes más lo necesitan. Esa sinceridad no está en discusión. Lo que está en discusión es qué facultad queda disponible, una vez sancionada la norma, para gobiernos futuros, funcionarios menos prudentes o mayorías circunstanciales menos comprometidas con el pluralismo que sus autores originales.

Cuestionar esta herramienta, entonces, no fue nunca una forma de negar el problema que la motivó. Fue, como advirtió la primera página de este libro, la manera de tomarse ese problema lo suficientemente en serio como para no confiarle su solución a una norma imprecisa —ni, en definitiva, a nadie que pretenda escribir, en nombre de una buena causa, el diccionario con el que los demás deben hablar.

ANEXOS

ANEXO 1
Comparación entre el proyecto original y la media sanción

Nota metodológica

Este anexo compara dos documentos primarios: el texto del proyecto tal como ingresó a la Cámara de Senadores bajo el Expediente Nro. 53289-DBL, y el texto tal como fue comunicado a la Cámara de Diputados el 12 de junio de 2026, un día después de haber obtenido media sanción sobre tablas y por unanimidad. A diferencia de la primera versión de este anexo, que trabajó a partir de cobertura periodística, esta se basa en el cotejo directo de ambos documentos.

Comparación artículo por artículo

Artículo 1 (Objeto): idéntico en ambas versiones, sin ninguna variación de redacción.

Artículo 2 (Definición de discurso): idéntico en ambas versiones. La definición examinada en el **Capítulo 2** de este libro —con sus cuatro verbos (incitar, promover, justificar, naturalizar) y su cláusula abierta ("otras personalísimas")— no sufrió ninguna modificación entre el ingreso del proyecto y su sanción.

Artículo 3 (Campañas de sensibilización): idéntico en ambas versiones.

Artículo 4 (Incorporación al Código de Convivencia): esta es la única disposición con diferencias entre ambos textos, y las cuatro que se identificaron son estrictamente de redacción, no de contenido:

— "Incorpórese" (versión original) se reemplazó por "Incorpórase" (versión aprobada), ajustando la fórmula al uso habitual de la técnica legislativa argentina.

— "será reprimido" (versión original) se corrigió a "serán reprimidos" (versión aprobada). El sujeto de la oración —"los que individualmente o en grupo incurrieran"— es plural; el texto original tenía un error de concordancia verbal que la versión aprobada subsanó.

— "podra" (versión original, sin tilde) se corrigió a "podrá" (versión aprobada).

— Se incorporó una coma antes de "la autoridad de aplicación", ausente en el texto original.

Artículo 5 (Comuníquese al Poder Ejecutivo): idéntico en ambas versiones.

Qué significa esta comparación

Ninguna de las cuatro correcciones identificadas modifica el sentido, el alcance, la definición, el monto de la sanción o la

autoridad de aplicación de la norma. Se trata, en su totalidad, de correcciones de redacción y ortografía —el tipo de ajuste que normalmente introduce cualquier equipo de asesoría legislativa al pasar en limpio un texto, no el resultado de un debate sobre su contenido.

Esto permite una afirmación más precisa que la que ofrecía la versión anterior de este anexo, basada en fuentes periodísticas: no es que no se haya encontrado evidencia de modificaciones sustanciales; es que, cotejados los documentos primarios, puede afirmarse con certeza que no las hubo. La única intervención registrada entre el ingreso del proyecto y su comunicación a la Cámara de Diputados fue una corrección de concordancia verbal y dos ajustes ortográficos.

Un dato adicional, sin sobreinterpretar

El documento correspondiente al ingreso del proyecto incluye una exposición de motivos ("Señor Presidente:") de aproximadamente una página, en la que se fundamenta la iniciativa en términos generales: el discurso de odio como fenómeno lesivo para la convivencia democrática, la amplificación del fenómeno por la masificación de redes sociales y la inteligencia artificial, y la necesidad de que el Estado intervenga institucionalmente. Esa exposición de motivos no forma parte del texto operativo de la ley —los cinco artículos son autosuficientes y no la incorporan por referencia— y no aparece en el documento comunicado a Diputados, que reproduce únicamente el articulado sancionado.

Esto no debería leerse como una ocultación deliberada: es práctica legislativa habitual que la comunicación entre cámaras

incluya el texto sancionado y no necesariamente los fundamentos que lo acompañaron en su presentación. Se deja constancia del dato por completitud documental, no como indicio de irregularidad.

Qué pidió la Mesa y qué decidió el Senado, artículo por artículo

La declaración de la Mesa del Diálogo Santafesino del 10 de junio de 2026 —transcripta y citada en el **Capítulo 7** de este libro — no contiene, en ninguna de sus líneas, las palabras "sanción", "multa", "infracción" o "contravención". El pedido final del documento es textual: "venimos a peticionar a las autoridades legislativas a declarar a Santa Fe como provincia 'Libre de discriminación y de discursos de odio'". Lo que exige de las autoridades, en el párrafo anterior, es que "custodien y defiendan la vida y la integridad de todas las personas... investigando los hechos de violencia y haciendo cumplir las normas que regulan nuestra convivencia democrática" —es decir, aplicar el ordenamiento existente, no crear una figura nueva.

