

El derecho ciudadano a la información: la promesa democrática del periodismo

Rubén Marciel Pariente

TESI DOCTORAL UPF / ANY 2021

DIRECTORS DE LA TESI

Dr. José Luis Martí

Dr. Iñigo González Ricoy (Departament de Filosofia, Universitat de Barcelona)

DEPARTAMENT DE DRET



A mis padres, Conchi y Amando,
por ser tan buenos, por cuidarnos tan bien, por querernos tanto.

Agradecimientos

Este texto es el resultado de casi cinco años de investigación, a lo largo los cuales he aprendido mucho, casi siempre gracias a otras personas.

Mi primer agradecimiento es para Fernando Longás, que me ayudó antes de comenzar esta etapa. Cuando terminé la licenciatura y me planteé dejar los estudios, me animó a “no dejar nunca de estudiar.” Creo que, si no fuese por esa conversación, probablemente no habría continuado con los estudios de máster, que eventualmente me llevaron al doctorado.

Cursar estos estudios y vivir en Barcelona hubiese sido imposible sin la financiación proporcionada por el Ministerio de Educación a través de una beca FPU. Por ello también estoy muy agradecido a la Administración y a quienes con sus impuestos financian la investigación pública. Espero haber sido un digno merecedor de esta beca.

Soy consciente de que si pude obtener esta beca fue gracias a que siempre he contado con el respaldo incondicional de una familia maravillosa, que me ha ayudado a llegar hasta aquí. Mis padres siempre me animaron a seguir mi vocación, a pesar de que la filosofía no ofrecía un futuro laboral muy prometedor, y ese apoyo me ha valido, antes y durante esta investigación, más que cualquier ayuda económica. Además, Jorge y David me han prestado todo el apoyo técnico que alguien de humanidades puede necesitar de sus hermanos informáticos.

Estoy profundamente agradecido a mis supervisores, José Luis e Iñigo, por su generosidad, su dedicación y sus consejos. Durante todos estos años ellos han sido como dos faros que alumbraban el camino, mostrando lo que venía por delante y yo no podía ver. Ha sido un privilegio que dos mentes tan brillantes como las suyas se aplicasen a la revisión y el comentario de este texto, que les debe mucho más de lo que puede decirse en un par de líneas.

También les estoy muy agradecido a mis compañeros de doctorado, cuya camaradería ha hecho que todo este proceso sea no sólo mucho más enriquecedor, sino también más divertido. Aquí Alba Lojo y Pablo Magaña merecen una mención especial, por haber coordinado el seminario doctoral Law & Philosophy, en el que he podido presentar y discutir secciones de los capítulos VII, VIII y IX. También merecen un agradecimiento especial mis amigos Luis Sánchez y Adrián Herranz, por tomarse la molestia de leer y

comentar en detalle los capítulos VII y VIII, respectivamente. Junto a ellos, quiero agradecer el apoyo y la compañía a Marcos Andrade, Osvaldo de la Fuente, Ignacio Giuffré, Victoria Kristan, Indira Latorre, Luke Newberry, Felipe Rey y Chris Zhang. El recuerdo de esta etapa quedará en mi memoria vinculado a todos ellos.

A lo largo de estos años también he tenido la oportunidad de aprender de muchos otros miembros del departamento. Con algunos he tenido la ocasión de discutir este trabajo, con otros he compartido labores docentes, y con otros ambas cosas. En ese sentido estoy especialmente agradecido a Marisa Iglesias, Serena Olsaretti, José Luis Pérez Triviño, Jahel Queralt y Josep María Vilajosana. Mención especial merecen Alberto Carrio, José Juan Moreso y Lorena Ramírez, cuya cercanía nunca entendió de rangos y nos hizo sentir a quienes acabábamos de llegar como si llevásemos toda una vida en el departamento.

Igualmente, agradezco al profesor Rainer Forst su invitación al centro de investigación *Normative Orders* de la Goethe Universität de Frankfurt (Alemania), donde realicé una estancia de investigación extraordinariamente productiva durante la primavera de 2019. Gracias también al profesor Víctor Méndez Baiges, por dos largas conversaciones telefónicas que mantuvimos durante el confinamiento, a pesar de no conocernos, las cuales me sirvieron para entender por fin (o eso creo) lo que es la libertad de expresión. Agradezco también a Jaume Guillamet y Sara Suárez la revisión del capítulo II.

Gracias a mi amigo, el periodista y cofundador de *The Buzzard.org*, Felix Friedrich, con quien comparto una misma visión sobre cómo deberían funcionar los medios, por las largas e inspiradoras discusiones sobre periodismo. Gracias también a Alba, Carmen, Lorea, Niko, y Pilar, por el tiempo que compartimos cuando compartíamos el piso y la vida.

Y, por último, gracias a Laura, porque tras Iñigo y José Luis ella es la persona con la que más he discutido toda esta investigación, la cual también le debe muchísimo. Pero, sobre todo, gracias porque durante estos cinco años, primero como compañera de clase, luego como amiga, y ahora como pareja, nunca has dejado de hacerme reír, y eso vale más que cualquier contribución académica.

Resumen

El *derecho ciudadano a la información* es el derecho de la ciudadanía a disfrutar de un acceso fácil a la información que necesita para actualizar su conocimiento político y poder así tomar decisiones políticas adecuadas. Esta investigación analiza los fundamentos normativos, los precedentes, las principales características y las implicaciones institucionales de este derecho. Para conceptualizar completamente este derecho es necesario asumir antes algún modelo normativo de democracia. Por ello, elaboro cuatro modelos de democracia distintos -a saber, elitismo, pluralismo, populismo y republicanismo deliberativo-, a partir de los cuales desarrollo cuatro concepciones distintas del derecho ciudadano a la información. Después, argumento en favor del modelo republicano-deliberativo, y profundizo en las implicaciones institucionales que se derivan de su concepción del derecho ciudadano a la información, identificando varios de los principios que podrían orientar las políticas de medios en el futuro. Estas políticas deberían no sólo crear medios deliberativos públicos, sino también financiar con fondos públicos medios deliberativos privados.

Abstract

The *citizens' right to information* is the right that citizens have to easily access the information necessary for updating their political knowledge and thus become able to make appropriate political decisions. This investigation analyzes the normative foundations, the precedents, the main characteristics, and the institutional implications of this right. To completely conceptualize this right, one must first assume a specific normative model of democracy. That is why I elaborate four different models of democracy -namely elitism, pluralism, populism, and deliberative republicanism-, from which I further develop four different conceptions of the citizens' right to information. Later on, I argue in favor of the deliberative-republican model, and I deepen into the institutional implications following its conception of the citizens' right to information, thus identifying several principles that may guide future media policy. Such policy should not only create public deliberative media, but also finance private deliberative media with public funds.

Índice

PRIMERA PARTE: PROBLEMAS

I. EL IDEAL DE CIUDADANÍA BIEN INFORMADA Y SUS PROBLEMAS	3
1. El ideal de ciudadanía bien informada y el dilema democrático	4
2. Algunas aclaraciones conceptuales	8
2.1. Competencia cívica.....	8
2.2. Conocimiento político.....	10
2.3. Información e información democráticamente relevante	15
2.4. Situaciones informativas.....	20
3. Los problemas del ideal	23
3.1. El problema del pluralismo	24
3.2. El problema del moderador	25
3.3. Dificultades para informarse y el desorden informativo.....	28
3.4. Apatía política y el problema de la ignorancia.....	34
3.5. Los sesgos cognitivos.....	37
4. Conclusión	42
II. LA PRENSA COMO INSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA Y SUS PROBLEMAS....	45
1. El nacimiento de la moderna prensa comercial.....	46
1.1. La revolución de la <i>penny press</i> : el nuevo modelo de negocio	47
1.2. El discurso de la prensa como institución democrática	53
2. Los problemas del modelo: la vida de la prensa comercial	61
2.1. Críticas relativas a la calidad de la información.....	66
2.2. Críticas independientes de la calidad de la información.....	73
2.3. Nuevas críticas tras la revolución digital.....	77
3. La “muerte de la prensa” y la cuestión del diseño institucional	84
4. Conclusión	88

SEGUNDA PARTE: LIBERTAD DE EXPRESIÓN

III. LOS DERECHOS DE EXPRESIÓN Y EL IDEAL DE CIUDADANÍA BIEN INFORMADA	93
1. Libertad de expresión.....	94
1.1. Roles e intereses	95
1.2. Justificaciones	98
1.3. La teoría colectivista	106
2. Libertad de opinión	109