Comparado artículo por artículo con el texto finalmente sancionado, esto permite trazar una línea precisa entre lo pedido y lo decidido:

Artículo 1 (declaración de Santa Fe como territorio libre de discursos de odio): trazable directamente al pedido textual de la Mesa.

Artículo 3 (campañas de sensibilización a cargo del Ministerio de Cultura): trazable, en espíritu, al pedido de "promover una cultura del cuidado del lenguaje público" que la declaración formula, aunque la Mesa no especificó qué organismo debía ejecutarlo.

Artículo 4 (incorporación de la infracción al Código de Convivencia, con multa y curso conmutable): sin correlato en la declaración de la Mesa. Ninguna cláusula del documento pide una sanción, una multa ni una nueva figura contravencional.

Los Artículos 2 (definición) y 5 (comuníquese) son complementos técnicos necesarios de los anteriores —el primero para que el Artículo 4 tenga un objeto sobre el cual operar, el segundo por fórmula de cierre— y no admiten un pedido propio que rastrear.

La conclusión que se desprende de este cotejo es más precisa que decir, en términos generales, que "la exposición de motivos reproduce la declaración de la Mesa". De los cinco artículos sancionados, cuatro son trazables, directa o indirectamente, al pedido de la sociedad civil. Uno —el que crea la sanción, y con ella todo el aparato examinado en la Tercera y la Quinta parte de este libro— es una decisión legislativa autónoma, sin pedido expreso que la sustente. La Mesa pidió una declaración y un compromiso de acción pública; el Senado decidió, además, castigar.

Conclusión para el argumento de este libro

La comparación confirma, con la precisión que solo permite el cotejo de documentos primarios, lo que la Introducción y el **Capítulo 24** de este libro sostuvieron a partir de indicios indirectos: el proyecto fue aprobado exactamente como ingresó, sin que mediara ningún proceso de revisión sustantiva entre su presentación y su sanción. El único trabajo de edición documentado sobre el texto fue gramatical, no deliberativo. Y el propio texto, leído junto al pedido que dice atender, muestra que la decisión de sancionar —no solo de declarar y promover— fue una elección legislativa que no estaba en el pedido original.[7]

7Fuentes: Expediente Nro. 53289-DBL, Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe (documento de ingreso, con exposición de motivos y firmas de senadores). Texto comunicado a la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, recibido el 12 de junio de 2026 (Mesa de Movimiento, Exp. Senado n.º correspondiente), firmado por el Secretario Legislativo Agustín C. Lemos y el Presidente Provisional Felipe Michlig.

ANEXO 2
Propuesta alternativa de definición de discurso sancionable

Nota metodológica

Este anexo traduce en texto normativo los cuatro elementos desarrollados en los **Capítulos 20 y 23** de este libro. No pretende ser un proyecto de ley completo ni sustituir el trabajo técnico que exigiría una redacción legislativa definitiva —revisión de compatibilidad con el resto del Código de Convivencia, control de constitucionalidad, consulta con especialistas en las distintas materias involucradas—. Pretende, más modestamente, mostrar que es posible redactar una definición de discurso sancionable que sea a la vez precisa y protectora, sin resignar ninguna de las dos cualidades en favor de la otra.

La propuesta no reproduce el articulado del proyecto examinado a lo largo de este libro. Trabaja, en cambio, a partir del objetivo declarado de ese proyecto —proteger a las personas frente a la discriminación y la violencia motivada por odio— para proponer un mecanismo distinto de alcanzarlo.

Texto propuesto

Artículo 1º — Conducta sancionable. Incurre en la infracción prevista en este artículo quien, mediante una expresión dirigida contra una persona o un grupo identificable por su origen, nacionalidad, religión, sexo, identidad de género, orientación sexual, condición económica, discapacidad, estado de salud u otra condición personal análoga, incita de manera directa a la discriminación, la hostilidad o la violencia contra esa persona o grupo, siempre que concurran las siguientes condiciones:

a) que la expresión constituya un llamado claro e inequívoco a la acción, y no una mera opinión, crítica, sátira o descripción de hechos;

b) que exista una conexión razonablemente demostrable entre la expresión y un riesgo concreto de discriminación, hostilidad o violencia, valorada según el contexto de emisión, el alcance de su difusión y la capacidad de convocatoria de quien la formula;

c) que quien formula la expresión haya actuado con la intención de producir ese riesgo, o con desprecio manifiesto y evidente hacia su probabilidad cierta de ocurrencia;

d) que la sanción aplicable resulte proporcional a la gravedad del riesgo verificado, considerando su inminencia, su alcance y el daño potencial sobre las personas o el grupo afectado.