3. Libertad de prensa	111
4. El derecho a la información	115
5. El derecho a informar.....	118
5.1. El canon de veracidad.....	120
5.2. El canon de relevancia pública.....	121
5.3. La posición preferente de las periodistas	125
5.4. Derecho a informar y ciudadanía bien informada	128
6. Derechos profesionales y garantías adicionales al derecho a informar.....	134
6.1. La cláusula de objeción de conciencia y el secreto profesional	135
6.2. Censura previa y secuestro de publicaciones	139
7. Conclusión	140

IV. LOS DERECHOS DEL PÚBLICO Y EL DERECHO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN.....143

1. El derecho a recibir información.....	146
1.1. Función, titularidad y contenido.....	147
1.2. Obligaciones derivadas y naturaleza de principio rector.....	149
2. El derecho de acceso a información pública	154
2.1. Función y contenido	156
2.2. Obligaciones derivadas, titularidad e institucionalización	158
3. Precedentes del derecho ciudadano a la información	161
3.1. Periodismo.....	162
3.2. Teoría Democrática	165
3.3. Teoría Jurídica.....	169
4. El derecho ciudadano a la información.....	172
4.1. Función, titularidad y tecnologías de implementación.....	174
4.2. La cuestión del contenido.....	177
4.3. La cuestión de las obligaciones derivadas.....	180
5. Conclusión	186

TERCERA PARTE: TEORÍAS DEMOCRÁTICAS DE LA PRENSA

Introducción a la Teoría Democrática de la Prensa.....	191
--	-----

V. ELITISMO.....203

1. Concepción de la democracia.....	206
1.1. El animal <i>apolítico</i>	208
1.2. Compromiso instrumental con la democracia	210
1.3. Reparto del trabajo político y democracia como mercado	213

2. Concepción de la ciudadanía.....	217
2.1. Racionalidad ignorante.....	218
2.2. Implicación y participación.....	224
2.3. Preferencias	228
3. Ideal de prensa, libertad de prensa y sistema de medios.....	231
3.1. Ideal de prensa.....	232
3.2. Libertad de prensa	236
3.3. Sistema de medios	239
4. Concepción elitista del derecho ciudadano a la información.....	242
4.1. Contenido	243
4.2. Obligaciones derivadas.....	248
5. Conclusión	254
VI. PLURALISMO	257
1. Concepción de la democracia.....	260
1.1. Faccionalismo e igualdad política	260
1.2. Poliarquías: las instituciones de la democracia	264
1.3. Negociación y comunicación política	269
2. Concepción de la ciudadanía.....	273
2.1. Racionalidad irracional.....	273
2.2. Implicación y participación.....	277
2.3. Preferencias	280
3. Ideal de prensa, libertad de prensa y sistema de medios.....	283
3.1. Ideal de prensa.....	283
3.2. Libertad de prensa	287
3.3. Sistema de medios	291
4. Concepción del derecho ciudadano a la información	293
4.1. Contenido	294
4.2. Obligaciones derivadas.....	299
5. Conclusión	302
VII. POPULISMO.....	303
1. Concepción de la democracia.....	307
1.1. Cuatro dificultades preliminares y una definición	308
1.2. La teoría de las identidades sociales fluidas.....	313
1.3. Lo político y la política	315
1.4. La frontera interna: el pueblo contra la élite	319
1.5. La creación discursiva del pueblo	322
1.6. Las instituciones de la democracia populista	326
2. Concepción de la ciudadanía.....	333
2.1. Racionalidad pasional.....	333

2.2. Implicación y participación.....	336
2.3. Preferencias	338
3. Ideal de prensa, libertad de prensa y sistema de medios.....	341
3.1. Ideal de prensa.....	341
3.2. Concepción de la libertad de prensa.....	347
3.3. Sistema de medios	350
4. Concepción del derecho ciudadano a la información	352
4.1. Contenido	352
4.2. Obligaciones derivadas.....	357
5. Conclusión	362
VIII. REPUBLICANISMO DELIBERATIVO.....	365
1. Concepción de la democracia.....	369
1.1. Libertad como no dominación.....	370
1.2. Legitimidad como justificación pública	373
1.3. Deliberación democrática.....	378
1.4. Las instituciones de la república deliberativa.....	384
2. Concepción de la ciudadanía.....	387
2.1. Racionalidad razonable	388
2.2. Implicación y participación	391
2.3. Preferencias	396
3. Ideal de prensa, libertad de prensa y sistema de medios.....	399
3.1. Ideal de prensa.....	401
3.2. Libertad de prensa	415
3.3. Sistema de medios	420
4. Concepción del derecho ciudadano a la información	425
4.1. Contenido	430
4.2. Obligaciones derivadas.....	439
5. Conclusión	445
Breve crítica a los modelos democráticos	449

CUARTA PARTE: DISEÑO INSTITUCIONAL

IX. CONSTRUYENDO LA PRENSA DE LA REPÚBLICA DELIBERATIVA	463
1. Primera estrategia: crear medios públicos.....	466
1.1. El caso de la BBC.....	466
1.2. Principios orientadores de las políticas de medios públicos	472
2. Segunda estrategia: financiar públicamente medios privados	476

2.1. El estatuto de medios de comunicación sin ánimo de lucro.....	477
2.2. El sistema de medios financiados por votantes	482
2.3. El sistema de cupones para noticias digitales.....	487
2.4. El sistema de cupones ciudadanos para noticias	491
2.5. Principios orientadores de las políticas de medios privados	498
3. Respuesta a algunas críticas	513
4. Conclusión	520
Conclusiones.....	525
BIBLIOGRAFIA.....	537

Lista de figuras

Fig. 1. Modelo económico de la prensa tradicional.....	50
Fig. 2. Modelo económico de la prensa comercial moderna	50

Lista de tablas

Tabla 1. Comparativa de los derechos del público.....	186
Tabla 2. Cuadro resumen de los modelos de democracia	200
Tabla 3. Principios orientadores de políticas de medios republicano-deliberativas.....	521

Introducción

Durante años mantuve con mi padre una enconada y recurrente disputa. Cada día, a la hora de comer, él quería que viésemos el informativo de la cadena local, mientras que yo prefería ver *Los Simpson*. A pesar de la discrepancia, su argumento en favor de los informativos apelaba a una intuición moral que en realidad yo compartía: “hay que informarse de lo que pasa”, decía. Con lo que yo discrepaba plenamente era con su asunción de que viendo los informativos de la televisión local podríamos llegar a informarnos medianamente bien. A mi juicio, esos programas no contaban como informativos, sino como una mezcla de propaganda, publicidad mal encubierta y entretenimiento. Cuando alegaba esto, mi padre me contestaba con su argumento estrella: “si no te gustan estas noticias, elige tú las de otro canal”.

El problema de fondo era que yo no veía mucha diferencia entre los informativos locales y los de las otras cadenas. Todos me parecían desesperantemente malos. Al optar por *Los Simpson* (de hecho, por cualquier otra cosa) antes que por un informativo televisivo, aspiraba a preservar la certeza de que estábamos mal informados, de que no sabíamos lo que realmente pasaba. Así, como Sócrates, al menos sabríamos que no sabíamos nada. En definitiva, a mi juicio el peligro de los malos informativos residía no sólo en que informasen mal o muy mal, sino también en que transmitían a sus audiencias la falsa sensación de estar bien informadas. Ése era el peligro que enconada y recurrentemente trataba de evitar cada mediodía.

El punto de encuentro con mi padre era la creencia de que la ciudadanía tiene el deber de informarse adecuadamente, aunque las implicaciones que extraíamos de ese deber eran distintas. Su postura asumía que, por mala que fuese la información ofrecida por los medios, ese deber nos exige atender a algún medio, presumiblemente al menos malo de todos. En cambio, mi postura asumía que ese deber no puede obligarnos a atender a ningún medio que no cumpla con unos mínimos estándares de calidad. De hecho, al entender que ningún informativo televisivo cumplía mínimamente con esos estándares, el compromiso con el deber de informarse me llevaba a concluir que lo mejor era precisamente no prestar atención a ninguno.

De estas discusiones extraje dos convicciones, las cuales han motivado esta investigación. La primera convicción es que el *deber* ciudadano de informarse adecuadamente es inexigible cuando no existe un sistema informativo decente, es decir,

cuando no hay una prensa que haga a la ciudadanía relativamente asequible el acceso a información útil. La segunda convicción es que, además de un deber de informarse adecuadamente, las ciudadanas tenemos un *derecho* a que se nos informe adecuadamente.

Este derecho es al que llamaré *derecho ciudadano a la información*, y a él está dedicada esta investigación. Ya adelanto que este derecho no existe, al menos como un derecho jurídico, reconocido, implementado y protegido por las instituciones del Estado. Sin embargo, la idea de ese derecho sí está presente en nuestra cultura democrática -las discusiones con mi padre son muestra de ello-, y aparece en las teorías del periodismo, del derecho y de la democracia.

El objetivo principal de esta investigación es precisamente explicar en qué podría consistir ese derecho, y ofrecer alguna pista sobre cómo podría implementarse, mejorando así los sistemas informativos de nuestras sociedades. Antes de eso, trataré de explicar por qué tiene sentido prestar atención al derecho ciudadano a la información. Dado que la investigación es larga -costa de cuatro partes y un total de nueve capítulos-, antes de comenzar conviene tener una panorámica de lo que viene.

En la primera parte, formada por los capítulos I y II, presentaré una serie de problemas que justifican la necesidad de reformar la prensa.

El capítulo I trata sobre el ideal de ciudadanía bien informada. El propósito de este capítulo es doble. Por un lado, pretende aclarar algunas nociones complejas involucradas en esta idea, tales como las de *competencia cívica*, *conocimiento político* o *información democráticamente relevante*. Este último término será crucial para toda la investigación: por información democráticamente relevante me referiré a aquella que la ciudadanía necesita para adquirir conocimiento político y estar así en condiciones de tomar decisiones políticas adecuadas.

Por otro lado, y quizás de forma más importante para la investigación, este capítulo pretende también mostrar por qué, a pesar de las dificultades a las que se enfrenta el ideal de ciudadanía bien informada, ésta sigue siendo una aspiración plausible. Defenderé que los problemas como el desinterés por los asuntos públicos, los sesgos cognitivos o la ingente cantidad de información disponible en las sociedades digitales son superables -es decir, no impiden que la ciudadanía se informe adecuadamente-, siempre y cuando el diseño de las instituciones sea adecuado.

El capítulo II continúa la discusión centrándose en la institución que en las democracias occidentales tradicionalmente se ha encargado de proporcionar a la ciudadanía gran parte de la información democráticamente relevante: la prensa. A grandes rasgos, este capítulo también tiene dos propósitos. El primero, más bien histórico, es mostrar cómo tras la llamada revolución de la *penny press* los medios adquirieron un marcado carácter comercial y adoptaron un complejo sistema de financiación por publicidad (sintetizado en la Fig. 2, pág. 50). De forma paradójica pero plenamente explicable, al tiempo que se transformaban en grandes empresas, los medios comerciales pasaron a ser vistos no como parte de un lucrativo negocio, sino como la encarnación de una noble institución democrática al servicio de la ciudadanía.

El segundo propósito de este capítulo consiste básicamente en mostrar las fallas de este discurso sobre la prensa comercial. Para ello, presentaré las críticas planteadas a este modelo de prensa desde mediados del siglo XIX hasta la actualidad. Algunas de esas críticas denuncian los sesgos políticos y económicos de la información ofrecida por la prensa comercial; otras cuestionan la inmoralidad de un sistema de medios que instrumentaliza a sus audiencias, trata de forma clasista a la ciudadanía y somete a las normas del mercado un proceso de formación de la opinión pública que debería regirse por sus propias reglas. Pero sin duda, el principal problema de este todavía vigente modelo de prensa es una profunda crisis económica, resultado directo de la revolución digital, que ha privado de gran parte de sus ingresos a los medios tradicionalmente encargados de hacer periodismo. En estas condiciones resulta muy difícil que la prensa cumpla su función informativa, y ya hay incluso quien ha diagnosticado la “muerte” la prensa y del periodismo. En los siguientes capítulos trataré de mostrar que una buena forma de resucitar a la prensa sería el reconocimiento jurídico y la protección del derecho ciudadano a la información.

La segunda parte, formada por los capítulos III y IV, trata sobre la herramienta principal que tradicionalmente ha servido en nuestras sociedades para promover el buen funcionamiento de la prensa: la libertad de expresión. Cada uno de estos capítulos trata sobre un subgrupo de derechos incluidos bajo el principio general de la libertad de expresión.

El capítulo III trata sobre los derechos de expresión, que son los que regulan las acciones de quien emite información. El objetivo de este capítulo es mostrar que tanto en la naturaleza como en el funcionamiento de estos derechos existe una especial

preocupación por proteger un interés, que no es el interés de quien emite la información, sino el interés que la ciudadanía tiene -como audiencia- en poder acceder a información democráticamente relevante. Es decir, que los derechos de expresión aspiran decididamente a contribuir al ideal de ciudadanía bien informada. Junto a éste, el descubrimiento más importante de este capítulo es que el concepto jurídico de *relevancia pública* no coincide con el concepto filosófico de *relevancia democrática*. Por lo demás, se trata de un capítulo reconstructivo cuya lectura será de interés menor para quien ya conozca este lado del sistema de la libertad de expresión.

El capítulo IV aborda el otro lado de la libertad de expresión, los derechos del público. Los derechos del público son los que regulan las acciones de quienes reciben o buscan información. Este tipo de derechos han recibido una atención menor en comparación con la recibida por los derechos de expresión. El propósito principal de este capítulo es mostrar que hay espacio lógico para el reconocimiento del derecho ciudadano a la información como un derecho jurídico del público, el cual protegería especialmente el interés de la ciudadanía en acceder a información democráticamente relevante.

Para ello, primero mostraré que el derecho ciudadano a la información podría concebirse como un derecho específico englobado bajo el paraguas de otro derecho del público más general, *el derecho a recibir información*. Después, a través del análisis conceptual y mediante la comparación con los otros dos derechos del público más conocidos -este derecho general a recibir información y el *derecho de acceso a información pública*-, mostraré los rasgos principales del derecho ciudadano a la información (Tabla 1, pág. 186). La descripción del derecho ciudadano a la información no será aún completa aquí, porque ni su contenido ni sus obligaciones derivadas podrán identificarse sin adoptar una visión de la democracia, a partir de la cual definir estos rasgos. Eso es lo que me llevará, en la siguiente parte, a plantear varios modelos democráticos desde los que abordar estas cuestiones pendientes.

La tercera parte, formada por los capítulos V a VIII, es la más larga y compleja de todas. Dado que esta parte cuenta con su propia introducción (*Introducción a la Teoría Democrática de la Prensa*), aquí me limitaré a hacer tres anotaciones, breves pero importantes.

La primera anotación es que el propósito de esta parte es responder las cuestiones pendientes sobre el derecho ciudadano a la información -es decir, las cuestiones sobre su contenido y sobre las obligaciones que de él se derivarían. Para ello, y dado que estas

cuestiones sólo pueden responderse a partir de un modelo de democracia determinado, elaboraré cuatro modelos de democracia distintos, a los cuales me referiré como *elitismo*, *pluralismo*, *populismo* y *republicanismo deliberativo*. A partir de cada uno de estos modelos trataré de responder las cuestiones pendientes sobre el derecho ciudadano a la información, identificando cuál podría ser su contenido y qué obligaciones podrían derivarse de él. Así, ofreceré cuatro concepciones distintas de este derecho, cada una de ellas inspiradas en un modelo de democracia diferente.

La segunda anotación es que estos cuatro capítulos tienen una estructura simétrica: todos ellos están divididos en cuatro secciones análogas, cuyo contenido simplificado puede consultarse en la Tabla 2 (pág. 200). Las dos primeras secciones de cada capítulo reconstruyen, respectivamente, la concepción de la democracia y la concepción de la ciudadanía de cada modelo. Al ser más reconstructivas, la lectura de estas dos primeras secciones podría ser prescindible para quien ya conozca la literatura de Teoría Democrática.

Las dos últimas secciones de cada capítulo, en cambio, abordan cuestiones menos tratadas en Teoría Democrática, por lo que su lectura sí es recomendable incluso para quienes ya estén familiarizadas con esa literatura. Las terceras secciones abordan los ideales de prensa, las concepciones de la libertad de prensa y los sistemas de medios de cada modelo; por su parte, las cuartas secciones abordan las cuestiones pendientes sobre el derecho ciudadano a la información -es decir, las cuestiones del contenido y de las obligaciones derivadas. Es en estas dos últimas secciones de cada capítulo donde se combina la Teoría Democrática con la Teoría de Medios y la Teoría del Periodismo, así como donde se concentran algunas de las aportaciones novedosas de esta investigación.

En relación con esto, es también importante anotar que el orden de lectura de estos cuatro capítulos es indiferente. Aunque están presentados en orden de complejidad creciente, en realidad pueden leerse de manera independiente.