Artículo 2º — Exclusiones expresas. No constituye infracción, en ningún caso, la crítica política, religiosa, ideológica o social dirigida a instituciones, doctrinas, prácticas o conductas, aun cuando resulte severa, hiriente o formulada en tono satírico,

siempre que no reúna las condiciones establecidas en el artículo anterior. Tampoco constituye infracción la reproducción, cita o exhibición periodística, académica o documental de expresiones ajenas con fines informativos, educativos o de denuncia.

Artículo 3º — Carga de la prueba. Corresponde a quien impulsa la acusación acreditar la concurrencia de las cuatro condiciones establecidas en el artículo 1º. La sola calificación moral o política de una expresión como discriminatoria, hostil u odiosa no exime de esa carga probatoria.

Artículo 4º — Garantías procesales recíprocas. Durante la sustanciación del procedimiento, la autoridad interviniente deberá garantizar la confidencialidad de la investigación respecto de terceros ajenos al proceso, resolver dentro de plazos máximos previamente establecidos, y disponer, en caso de archivo o absolución, un mecanismo de rectificación pública proporcional a la difusión que hubiera alcanzado la acusación original.

Qué resuelve esta redacción

La exigencia de un llamado directo (inciso a) descarta del ámbito sancionatorio la ofensa, la sátira y la crítica dura, distinguidas del odio en el **Capítulo 20**. La exigencia de conexión demostrable con un riesgo concreto (inciso b) reduce el espacio de interpretación discrecional que, según se documentó en el **Capítulo 10**, favorece la selectividad y la desigualdad de aplicación. El requisito de intención o desprecio manifiesto (inciso c) evita sancionar el error, la ironía mal entendida o la controversia genuina. El principio de proporcionalidad (inciso d) impide que

toda infracción reciba la misma respuesta con independencia de su gravedad real.

El artículo 2º recoge, de manera expresa, la protección reforzada que el **Capítulo 12** reclamó para la crítica política y la actividad periodística. El artículo 3º traslada la carga argumentativa hacia quien acusa, revirtiendo la lógica que, en el proyecto examinado, tiende a depositar sobre la persona denunciada la tarea de demostrar que su expresión no encuadra en una categoría amplia. El artículo 4º incorpora, como parte del propio texto legal, las garantías recíprocas cuya ausencia se documentó en el **Capítulo 18**.

Esta propuesta no agota el debate sobre cómo debería legislarse esta materia. Pretende, únicamente, demostrar que la disyuntiva entre proteger a las víctimas y garantizar la libertad de expresión es, en gran medida, una disyuntiva falsa: depende, sobre todo, de la calidad técnica con la que se redacte el instrumento elegido.

ANEXO 3
Glosario de conceptos propios

Este glosario reúne los conceptos que este libro fue construyendo y nombrando a lo largo de sus capítulos. No son categorías jurídicas reconocidas en el derecho vigente, sino herramientas de análisis propuestas por este trabajo para nombrar fenómenos que, sin un nombre preciso, resultan más difíciles de discutir. Cada entrada remite al capítulo donde el concepto se desarrolla por primera vez.

Autocensura razonable / autocensura empobrecedora

Distinción entre dos formas de cuidado al hablar. La primera nace de una reflexión ética genuina sobre el efecto de las propias palabras y constituye una virtud. La segunda nace del miedo a una consecuencia jurídica imprevisible, aplicada con un criterio que la persona no puede anticipar, y constituye una renuncia preventiva a la propia ciudadanía discursiva. (**Capítulo 19**.)

Confianza Soberana

Nombre del proyecto editorial en el que se inscribe este libro, y principio que organiza su propuesta alternativa: una democracia madura no necesita que el Estado le administre el lenguaje a sus ciudadanos para protegerlos del odio; necesita instituciones que respondan con precisión frente al daño concreto, y confianza en

que esos mismos ciudadanos pueden sostener el desacuerdo. (Prólogo; Séptima parte.)

Convergencia punitiva

Fenómeno por el cual una agenda política —de cualquier signo — que históricamente cuestionó la expansión de las facultades sancionadoras del Estado en un terreno, promueve esa misma expansión cuando el terreno cambia y coincide con una causa que considera propia. La convergencia no es exclusiva de una tradición política: aparece cada vez que una causa con legitimidad propia encuentra en el aparato sancionador un vehículo disponible para avanzar más rápido que la deliberación ordinaria. (**Capítulo 21**.)

Diccionario oficial

Metáfora central del libro para nombrar el conjunto de palabras, encuadres y categorías que una sociedad termina utilizando para describir sus propios conflictos, en la medida en que ese vocabulario es moldeado por el Estado a través de campañas, definiciones legales y comunicación oficial. No requiere sanción para operar: opera por circulación y adopción social del vocabulario, no por coacción directa. (**Capítulo 14**; Conclusión.)

Doctrina de la Sospecha Permanente

Estado en que una definición amplia, combinada con una aplicación selectiva y una autoridad con margen interpretativo considerable, deja de operar solo sobre hechos puntuales y empieza a proyectar sobre determinadas personas o determinados temas una

presunción latente de peligrosidad discursiva, sin necesidad de que exista una denuncia concreta. (**Capítulo 16**.)