La tercera y última anotación es un corolario de la primera. Dado que el objetivo principal de estos capítulos es plantear cuatro concepciones plausibles del derecho ciudadano a la información, no dedicaré mucho tiempo a criticar cuál de estos modelos ni cuál de estas concepciones es superior. Tras la descripción de los cuatro modelos, tan sólo presentaré algunos argumentos, de forma rápida y embrionaria, en favor del último de ellos: el republicanismo deliberativo. Esta *Breve crítica a los modelos democráticos* -

como se titula esa sección final-, no aspira a ser exhaustiva ni concluyente, sino tan sólo a servir de transición a la siguiente parte.

La cuarta parte, formada únicamente por el capítulo IX, investiga en mayor profundidad cómo podría reformarse la prensa, tomando como referencia el republicanismo deliberativo. El objetivo de este capítulo es afinar la respuesta a la cuestión sobre cómo deberíamos reformar la prensa para que informase adecuadamente a la ciudadanía. Asumiendo el marco teórico republicano-deliberativo, defenderé que las políticas de medios deberían promover la proliferación de medios *deliberativos*, tanto públicos como privados, e identificaré algunos principios que podrían guiar estas políticas.

Para identificar principios que pudieran orientar las políticas de medios públicos, evaluaré la BBC bajo los estándares del republicanismo deliberativo. A partir de esa evaluación, defenderé que en la república deliberativa deberían crearse una pluralidad de medios similares a esta entidad, aunque más independientes y dotados de una estructura que los predisponga más a promover la deliberación. Por otro lado, y para identificar principios que pudieran guiar las políticas de medios privados, analizaré las cuatro propuestas de reforma institucional más ambiciosas planteadas recientemente. A partir de esta evaluación, defenderé que las políticas de medios privados deberían crear un sistema de distribución democrática de fondos públicos entre medios privados que sean mínimamente independientes y mínimamente proclives a promover la deliberación.

Por último, quisiera hacer dos advertencias que, creo, facilitarán la lectura.

La primera advertencia es que a lo largo del texto he introducido bastantes referencias cruzadas que conectan las distintas partes del trabajo. Estas referencias constan de un número romano, que indica el capítulo, y un número árabe, que indica la sección y la subsección a la que me remito. Así, por ejemplo, la referencia III§5.2 remite al capítulo tercero, sección quinta, subsección segunda; y la referencia VI§3.2 hace referencia al capítulo sexto, sección tercera, subsección segunda.

La segunda advertencia es que he utilizado el femenino como género lingüístico por defecto, en lugar del masculino. Así, por ejemplo, en lugar de “ciudadanos” diré “ciudadanas” y en lugar de “los periodistas” diré “las periodistas”. Probablemente este uso del género resulte extraño, ya que en castellano es costumbre optar por el masculino como género neutro. No obstante, la extrañeza suscitada por este pequeño gesto no hace sino revelar que en nuestra sociedad lo masculino ocupa injustificadamente una

posición prioritaria sobre lo femenino, reforzándome así en mi decisión. Confío en que, como me ha ocurrido a mí mismo durante el proceso de escritura, la lectora se vaya acostumbrando al uso del femenino a lo largo de la lectura.

Debo matizar, no obstante, que he mantenido el masculino en casos puntuales y justificados, como cuando la mayoría de las personas referidas son hombres (así ocurre, por ejemplo, cuando digo “los elitistas”), cuando el término tiene un carácter masculino que conviene preservar (como ocurre con “el líder carismático” del populismo, cuyo estilo político es más bien masculino), o cuando se trata de términos específicos empleados en masculino (como ocurre con “el otro” que constituye el exterior constitutivo en el populismo). En las traducciones del inglés he optado también por atribuir el género femenino a los términos originales sin género, excepto cuando el original dejaba claro que se refería a hombres. Así, frecuentemente he traducido *citizen* como “ciudadana” y *journalists* como “las periodistas”.

Con esto, espero haber ofrecido una panorámica sobre la motivación y el contenido de esta investigación, así como alguna pista para navegar fácilmente a través de ella.

PRIMERA PARTE: PROBLEMAS

I. EL IDEAL DE CIUDADANÍA BIEN INFORMADA Y SUS PROBLEMAS

In a democracy, an informed citizenry is not *governed*. An informed citizenry *governs*.

ROBERT McCHESNEY y JOHN NICHOLS, *The Death and Life of American Journalism*.

En este capítulo defenderé la viabilidad del ideal de ciudadanía bien informada. Primero (I§1) presentaré este ideal y mostraré que, sin una ciudadanía bien informada, el proyecto de autogobierno democrático es imposible. En la segunda sección (I§2) presentaré algunas aclaraciones sobre varios conceptos importantes involucrados en este ideal, tales como *competencia* y *competencia cívica* (I§2.1), *conocimiento* y *conocimiento político* (I§2.2) o *información e información democráticamente relevante* (I§2.3). También presentaré tres situaciones en las que la ciudadanía podría encontrarse en función de si recibe y procesa adecuadamente la información que necesita, a las que me referiré como situaciones de *conocimiento*, *ignorancia* y *equivocación* (I§2.4).

En la tercera sección (I§3), y una vez aclaradas estas cuestiones conceptuales, defenderé la viabilidad del ideal de ciudadanía bien informada frente a cinco posibles problemas. Estos problemas señalan la dificultad para alcanzar acuerdos en sociedades plurales (I§3.1); la dificultad para identificar la información democráticamente relevante, especialmente tras la revolución digital (I§3.2); la falta de interés que la ciudadanía moderna muestra por los asuntos públicos (I§3.3), así como su bajo nivel de conocimiento político (I§3.4); y la persistencia de sesgos cognitivos que distorsionan el razonamiento político (I§3.5). Si mi argumentación es correcta, a pesar de todos estos problemas, el ideal de ciudadanía bien informada sigue siendo factible en grandes democracias como las nuestras, siempre que se implementen instituciones adecuadas. Entre estas instituciones, probablemente la más importante sea la prensa, a la que le dedicaré el próximo capítulo (II).

1. El ideal de ciudadanía bien informada y el dilema democrático

En esta primera sección, presentaré el ideal de ciudadanía bien informada como una expectativa propia de la Teoría Democrática. También defenderé que, si las exigencias contenidas en ese ideal no se cumplen, nos veríamos obligadas a elegir entre dos opciones igualmente indeseables para cualquier demócrata: renunciar a tener un gobierno democrático o renunciar a tener un gobierno competente.

El ideal de ciudadanía bien informada consiste en la aspiración de que las ciudadanas - es decir, quienes toman decisiones políticas de forma democrática-, cumplan mínimamente con ciertos estándares de competencia. Entre estos estándares, podrían incluirse la capacidad para procesar racionalmente la información, la capacidad para alcanzar acuerdos, la posesión de cierto conocimiento político o la disposición a implicarse mínimamente en los asuntos públicos. El cumplimiento de esos estándares aseguraría que las decisiones políticas son adecuadas o, al menos, que no son nefastas.

La aspiración de que la ciudadanía esté bien informada y sea competente para tomar decisiones políticas no es nada nuevo. Este ideal es un elemento central de la Teoría Democrática, tan antiguo como la propia discusión sobre la democracia, que comenzó en la antigua Grecia, si no antes (Rapeli 2014, cap. 2). Sin embargo, la extensión de los derechos de ciudadanía a la mayoría de la población es algo relativamente reciente, y por lo tanto también lo es la pretensión de que la población esté bien informada y sea políticamente competente.

Según cuenta Richard Brown (1996, cap. 1), durante los siglos XVI y XVII, la sociedad británica distinguía tres clases de personas. Por un lado, estaba el rey, soberano absoluto. Por otro, las súbditas, que estaban sujetas a las decisiones del rey pero carecían del derecho a participar en ellas. Entre ambos grupos existía una clase mixta compuesta por nobles y *gentlemen*. Esta clase intermedia estaba formada por hombres privilegiados, ya sea por su nacimiento o por su riqueza, que tenían derechos y responsabilidades públicamente reconocidos, como los de votante, juez, o administrador. En el ejercicio de estas funciones, nobles y *gentlemen* ayudaban al rey, y a veces lo asesoraban en la administración y en la defensa del reino y de la *Commonwealth*. Debido a sus responsabilidades públicas, era importante que los miembros de esta clase fueran personas bien educadas e informadas.

A comienzos del siglo XVIII, la creencia medieval de que el gobierno debía estar en manos de una nobleza guerrera había sido sustituida por la idea ilustrada según la cual quien aspirase a influir en el gobierno, perteneciese o no a la nobleza, debía educarse e informarse. La idea de que era importante informarse para influir en el gobierno se extendió y ganó peso en las colonias americanas, en parte porque la relativa igualdad entre hombres blancos les hacía concebirse como *gentlemen*, pero también por la necesidad de defender los intereses de las colonias ante el Rey y el Parlamento británicos.

Tras la independencia y la instauración de la democracia, la idea se reforzó aún más, puesto que sin una ciudadanía bien informada no parecía posible que la constitución perdurase ni que la nueva República pudiera resistir los ataques de la antigua metrópoli (R. D. Brown 1996, cap. 2). Así, la exigencia de informarse dejó de aplicarse sólo a la clase privilegiada y comenzó a extenderse conforme se extendían también los derechos de participación, lo cual acabaría incluyendo también a los hombres negros y a las mujeres.

Ésa es, muy resumidamente, la historia de cómo surgió en los Estados Unidos el ideal de ciudadanía bien informada, de forma más o menos paralela al desarrollo del sistema y la cultura democráticos. Explicar cómo ese mismo ideal se extendió y generalizó en otras democracias modernas requeriría de otros estudios históricos que, quizás, revelen historias parecidas a la que narra Brown y que probablemente guarden una estrecha relación con ella, ya que la democracia estadounidense ha influido notablemente en el desarrollo de otras democracias.

Sean como fueren esas historias, lo cierto es que actualmente asumimos que, para que nuestras modernas democracias funcionen adecuadamente, es necesario que la ciudadanía -que abarca a la mayoría de la población- esté bien informada. Ahora bien, asumir esta relación de dependencia según la cual sin lo uno (ciudadanas informadas) no se da lo otro (democracia funcional) no implica necesariamente aceptar ninguno de los elementos de esta relación. Es decir, no implica aceptar que la ciudadanía esté bien informada, ni tampoco que la democracia funcione bien. De hecho, hay elitistas antidemócratas como Jason Brennan (2016) o Richard Posner (2003) para quienes el

ideal de ciudadanía bien informada es imposible, y por ello rechazan la democracia como un sistema de gobierno inviable.¹

Por supuesto, existen enormes discrepancias sobre cómo debería concebirse la democracia. Sin embargo, parece existir un acuerdo relativamente amplio en torno a un significado mínimo, según el cual la democracia consiste en un sistema de gobierno en el que todas (o al menos la mayoría de) las personas que están sometidas a las decisiones políticas pueden participar en la toma de esas decisiones en condiciones de igualdad aproximada, es decir, ejerciendo una influencia más o menos igual sobre el resultado final.²

El hecho de que la mayoría de la población participe en la toma de decisiones plantea la necesidad de que no sólo unas pocas, sino la mayoría de la población sea mínimamente competente para tomar decisiones políticas. De lo contrario, el autogobierno competente es imposible. La preocupación por la posibilidad de que la ciudadanía carezca de la competencia necesaria para ejercer adecuadamente sus responsabilidades

¹ Profundizaré sobre esta postura cuando presente las derivas antidemocráticas del elitismo (V§1.2). Por supuesto, existen versiones más blandas de elitismo que, sin renunciar al sufragio universal, limitan la influencia de la ciudadanía en la marcha del gobierno (Schumpeter 1944; Somin 2013). Estas teorías, elitistas pero democráticas, son a las que me dedicaré en ese capítulo. Por otro lado, cabe anotar que también los regímenes que tomamos por indudablemente democráticos excluyen, con los mismos argumentos usados por los elitistas, a niños, discapacitados, o presos de la participación política. Para una defensa de la inclusión política de estos colectivos véase Linares (2017, cap. 11).

² Para definiciones en esta línea, véase, por ejemplo Held (1987, 1), Christiano (2006, 2008, 2, 13), Dahl (1989, 83, 1998, 37), Pettit (2012, 167–69, 210), Goodin (2000, 81, 2003, 23), Valentini (2014, 791) o Linares (2017, 54). El concepto de democracia es, no obstante, uno de esos conceptos esencialmente disputados (Gallie 1955) sobre los que resulta muy difícil acordar una definición, probablemente porque como dice Sartori (1987, 7) la cuestión de lo que sea la democracia es inseparable de la cuestión de lo que *debería ser*. Mi aproximación distingue un *concepto básico* de democracia -que acabo de presentar- y distintas *concepciones específicas* de ese concepto -cuatro de las cuales presentaré más adelante (V-VIII). El concepto básico de democracia incluiría los rasgos mínimos y principales, sobre los que sería relativamente fácil ponerse de acuerdo, mientras que las distintas concepciones serían definiciones más completas, que incluirían un mayor nivel de detalle, y sobre las que sería más fácil discrepar (List y Valentini 2016). Etimológicamente, el sentido del término *democracia* apunta hacia lo que aquí tomo por su concepto general. Según cuenta Ober (2008) los términos *monarchia*, *oligarchia* o *anarchia* del griego clásico, todos terminados con la partícula *arché*, se referían al número de personas que ocupan un cargo público (respectivamente, uno, pocos, o nadie); en cambio, los términos *aristokratia*, *demokratia*, o *isokratia*, terminados con la partícula *kratos*, se referían a la capacidad, al poder, o a la habilidad para actuar políticamente (respectivamente, el poder de los mejores, el poder del pueblo, o igual poder). Así, el término griego *demokratia* se refería originalmente a la capacidad colectiva del pueblo para tomar decisiones colectivas (Ober 2008, 8).

gubernamentales es probablemente una de sus preocupaciones más importantes de la Teoría Democrática contemporánea.³

Esta preocupación ha llevado a Lupia y McCubbins (1998, 1, 12) a plantear lo que denominan “el dilema democrático”. El dilema democrático presenta dos opciones igualmente indeseables para cualquier demócrata. La primera opción sería evitar que las personas incompetentes tomen decisiones políticas; para ello, habría que optar por un gobierno no democrático que restrinja los derechos de participación a quienes realmente saben. Ésta es la opción que adopta el elitismo antidemocrático, la cual es obviamente indeseable para cualquier demócrata porque supone una renuncia a la democracia. La segunda opción consistiría en mantenerse fieles a la democracia y conceder derechos de participación a toda (o a la mayoría de) la población, a pesar de que muchas de las personas que disfrutarían de los derechos de ciudadanía fuesen incompetentes. Ésta parece ser la única alternativa para quienes defienden la democracia, y sin embargo sigue resultando inaceptable, puesto que la idea de que las decisiones que afectan a todo el mundo estén en manos de personas incompetentes no es nada atractiva.

Por suerte, el dilema democrático descansa sobre una asunción cuestionable, sin la cual no se plantea la necesidad de elegir entre estas dos opciones. Esta asunción cuestionable es la creencia de que en las democracias de masas la ciudadanía es incapaz de adquirir la competencia política necesaria para hacerse cargo de sus responsabilidades políticas. El dilema democrático se plantea sólo si aceptamos esta premisa, que -como trataré de mostrar- dista de ser evidente. En contra de lo que implícitamente sugiere el dilema democrático, parece factible que la ciudadanía adquiriera la competencia política que necesita para ejercer el autogobierno, siempre y cuando se implementen las instituciones adecuadas. Eso es lo que defenderé en la tercera sección de este capítulo (I§3).

Antes de eso, es necesario aclarar algunas cuestiones conceptuales implicadas en el ideal y en el dilema que acabamos de ver, cuestiones relacionadas con los conceptos de competencia, conocimiento e información. Y eso es lo que haré a continuación.

³ La misma preocupación ha sido recogida, en versiones distintas, por Christiano (2006, sec. 3), Rawls (2012, 186–87), Downs (1957, 258), Jamieson, Hardy y Romer (2007, 36), É. Brown (2018, 195), Lupia (2016), Innerarity (2020, 239) o Popkin y Dimock (1999, 117), por citar algunos casos.

2. Algunas aclaraciones conceptuales

Como acabamos de ver, el ideal de ciudadanía bien informada asume que las ciudadanas son suficientemente competentes como para tomar decisiones políticas adecuadas. La formulación de esta idea, aparentemente sencilla, involucra un conjunto de conceptos complejos y muy debatidos, que conviene aclarar antes de discutir si el ideal es viable o no.

Eso es lo que haré en esta primera sección, en la que analizaré los conceptos de competencia y competencia cívica (I§2.1), conocimiento y conocimiento político (I§2.2) e información e información democráticamente relevante (I§2.3). Después, presentaré tres situaciones en las que podría encontrarse la ciudadanía, en función de si está en condiciones de honrar el ideal, situaciones a las que me referiré como conocimiento, ignorancia y equivocación (I§2.4).