El Foco

Mecanismo por el cual determinadas personas —por su visibilidad, alcance o posición pública— quedan estructuralmente más expuestas a que sus expresiones sean detectadas, registradas y eventualmente denunciadas, con independencia de la gravedad real de lo que dijeron en comparación con otras personas menos visibles. (**Capítulo 10**; nombrado formalmente en el **Capítulo 16**.)

La Vara

Instrumento con el que se mide la intensidad de la sanción, una vez que una conducta ya fue calificada como infracción; no decide si algo es o no discurso de odio, decide cuánto castigo recibe quien ya fue encontrado responsable. La Vara no es uniforme: la misma infracción puede recibir el mínimo o el máximo de la escala según la posición política de quien la cometió o la orientación de quien gradúa la sanción. El nombre proviene de la "pichana", vara de árbol curada al fuego usada tradicionalmente como instrumento de corrección física en la Mesopotamia sudamericana de tradición guaraní. (**Capítulo 10**; nombrado formalmente en el **Capítulo 16**.)

Responsabilidad concreta

Principio alternativo propuesto por este libro frente al de sospecha general: el Estado debe responder a conductas concretas que produzcan o amenacen un daño verificable —con destinatario identificable, conexión demostrable con el riesgo, intención o

desprecio manifiesto, y proporcionalidad de la respuesta— en lugar de a categorías amplias de expresión que despiertan sospecha difusa. (**Capítulo 23**.)

Nota sobre el uso de "odio" en el corpus del autor
Esta palabra no tiene un significado único en el conjunto de la obra. En este libro se usa en sentido estrictamente jurídico: como el objeto de una eventual sanción estatal sobre el discurso, deliberadamente sin definir el odio como sentimiento (véase Prólogo y **Capítulo 20**). En otros trabajos de la colección —en particular los dedicados a la fuerza policial, donde se desarrolla la expresión "arquitectura del odio"— el término designa un fenómeno distinto: una infraestructura emocional producida por el poder punitivo del Estado hacia sus propios trabajadores, que sustituye la solidaridad por el miedo y el vínculo colectivo por la vigilancia. Ambos usos son legítimos dentro de sus respectivos objetos de estudio y no deben confundirse entre sí.

Sospecha general

Término opuesto a responsabilidad concreta. Describe el régimen en el que la ley parte de una categoría amplia de expresión —discurso que "promueve", "justifica" o "naturaliza" la hostilidad — y deja que la sospecha recaiga sobre cualquier expresión que pueda encuadrar en ella, en lugar de partir de una conducta precisa y verificable. (**Capítulo 23**.)

ANEXO 4
Cronología legislativa del expediente

Esta cronología se construyó a partir de cobertura periodística contemporánea a los hechos, de los documentos primarios citados en el Anexo 1, y del seguimiento directo del expediente en el sistema de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe.

Antecedente municipal (marzo de 2026)

El Concejo Municipal de la ciudad de Santa Fe aprobó una ordenanza que declara a la ciudad "Ciudad Libre de Discursos de Odio", impulsada por la concejala Carolina Capovilla con el acompañamiento de la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA), filial Santa Fe. Se trata de un antecedente de jerarquía municipal, distinto del proyecto provincial examinado en este libro, pero que forma parte del mismo clima institucional que lo precedió.

9 de junio de 2026

La prensa anuncia que la Cámara de Senadores y la Mesa del Diálogo Santafesino organizarán, en los días siguientes, una jornada de visibilización titulada "Por el respeto, la convivencia y

la paz en la pluralidad: Santa Fe, Provincia libre de discriminación y discursos de odio", a realizarse en el Hall de la Legislatura.

10 de junio de 2026

La Mesa del Diálogo Santafesino suscribe su declaración "Por el respeto, la convivencia y la paz en la pluralidad". El documento primario obtenido para este libro confirma esta fecha de firma. Como se detalla en el Capítulo 4 de este libro, la declaración fue presentada públicamente al día siguiente de su firma.

11 de junio de 2026, mañana

En conferencia de prensa previa al acto central, el presidente provisional del Senado, Felipe Michlig, exhibe una copia de un primer anteproyecto de ley y anuncia que le dará ingreso formal en las próximas horas, con la firma de legisladores de distintos bloques. Durante el acto en el Hall de la Legislatura, la Mesa del Diálogo Santafesino —integrada por representantes de distintos credos, universidades (UNL, UCSF, UTN) y organizaciones sociales— hace entrega formal de su declaración, ya firmada el día anterior, a los legisladores presentes.

11 de junio de 2026, sesión de la tarde

El proyecto ingresa como asunto fuera de lista a la sesión de la Cámara de Senadores. Es tratado sobre tablas y aprobado por unanimidad, con las firmas de todos los senadores presentes. Queda registrado bajo el Expediente Nro. 53289-DBL.

12 de junio de 2026, 12:15 hs

El texto sancionado es recibido formalmente por la Dirección General Mesa de Movimiento de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, quedando registrado bajo el número de expediente 59267 (SEN), Proyecto de Ley, Período Ordinario Nº 144, según consta en el sello de recepción del sistema de seguimiento parlamentario.