2.1. Competencia cívica

Como acabamos de ver, el dilema democrático alude a la posibilidad de que las ciudadanas no sean capaces de adquirir la competencia necesaria para hacerse cargo de las responsabilidades que para ellas se derivarían del autogobierno democrático. Cabe preguntarse entonces ¿en qué consiste la competencia a la que el dilema se refiere?

En su sentido general, la competencia consta de dos elementos. El primero es algún tipo de *conocimiento específico*, y el segundo es la *capacidad* para utilizar ese conocimiento específico en la realización exitosa de una tarea (Smiley 1999, 372; Kelly 2012, 61). El tipo de competencia propia de la ciudadanía, a la que alude el dilema democrático, es lo que suele denominarse *competencia cívica* o *competencia ciudadana*.

Aunque no haya una definición universalmente aceptada, puede entenderse que, como cualquier otro tipo de competencia, la competencia cívica consta también de esos dos elementos. Por un lado, ser una ciudadana competente requiere tener un conocimiento específico, al que me referiré como *conocimiento político* (I§2.1) y, por otro, requiere

tener las *capacidades* para emplear ese conocimiento político en el cumplimiento exitoso de las tareas propias de la ciudadanía.⁴

Suele asumirse que las capacidades propias de la competencia cívica son capacidades *cognitivas*, típicamente las capacidades de juicio, inferencia, o razonamiento lógico (Downs 1957, 79; Kelly 2012, 60–61; Lupia 2016, 31; Rawls 1996, 50, 2002b, 186–87). Estas capacidades cognitivas son las que más evidentemente permitirían utilizar el conocimiento político para identificar el mejor curso de acción. Sin embargo, junto a estas capacidades cognitivas, podrían mencionarse otras capacidades *materiales* -como la disposición de tiempo u otros recursos- o *legales* -como el disfrute de derechos y libertades- sin la cuales también parece difícil emplear exitosamente el conocimiento político.

En todo caso, estas cuestiones se alejan del tema que aquí nos ocupa, por lo que no profundizaré en ellas. En la siguiente subsección, me centraré en el otro elemento de la competencia cívica, que sí tiene una importancia central para esta investigación: el conocimiento político.

⁴ Aquí sigo de cerca a Lupia, que ha definido la competencia cívica como “la capacidad de una ciudadana para satisfacer tareas bien definidas por los roles de votante, jurado, burócrata o legislador” (Lupia 2016, 31). Rawls parece concebir la competencia de forma similar a Lupia, puesto que se refiere a “la cuestión de la competencia” como la cuestión de “si las tareas asignadas a los cargos y las posiciones resultarán ser sencillamente demasiado difíciles para los que probablemente los ocupen” (Rawls 2012, 186, §41.2). No obstante, como digo, hay definiciones alternativas. Por ejemplo, Innerarity (2020, 246) ha utilizado recientemente el término general de “competencia política” para referirse a la capacidad de enfrentarse a la diversidad de opiniones e intereses propios de una sociedad compleja y formarse una imagen coherente de la realidad. Según él, la competencia política incluiría disposiciones de tipo emocional, así como la capacidad cognitiva de captar los intereses propios y también los ajenos (ibid.). Esta noción es quizás demasiado ambiciosa, ya que en algunas concepciones de la democracia estrictamente individualistas sólo sería necesario tener consciencia de los intereses propios para ser competente (V§2.3). Kelly (2012, 4) ha utilizado un concepto más restringido, al que se refiere como “competencia epistémica”, y que consistiría en las diferentes habilidades y capacidades cognitivas necesarias para que la democracia funcione adecuadamente. En consonancia con esto, Kelly entiende que en una democracia representativa la competencia epistémica de la ciudadanía consistiría en las capacidades de juicio necesarias para ejercer el rol de votante adecuadamente (Kelly 2012, 60–61). El concepto de Kelly excluye las capacidades morales que podrían ser requeridas a la ciudadanía, y considera exclusivamente las necesidades epistémicas de su rol (Kelly 2012, 60, nota 1). Esta definición parece excesivamente acotada porque el adecuado ejercicio de las tareas ciudadanas requeriría, al menos en la mejor concepción de la ciudadanía, de alguna capacidad moral (VIII§2.1, §2.3) y porque a menudo estas tareas no se limitan al ejercicio del voto (§2.2 en VI-VIII).

2.2. Conocimiento y conocimiento político

Ya hemos visto que cualquier democracia necesita una ciudadanía mínimamente competente, y que la competencia cívica -que es la competencia propia de la ciudadanía- requiere de cierto conocimiento político. En esta subsección anotaré tres clarificaciones conceptuales con las que espero arrojar algo de luz sobre el concepto de conocimiento político.

La primera clarificación es que la definición de lo que sea conocimiento político depende de la definición genérica de conocimiento. Y lamentablemente no hay una definición de conocimiento completamente convincente, por lo que difícilmente podrá alcanzarse una definición ecuménica de conocimiento político. No obstante, sí que hay una definición especialmente influyente de conocimiento, la conocida como “concepción tripartita del conocimiento” (Ichikawa y Steup 2017). Según esta definición, el conocimiento consiste en *creencias verdaderas justificadas*. Es decir, que un sujeto sabe algo si y sólo si tiene una creencia, esa creencia es verdadera y tiene razones para -o está justificado en- creer esa creencia. Aceptando esta definición tripartita del conocimiento, podríamos asumir que el conocimiento político consiste en creencias verdaderas y justificadas de *tipo político*.⁵

La segunda clarificación debería consistir en una explicación de qué es lo que hace que un conocimiento sea político. Pero aparentemente no hay ningún criterio con el que distinguir el conocimiento de tipo político de otros tipos de conocimiento. De hecho, los estudios empíricos suelen medir el conocimiento político mediante baterías de preguntas sin establecer claramente por qué las respuestas a esas preguntas son buenos indicadores del nivel de conocimiento político y sin que exista un consenso metodológico sobre

⁵ Como digo, a pesar de ser la concepción más atractiva, esta definición no está libre de problemas, los cuales se extenderían también a la definición de conocimiento político. El problema más conocido es que las tres condiciones postuladas por la concepción tripartita no parecen suficientes para definir el conocimiento, ya que hay creencias verdaderas y justificadas que, sin embargo, no son conocimiento (Gettier 1963). Por ello actualmente suele entenderse que las tres condiciones son necesarias, aunque no suficientes, para definir el conocimiento, sin que esté claro exactamente qué es lo que falta en la definición (Ichikawa and Steup 2017). Otro problema de esta definición es que no está claro qué es lo que hace que una creencia esté justificada. Suele asumirse que la justificación de una creencia es la evidencia empírica disponible (Nyhan y Reifler 2010, 305), pero entonces la pregunta se retrotrae a qué es lo que hace que la evidencia empírica justifique una creencia mejor que, por ejemplo, una mera corazonada o la autoridad.

cómo medirlo (Boudreau y Lupia 2011; Rapeli 2014, 40–44; Barabas et al. 2014; Schenkman 2008, 16).⁶

No obstante, y en línea con la noción de competencia cívica presentada más arriba (I§2.1), podría asumirse que *el conocimiento político es el tipo de conocimiento específico necesario para desempeñar las tareas propias de la ciudadanía* (Lupia 2016, cap. 5). Ésta parece ser la asunción subyacente a esas investigaciones empíricas sobre conocimiento político, las cuales tratan de medir conocimientos útiles para el desempeño de las tareas propias del rol ciudadano. Prueba de ello es que suelen revelar correlaciones entre, por un lado, la posesión de lo que consideran un mayor conocimiento político y, por otro, elementos que asociamos con la competencia cívica, como por ejemplo la toma de decisiones más coherentes y estables, la participación política, la confianza en las instituciones o la sensación de integración en la vida pública (Galston 2001, 203, 223–26).

La intuición de que lo que hace político al conocimiento es su utilidad para tomar decisiones políticas acertadas también aparece en teoría política, donde suele asumirse que el conocimiento político es conocimiento sobre los asuntos relacionados con la política y las políticas públicas (Somin 2013, 9; Rapeli 2014, 8). A fin de cuentas, la información sobre estos asuntos es la que probablemente más contribuirá a que la ciudadanía adquiera competencia cívica y esté en condiciones de tomar decisiones políticas adecuadas.

Es posible que esta segunda clarificación resulte decepcionante, pues afirmar que lo que hace *político* al conocimiento político es su utilidad para desempeñar tareas ciudadanas no ayuda mucho a identificar específicamente qué cuenta como conocimiento político. La respuesta a esa cuestión es demasiado compleja como para abordarla exhaustivamente aquí, no sólo porque depende de la concepción de la democracia que se adopte, sino también porque lo que la ciudadanía necesita saber cambia en función del contexto (J. Brennan 2016, 122). Por ello, precisar más en la cuestión de qué puede contar como conocimiento político se antoja muy difícil. A pesar de eso, lo dicho hasta

⁶ La inmensa mayoría de los estudios coinciden, eso sí, en lamentar que la ciudadanía tiene un nivel de conocimiento político demasiado bajo (Somin 1998; Delli Carpini y Keeter 1996; Caplan 2007; Schenkman 2008; Sartori 1987, 108). Si estas críticas son acertadas es una cuestión abierta, ya que no está claro cuál es el nivel de conocimiento político necesario para ejercer adecuadamente el cargo de ciudadana, como argumentaré después (I§3.4). Para una panorámica de la investigación empírica del conocimiento político véase Rapeli (2014, cap. 3).

aquí permite extraer dos conclusiones interesantes sobre la naturaleza del conocimiento político.

La primera conclusión es que el conocimiento político es *contextual*, en el sentido de que lo que hace político al conocimiento político es el contexto en el que se encuentran las ciudadanas, y más específicamente, las decisiones políticas a las que se enfrentan. En un contexto de profunda crisis económica, por ejemplo, probablemente el conocimiento político incluiría muchos conocimientos económicos. En cambio, en un contexto de profunda crisis medioambiental, probablemente el conocimiento político incluiría conocimientos sobre química o biología. Es decir, que el carácter contextual del conocimiento político hace posible que cualquier conocimiento tenga carácter político; tan sólo hace falta que se dé el contexto en el que ese conocimiento resulte útil para tomar decisiones políticas adecuadas. Esto explica por qué es imposible identificar *a priori* qué cuenta como conocimiento político o, como se verá luego, qué información es democráticamente relevante (I§2.4).

La segunda conclusión, sugerida ya por la anterior, es que el carácter político del conocimiento es *gradual*. Todo conocimiento es en cierta medida útil para tomar decisiones políticas adecuadas, por lo que la división entre conocimiento político y conocimiento no político no es discreta, sino de grado. Aquellos conocimientos que en un contexto determinado resulten más útiles para tomar decisiones adecuadas tendrán en ese contexto un carácter más marcadamente político. En cambio, aquellos que resulten menos útiles tendrán un carácter menos político. El carácter gradual del conocimiento político permite entender fácilmente por qué Galston puede sostener que toda educación es en cierto sentido educación cívica y, al mismo tiempo, que las ciencias sociales son la fuente de conocimiento político más importante (Galston 2001, 219, 224, 226–28). La explicación es que todo lo que aprendamos en la escuela es en cierto grado útil para tomar decisiones políticas adecuadas, pero lo que aprendemos en las clases de ciencias sociales suele ser más útil que lo aprendido en otras clases de, por ejemplo, física o arte.

La tercera y última clarificación sobre el de conocimiento político está relacionada precisamente con su carácter contextual y con la escuela, y es que el conocimiento político puede y suele dividirse en conocimiento político básico y conocimiento político específico. A esta división conceptual le acompaña, además, una división institucional análoga entre instituciones educativas e instituciones informativas. Por *conocimiento político básico* suele entenderse aquél que comprende cuestiones generales, las cuales es

útil conocer en multitud de contextos. *El conocimiento político específico*, en cambio, se refiere a cuestiones más acotadas que normalmente sólo es útil conocer en contextos específicos. Esta división ha sido reconocida por multitud de autores, aunque utilizando términos diferentes. Observar cómo la plantean ayudará a entender tanto la división entre instituciones educativas e instituciones informativas como los conceptos de información e información democráticamente relevante (I§2.4).

Somin, por ejemplo, traza esta distinción al decir que el conocimiento político “incluye conocimiento de políticas específicas y sobre los líderes” así como “conocimiento de amplias cuestiones estructurales del gobierno, tales como los asuntos de los que son responsables los representantes, y los elementos de las ideologías rivales, tales como el liberalismo y el conservadurismo” (Somin 2013, 9). Lo primero podría tomarse como *conocimiento específico* y lo segundo como *conocimiento general*. También Galston (2001, 223–24) hace una distinción similar, aunque más explícita, al destacar que el “conocimiento político general” (*general civic knowledge*), puede alterar la percepción de asuntos específicos. Y resalta que tener un nivel básico de conocimiento sobre las instituciones y los procesos políticos facilita la integración de información nueva. Además, Galston ofrece una analogía enormemente ilustrativa: tratar de incorporar información nueva sobre asuntos específicos sin tener previamente conocimiento político general sería como tratar de entender un partido sin conocer las reglas del deporte en cuestión.

La misma distinción puede apreciarse en Popkin y Dimock (1999, 118–22), que han dicho que el “conocimiento político básico” es “la familiaridad con el mundo político,” a partir de la cual se procesa, evalúa e incorpora la nueva información. Igualmente, Elo y Rapeli (2010, 11) han sostenido que el “conocimiento estructural” serviría para procesar, dotar de sentido y emplear la “información política” que se recibe. Un último ejemplo es Downs, que distingue entre “conocimiento contextual” y otro tipo de conocimiento -al que no da un nombre específico- el cual se adquiriría mediante la incorporación de información nueva. El conocimiento contextual es, según él, “un entendimiento de relaciones entre las variables fundamentales de un área como las matemáticas, la economía, la agricultura, o China antigua” (Downs 1957, 79). Este conocimiento contextual “ilumina la estructura causal básica de un campo de operaciones, mientras que la información proporciona datos actuales de las variables significativas en ese campo” (op. cit., 81).

La distinción entre conocimiento político y conocimiento específico es muy importante porque se corresponde con una división tradicional entre las distintas instituciones encargadas de informar a la ciudadanía. Por un lado, la información necesaria para adquirir el conocimiento político *básico* se obtiene fundamentalmente a través de la familia y, en sociedades complejas como la nuestra, también a través de las *instituciones educativas*. Como ya indicó Dewey (1995 [1916], caps. 1-2), las sociedades complejas necesitan sistemas intencionales, es decir, específicamente concebidos y diseñados, para transmitir a las nuevas generaciones los conocimientos que necesitan para ser plenamente funcionales, y la escuela es la institución principal para ello (Downs 1957, 235).

Por otro lado, la información necesaria para adquirir el conocimiento político *específico* nos la proporcionan mayoritariamente otras fuentes, a las que podría denominarse *instituciones informativas*. Suele considerarse que la prensa es la institución informativa por antonomasia (II§1.2). Esto no implica que todo el mundo, ni siquiera que la mayoría de la ciudadanía, se informe directamente a través de la prensa, sino estrictamente que la prensa es la institución que más influye en la oferta total de información política en la sociedad o, como dicen Van Aelst et al. (2017, 5), en el “ambiente de la información política”. Como se verá más adelante (I§2.3) otras *comunicadoras profesionales*, como las políticas, las expertas o las lobistas también podrían proporcionar conocimiento político específico.

Esta división del trabajo entre diferentes fuentes de información es una asunción enormemente extendida en nuestras sociedades. Tal y como indica Brown en su estudio histórico sobre la idea de la ciudadanía bien informada:

Se supone que las instituciones educativas proporcionan *las capacidades y el conocimiento básicos* necesarios, mientras que la prensa libre y las campañas políticas ofrecen la *información específica* que los consumidores requieren para tomar decisiones particulares (R. D. Brown 1996, xiii, cursiva mía).

La división del trabajo entre instituciones educativas e instituciones informativas será fundamental para comprender el rol que cumple la prensa en democracia, algo a lo que dedicaré gran parte de esta investigación (II y §3.1 en V-VIII).

Hechas estas tres modestas aclaraciones sobre la naturaleza del conocimiento político, podemos concluir que el conocimiento político está constituido por las creencias verdaderas y justificadas que resultan de más utilidad para tomar decisiones políticas

adecuadas en un contexto determinado. Ahora, pasemos a otro concepto al que ya he hecho alusión en varias ocasiones, pero que aún no ha sido aclarado: la información.

2.3. Información e información democráticamente relevante

A lo largo de la subsección previa, y especialmente al distinguir las instituciones educativas de las instituciones informativas, he empleado el término “información” sin pararme a definirlo adecuadamente. Como ya se habrá notado, el concepto de información está íntimamente vinculado con el de conocimiento, y de hecho es frecuente que ambos términos se empleen de forma intercambiable (Rapeli 2014, 11) o dando a entender que la información es un tipo de conocimiento específico. En esta subsección trataré de aclarar que la información no es sinónimo de conocimiento, y que tampoco es ningún tipo de conocimiento, sino la materia prima con la que se construye el conocimiento. Además, distinguiré el tipo de información que la ciudadanía necesita para estar bien informada, a la que me referiré como *información democráticamente relevante*.