23 de junio de 2026

El expediente pasa a la Comisión de Derechos y Garantías de la Cámara de Diputados, donde permanece para su tratamiento.

Al momento de escribirse este libro (julio de 2026)

El expediente continúa radicado en la Comisión de Derechos y Garantías desde el 23 de junio de 2026, sin dictamen emitido ni tratamiento en el recinto. No se encontró registro público de modificaciones propuestas al texto durante su paso por esa comisión.

Nota para la actualización de esta cronología

Dado que el proyecto seguía en trámite en la Comisión de Derechos y Garantías de la Cámara de Diputados al momento de escribirse este libro, esta cronología quedará necesariamente desactualizada apenas la comisión emita dictamen o el proyecto avance al recinto. Se recomienda verificar el estado del expediente en el sistema de seguimiento parlamentario de la Cámara de Diputados de Santa Fe antes de cada reedición, e incorporar el resultado final —dictamen, sanción definitiva, rechazo, o

modificaciones introducidas en revisión— en las ediciones posteriores de esta obra.

ANEXO 5
Una alternativa desde la subsidiariedad y la justicia restaurativa comunitaria

Nota metodológica

Este anexo no compite con el Anexo 2 ni pretende sustituirlo. Ese anexo desarrolla una definición alternativa de discurso sancionable desde el derecho liberal-procedimental —el mismo lenguaje que habla el cuerpo de este libro—. Este anexo explora una arquitectura institucional distinta, construida desde una tradición diferente: el principio de subsidiariedad y la justicia restaurativa comunitaria. No se trata de dos respuestas incompatibles a la misma pregunta, sino de dos preguntas distintas que conviene no confundir.

El principio de subsidiariedad, tal como lo desarrolla la doctrina social, sostiene que una estructura mayor —el Estado— no debe asumir funciones que una estructura menor —la familia, la comunidad, los cuerpos intermedios— puede cumplir por sí misma, y que la intervención estatal se justifica únicamente cuando esos cuerpos fallan de manera comprobable, no de manera preventiva o anticipada. Aplicado a este caso, el principio no pregunta si el proyecto santafesino tiene garantías procesales

suficientes. Pregunta algo anterior: si el Estado debía intervenir en primer lugar, dado que el cuerpo intermedio que reclamó una respuesta —la Mesa del Diálogo Santafesino, integrada por credos, universidades, sindicatos y organizaciones sociales— pidió explícitamente diálogo, no sanción.

El punto de partida: lo que la comunidad ya pidió

El Anexo 1 de este libro estableció, con el documento primario en mano, que la declaración de la Mesa nunca solicitó una multa, un curso ni una figura contravencional. Pidió que se "custodie y defienda la vida y la integridad de todas las personas" y que se promueva "una cultura del cuidado del lenguaje público" mediante diálogo sostenido.

Desde la óptica de la subsidiariedad, esa distancia entre lo pedido y lo sancionado no es un matiz retórico: es el punto de partida del problema. El Estado no completó un vacío que la comunidad organizada no podía llenar. Sustituyó, con un instrumento coercitivo, una función que los propios cuerpos intermedios ya estaban dispuestos a ejercer.

Una arquitectura de dos niveles

Una alternativa construida desde este principio no eliminaría toda posibilidad de intervención estatal —eso excedería lo que la subsidiariedad exige, y dejaría sin respuesta los casos donde el cuerpo intermedio efectivamente falla—. Organizaría la respuesta en dos niveles, con el Estado operando solo en el segundo.

Primer nivel — proceso restaurativo comunitario. Ante una expresión que una persona o un grupo considere lesiva, el primer paso no sería la denuncia ante el Ministerio Público de la Acusación, sino la convocatoria a una instancia de mediación conducida por organizaciones de la sociedad civil con capacidad reconocida para ello —la propia Mesa del Diálogo, colegios profesionales, consejos vecinales, instituciones religiosas o educativas según la naturaleza del conflicto—. El objetivo no sería determinar culpabilidad sino reconstruir el vínculo dañado: reconocimiento del daño por parte de quien lo produjo, posibilidad de explicación por parte de quien lo produjo, y una reparación acordada entre las partes —retractación pública, rectificación, disculpa, un compromiso verificable de no reiteración—.

Este nivel retoma, y le da desarrollo institucional propio, a la sección "Reparación sin reeducación" del Capítulo 11 de este libro, que ya advertía sobre los límites de cualquier mecanismo restaurativo: debe ser genuinamente voluntario para ambas partes, no puede convertirse en una ceremonia obligatoria de reconciliación, y la víctima nunca debe ser forzada a un encuentro que no desea.

Segundo nivel — intervención estatal residual. El Estado solo intervendría cuando el proceso comunitario fuera rechazado por quien produjo el daño, cuando la gravedad del hecho excediera lo que un proceso restaurativo puede razonablemente resolver —una incitación directa con capacidad de generar violencia inminente, por ejemplo—, o cuando el proceso comunitario se hubiera agotado sin producir una reparación efectiva. En ese punto, y solo en ese punto, entraría en juego el estándar de responsabilidad

concreta que ya desarrolla el Anexo 2 de este libro: destinatario identificable, conexión demostrable con el riesgo, intención o desprecio manifiesto, proporcionalidad.

Los dos anexos, leídos juntos, no son incompatibles: pueden entenderse como una secuencia. La justicia restaurativa comunitaria como primera respuesta, por mandato del principio de subsidiariedad. El estándar liberal-procedimental como red de contención, cuando la primera respuesta no alcanza.

Qué resuelve esta arquitectura que la del Anexo 2 no resuelve por sí sola

El estándar de responsabilidad concreta reduce la discrecionalidad estatal, pero sigue siendo el Estado quien decide, en última instancia, qué conducta merece respuesta. La arquitectura de dos niveles traslada la primera decisión —y con ella, buena parte del poder de nombrar lo ocurrido— a los mismos cuerpos intermedios que pidieron la ley en primer lugar. Es, en ese sentido, más fiel al espíritu real de la declaración de la Mesa que el propio proyecto santafesino, que invocó su legitimidad sin adoptar su método.

El límite honesto de esta propuesta

Ningún mecanismo restaurativo está exento de riesgos, y sería deshonesto presentarlo como una alternativa sin costos. Los procesos de mediación comunitaria pueden reproducir, puertas adentro, las mismas asimetrías de poder que el Capítulo 17 de este libro documentó para el sistema estatal: quien tiene más capital

social dentro de una comunidad puede salir mejor parado de una mediación que quien no lo tiene, sin que exista la misma revisión judicial disponible como corrección posterior. La ausencia de garantías procesales formales —que es, precisamente, lo que hace a este mecanismo más ágil y menos punitivo— es también lo que lo vuelve más vulnerable a la presión informal, a la desigualdad de recursos dentro de la propia comunidad, y a la posibilidad de que una organización con más peso institucional imponga, de hecho, su propia versión de los hechos sin que medie ningún control externo.

Por eso esta arquitectura no debería entenderse como una alternativa ingenua al aparato estatal, sino como una primera instancia que necesita, ella misma, ciertas salvaguardas mínimas: voluntariedad real y verificable, posibilidad de retirarse en cualquier momento sin consecuencia, y la garantía de que el segundo nivel —el estatal— sigue disponible como corrección final cuando el primero fracasa o se corrompe.

Una advertencia final, coherente con el resto del libro

Esta propuesta no reduce la protección frente a la discriminación y la violencia motivada por odio. La reubica: en lugar de depositarla, en primer término, en el aparato sancionador de un Estado que la comunidad nunca pidió que interviniera de ese modo, la deposita en los mismos cuerpos intermedios que ya demostraron, con su propia declaración, estar dispuestos a asumirla.

Fuentes y bibliografía

Fuentes normativas y documentos primarios

- Expediente Nro. 53289-DBL, Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe. Texto de ingreso del proyecto, con exposición de motivos y firmas de senadores.
- Texto comunicado a la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, recibido el 12 de junio de 2026, con las correcciones de redacción examinadas en el Anexo 1.
- Ley Nº 10.703 y modificatorias, Código de Convivencia de la Provincia de Santa Fe.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), artículo 20.2.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Ginebra, 2012.
- Mesa del Diálogo Santafesino. "Por el respeto, la convivencia y la paz en la pluralidad. Declaración de la Mesa del Diálogo Santafesino por una Provincia libre de discriminación y de discursos de odio". Santa Fe, 10 de junio de 2026. Suscripta por Gustavo Menéndez (Secretario Ejecutivo, UNL) y Eugenio Martín De Palma (Presidente Pro Tempore, Rector UCSF).

Fuentes periodísticas

- El Litoral, "Santa Fe libre de discursos de odio y discriminación", 11 de junio de 2026.
- El Litoral, "Avanzan hacia una ley para Santa Fe libre de

discriminación y de discursos de odio", edición previa a la sanción.

- El Litoral, "Jornada en el Senado por el respeto, la convivencia y la paz en la pluralidad", 9 de junio de 2026.
- El Litoral, "Aprueban una norma para que Santa Fe sea una ciudad libre de discursos de odio", 20 de marzo de 2026.
- Diario Sur24, "Pedido para impulsar una ley para Santa Fe libre de discriminación y de discursos de odio", 11 de junio de 2026.
- Mirador Provincial, "Michlig y el Senado de Santa Fe impulsan proyecto de ley contra la discriminación y discursos de odio", 11 de junio de 2026.
- Mirador Provincial, "Senado de Santa Fe: acto con la Mesa del Diálogo y sesión con homenajes esta semana", 9 de junio de 2026.
- RosarioPlus, "Avanza en la Legislatura un proyecto que busca declarar a Santa Fe 'libre de odio'", 17 de junio de 2026.
- Legislaturas Conectadas (Senado de Santa Fe), "El Senado respaldó el pedido de la Mesa de Diálogo contra los discursos de odio", 18 de junio de 2026.
- Universidad Católica de Santa Fe (UCSF), "Por una provincia de Santa Fe libre de discursos de odio", 11 de junio de 2026.
- Universidad Nacional del Litoral (UNL), "La UNL apoya la declaración por una Santa Fe libre de discriminación", 12 de junio de 2026.
- Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe, comunicado de prensa sobre la ordenanza "Ciudad Libre de Discursos de Odio", marzo de 2026.

Bibliografía académica de referencia

Esta es una lista inicial y necesariamente incompleta de autores centrales en el debate internacional sobre discurso de odio y libertad de expresión, verificados uno por uno antes de incluirlos. No reemplaza una revisión bibliográfica exhaustiva —que excede lo que pude hacer en esta etapa— y el autor debería ampliarla con la literatura que efectivamente utilizó para argumentar cada capítulo.

- Waldron, J. (2012). The Harm in Hate Speech. Harvard University Press. Referencia obligada de la posición favorable a la regulación del discurso de odio: sostiene que ciertas expresiones dañan un bien público —la garantía social de inclusión— independientemente de si constituyen incitación directa. El Capítulo 7 de este libro, al reconstruir la mejor defensa posible del proyecto santafesino, dialoga implícitamente con este argumento.
- Strossen, N. (2018). HATE: Why We Should Resist It with Free Speech, Not Censorship. Oxford University Press. Referencia obligada de la posición contraria: sostiene que las leyes contra el discurso de odio son, en la práctica, ineficaces o contraproducentes, y que terminan aplicándose de manera desproporcionada contra las voces disidentes y las minorías que dicen proteger. Su argumento sobre la discrecionalidad de aplicación se relaciona directamente con lo desarrollado en el Capítulo 10 de este libro.
- Gargarella, R. (2006). Libertad de expresión y democracia desde una perspectiva latinoamericana. Fabian J. Di Placido Editor. Referencia de un jurista argentino con perspectiva regional sobre la relación entre libertad de expresión y democracia, relevante para situar el debate de este libro en su contexto latinoamericano y no únicamente en la literatura anglosajona.
- Foucault, M. (1975). Surveiller et punir: Naissance de la prison [Vigilar y castigar]. Gallimard. Marco teórico del poder disciplinario —la vigilancia visible, la sanción como amenaza organizadora de la conducta— retomado en el Capítulo 19 para

distinguir la autocensura producida por una norma sancionadora de la producida por sistemas algorítmicos.
- Han, B.-C. (2014). Psychopolitik: Neoliberalismus und die neuen Machttechniken [Psicopolítica: neoliberalismo y nuevas técnicas de poder]. S. Fischer Verlag. Marco teórico del poder psicopolítico —la optimización antes que la prohibición— retomado en el Capítulo 19 para nombrar la forma de autocensura que producen las plataformas digitales, distinta de la que produce este proyecto de ley.
- Borges, J. L. (1944). "Funes el memorioso", en Ficciones. Sur. Referencia literaria retomada en el Capítulo 9 para ilustrar el problema de una memoria digital total sin capacidad de juicio ni abstracción.
- Walsh, R. (1957). Operación Masacre. Ediciones Sigla. Fusilamientos de José León Suárez, 9 de junio de 1956, recientemente declarados delitos de lesa humanidad por la Justicia argentina (2026). Bombardeo a Plaza de Mayo, 16 de junio de 1955. Referencias históricas retomadas en el Capítulo 3 para fundamentar, con base verificable, el riesgo de que el Estado avance sobre la identidad o la convicción política en lugar de limitarse a la conducta dañina.
- Organización de los Estados Americanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos ("Pacto de San José de Costa Rica"), 1969, artículo 13.5.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Discursos de odio en la Convención Americana sobre Derechos Humanos: alcance del artículo 13.5 y recomendaciones, informe temático, 2026.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel Vs. Argentina, Sentencia de 2 de mayo de 2008 (Fondo, Reparaciones y Costas). Referencias retomadas en el Capítulo 24 para fundamentar el respaldo

convencional del estándar de incitación propuesto por este libro.

- Congreso de los Estados Unidos. Public Law 107-56, USA PATRIOT Act, 26 de octubre de 2001. American Civil Liberties Union (ACLU). "Surveillance Under the USA/PATRIOT Act" y "End Mass Surveillance Under the Patriot Act".
- Human Rights Watch. "France: Abuses under State of Emergency", 3 de febrero de 2016.
- Loi n.º 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, modifiée par la loi du 20 novembre 2015. Sénat français, "Projet de loi prorogeant l'application de la loi n.º 55-385".
- Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG), Alemania, junio de 2017. Human Rights Watch, análisis de la ley; Wikipedia (es), "Ley de aplicación de redes", con referencias a Reporteros Sin Fronteras y al Comité para la Protección de los Periodistas.
- Florida House of Representatives. CS/HB 1 (2021), "Combating Public Disorder". ACLU of Florida, comunicados sobre la demanda judicial contra HB1 y sobre el fallo DeSantis v. Dream Defenders, 389 So.3d 413 (Fla. 2024).
- Colombia. Ley 1482 de 2011, "por medio de la cual se modifica el Código Penal y se establecen otras disposiciones" (artículos 134A a 134D). Corte Constitucional de Colombia, Sentencias C-671 de 2014 y C-194 de 2013.
- Brasil. Constituição Federal de 1988, art. 5º, inciso XLII. Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 ("Lei Caó"). Supremo Tribunal Federal, Habeas Corpus 82.424 ("Caso Ellwanger"), rel. p/ o ac. Min. Maurício Corrêa, j. 17-9-2003.
- México. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Diario Oficial de la Federación, 11

de junio de 2003, con reformas posteriores. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), marco normativo institucional.

Trabajos propios del autor

Los conceptos de Foco, Vara, Sospecha Permanente y Ciudadanía de segunda clase, desarrollados en este libro a partir del Capítulo 16, provienen de una línea de investigación previa del autor sobre selectividad y discrecionalidad en el poder sancionador del Estado. Los trabajos donde esa línea fue desarrollada originalmente son los siguientes, ordenados cronológicamente:

- Martínez, A. R. (2025). La doctrina de la sospecha permanente. Zenodo. https://doi.org/10.5281/zenodo.17166118
- Martínez, A. R. (2026a). Del paradigma de la seguridad democrática a la seguridad de Estado (Versión 1). Zenodo. https://doi.org/10.5281/zenodo.18143832
- Martínez, A. R. (2026b). ¿Por qué algunos policías aceptan lo inaceptable? (Versión 1). Zenodo. https://doi.org/10.5281/zenodo.18134116
- Martínez, A. R. (2026c). Foco y Vara como dispositivo de selectividad administrativa (Versión 1.0). Zenodo. https://doi.org/10.5281/zenodo.17842192
- Martínez, A. R. (2026d). Colegiación y organización colectiva en las policías argentinas (Versión 1). Zenodo. https://doi.org/10.5281/zenodo.18751861
- Martínez, A. R. (2026e). El Caso Rearte y la emergencia de la Ciudadanía de Segunda Clase (Versión 1). Zenodo. https://doi.org/10.5281/zenodo.18257143
- Martínez, A. R. (2026f). Negación del derecho a huelga sin representación (Versión 1). Zenodo. https://doi.org/10.5281/zenodo.18830154
- Martínez, A. R. (2026g). Trapitos, espacio público y Estado (Versión 1). Zenodo. https://doi.org/10.5281/zenodo.18796217

- Martínez, A. R. (2026h). Auditar la seguridad pública: un imperativo del Estado de Derecho (Versión 1). Zenodo. https://doi.org/10.5281/zenodo.18679598
- Martínez, A. R. (2026i). El principio de reciprocidad institucional: Restricción y compensación de derechos colectivos en el constitucionalismo argentino. SSRN. https://ssrn.com/abstract=6692738
- Martínez, A. R. (2026j). La teoría del foco y la vara: Arbitrariedad estatal y castigo selectivo en la administración pública argentina. SSRN. https://ssrn.com/abstract=6339780
- Martínez, A. R. (2026k). La doctrina de la sospecha permanente: Desconfianza institucional y transformación del poder público (Versión 1). Zenodo. https://doi.org/10.5281/zenodo.20237764
- Martínez, A. R. (2026l). The Doctrine of Permanent Suspicion: Institutional Distrust and the Transformation of Public Power (Versión 1). Zenodo. https://doi.org/10.5281/zenodo.20237370

Nota: las entradas (2025) y (2026k) corresponden a versiones sucesivas del mismo ensayo ("La doctrina de la sospecha permanente"), la segunda ampliada con subtítulo propio. Se mantienen como entradas separadas por tener DOI independiente; si el autor prefiere tratar la de 2025 como versión preliminar reemplazada, debería marcarse como tal en lugar de citarse de forma autónoma.

Nota sobre fuentes pendientes de verificación

El Capítulo 21 de este libro ("Las causas nobles y los malos instrumentos") fue actualizado con dos casos verificados (Estados Unidos, PATRIOT Act de 2001; Francia, estado de excepción 2015-2017), reemplazando los ejemplos genéricos de una versión anterior.

El Capítulo 22 ("La convergencia punitiva") fue actualizado con dos casos verificados de distinto signo

político (Alemania, NetzDG 2017; Florida, HB1 2021), reemplazando los ejemplos genéricos de una versión anterior.

Con estas dos actualizaciones, no queda en el cuerpo del libro ningún ejemplo comparado sin fuente verificable.

El Anexo 2 (propuesta alternativa de definición) es un ejercicio de redacción propio del autor, elaborado a partir de los criterios desarrollados en los Capítulos 18 y 21. No constituye asesoramiento legal ni un proyecto legislativo listo para su presentación; cualquier uso de ese texto con fines legislativos reales debería pasar antes por la revisión de un especialista en derecho constitucional y contravencional.

Se terminó de editar en julio de 2026
en Rosario - Santa Fe (Argentina)