El concepto de información ha experimentado una importante evolución a lo largo del tiempo (Capurro 2020) y, al igual que los conceptos de democracia o de conocimiento, a día de hoy sigue despertando una gran controversia (Adriaans 2018, 1). Las dificultades para definir lo que significa información son tales que Floridi se ha referido a ella como un “laberinto conceptual” (Floridi 2015, 2).

A pesar de estas dificultades, en este caso hay también una concepción que se ha impuesto provisionalmente como la dominante. Se trata de la noción semántica, según la cual la información consiste en *datos con significado*. Es decir, que según la visión dominante, la información constaría en dos elementos: por un lado, datos brutos, realidad sin procesar y no comprensible y, por el otro, un orden o una estructura que presenta esos datos de manera comprensible. Cuando a los datos brutos se les impone una estructura ordenada, estos adquieren significado, se hacen comprensibles, y es entonces cuando podemos hablar de información, al menos en este sentido *semántico* del término (Adriaans 2018, 2; Floridi 2015; Berkelaar y Harrison 2017, 2; Pérez-Montoro 2020).

La noción semántica de la información permite clarificar la relación entre conocimiento e información, que quedó sin explicar en la subsección previa. Ahora puede apreciarse

que información y conocimiento no son lo mismo, y que tampoco es cierto que la información sea un tipo de conocimiento. La información es, más bien, la materia prima con la que puede construirse el conocimiento. Según lo dicho hasta ahora, el conocimiento consistiría en información -es decir, en datos con sentido- que son verdaderos y que además se creen justificadamente. De ahí que se pueda tener información sin tener conocimiento (Lupia y McCubbins 2000, 52) y que, como desarrollaré enseguida (I§2.4) estar informada no sea exactamente lo mismo que tener conocimiento (Sartori 1987, 117).

Esta noción semántica de información, entendida como *datos con significado*, ha tenido eco en la Teoría de Medios. En esta disciplina, por ejemplo, Hamilton ha dicho que es información “cualquier descripción que pueda ser almacenada en formato binario (es decir 0.1). Texto, fotografías, pistas de audio, vídeos, y flujos de datos son todo formas de información” (Hamilton 2004, 8). La idea tampoco es ajena a la Teoría Democrática (Innerarity 2011, 24–27). De hecho, ésta es la noción que parece asumir Downs al decir que la “[i]nformación es datos sobre los desarrollos actuales en y sobre el estatus de aquellas variables que son los objetos del conocimiento contextual” (Downs 1957, 79), o al hacer la siguiente declaración:

Para combatir la ignorancia, un hombre necesita educación; mientras que para combatir la falta de información (si ya tiene conocimiento) necesita sólo información (...). A partir de estas definiciones podemos ver que un hombre puede tener conocimiento sin estar informado, o informado sin tener conocimiento, pero que no puede interpretar información sin conocimiento contextual. Por lo tanto, cuando hablamos de un *ciudadano informado*, nos referiremos a un hombre que tiene tanto conocimiento contextual como información sobre aquellas áreas relevantes para su toma de decisiones (Downs 1957, 79, *cursiva mía*).

Aclarado el concepto general de información, cabe preguntarse cuál es la información que la ciudadanía necesita para estar convenientemente informada. Dicho de otro modo: ¿cuál es la información que produciría el tipo de conocimiento político que la ciudadanía necesita para ser competente y poder tomar decisiones políticas adecuadas?

Una posible respuesta sería afirmar que la información que la ciudadanía necesita es la *información política*. En la literatura académica es frecuente utilizar el término “información política” asumiendo que ésta es la información que la ciudadanía necesita para poder tomar decisiones adecuadas. En esta línea, Delli Carpini y Keeter han dicho que “[l]a información política es a la política democrática lo que el dinero es a la

economía: la moneda de la ciudadanía” (Delli Carpini y Keeter 1996, 8; *también* Downs 1957, 258; Lupia 2016, 3).

Sin embargo, no parece correcto asumir que la información política contribuye siempre a la creación de una ciudadanía bien informada o que siempre lo hace de igual manera. La información política es información sobre una materia, la materia política, los asuntos políticos. Mucha de la información política es muy útil para generar conocimiento que consideraríamos político; pero no toda la información política generaría este tipo de conocimiento. Por ejemplo, el conocimiento que aporta saber el color de los asientos del Congreso es de poca utilidad para tomar decisiones políticas adecuadas. Así, aunque la información sobre el color de los escaños sea información política, no es útil. Y de manera inversa, hay información que puede resultar útil para tomar decisiones políticas adecuadas y que no es información política, como por ejemplo las tendencias macroeconómicas internacionales o el estado de la capa de ozono y de los casquetes polares. Estas consideraciones sugieren que la información que la ciudadanía necesita para tomar decisiones adecuadas no coincide exactamente con la información política.

Por ello, de ahora en adelante emplearé término *información democráticamente relevante* para referirme a esa información que la ciudadanía necesita para adquirir conocimiento político y estar así en condiciones de tomar decisiones políticas adecuadas. Este concepto jugará un papel importantísimo a lo largo de la investigación, por lo que conviene aclarar, aunque por ahora sólo sea superficialmente, su significado.

La primera aclaración importante es que lo que determina la relevancia democrática de una información es exclusivamente su capacidad para producir el tipo de conocimiento político que la ciudadanía necesita para tomar decisiones adecuadas. Esto significa que la relevancia democrática de la información es conceptualmente independiente del asunto sobre el que trate la información. Y por lo tanto cualquier tipo de información, y no sólo la información política, puede ser democráticamente relevante. Si la información política suele revestir una mayor relevancia democrática que otro tipo de información, como por ejemplo la deportiva, es únicamente porque por lo general la información política es más capaz que la información deportiva de generar conocimiento político, pero no porque esa información sea *per se* más relevante.

La segunda aclaración es que el concepto de relevancia democrática comparte con el concepto de conocimiento político dos de sus rasgos, a saber, su carácter gradual y su

carácter contextual (I§2.2). Esta semejanza era esperable, ya que la información democráticamente relevante es por definición la que sirve para construir conocimiento político.

Respecto al carácter gradual, cabe decir que la relevancia democrática de la información, al igual que el carácter político del conocimiento político, es gradual porque toda información puede considerarse en cierto grado democráticamente relevante. La información será más relevante en términos democráticos cuanto más contribuya a informar adecuadamente a la ciudadanía o, dicho de otro modo, cuanto más marcadamente político sea el carácter del conocimiento que genera. O, si se quiere decir aún de otra forma, cuanto más útil sea esa información para tomar decisiones políticas adecuadas.

Respecto al carácter contextual, puede decirse que la relevancia democrática de la información varía en función del contexto en el que se comunique, al igual que el conocimiento político es más o menos político -es decir, más o menos útil para tomar decisiones adecuadas- en función de la situación concreta. Por poner un ejemplo, los datos del paro en España en 2005 son menos relevantes en Singapur que en España y en 2020 que en 2006. Igualmente, es importante anotar que la relevancia democrática de la información no depende sólo del contexto, sino también del marco normativo desde el que se conciba a la ciudadanía. Como se apreciará con mayor detalle después, los distintos modelos normativos de democracia asumen diferentes roles de ciudadanía, cada cual con sus respectivas exigencias epistémicas y, por lo tanto, con su propia concepción de la relevancia democrática (IV§4.2 y §4.1 en V-VIII).

La tercera aclaración respecto a la relevancia democrática es que cualquier información que proporcione conocimiento político, ya sea básico o específico, es democráticamente relevante. Por ello, y en contra de lo que pudiera parecer, la provisión de información democráticamente relevante no es potestad exclusiva de instituciones informativas como la prensa. Otras instituciones como la escuela o la familia también proporcionan información democráticamente relevante en la medida en que ayudan a adquirir conocimiento político (I§2.2).

A pesar de eso, parece claro que la prensa tiene una relación especial con la información democráticamente relevante, por varios motivos. En primer lugar, y a diferencia de las instituciones educativas como la escuela o la familia, que proveen de información democráticamente relevante principalmente durante la infancia, la prensa ofrece

información democráticamente relevante durante toda la vida, orientándose especialmente a las ciudadanas adultas. Además, la escuela y la familia ofrecen por igual información de muchos tipos y ayudan a adquirir conocimientos muy diversos, mientras que la prensa -al menos concebida como una institución democrática (II§1.2)- tiene la función primordial de promover el conocimiento político. Por último, y en relación con esto, el funcionamiento de la prensa asume que la ciudadanía tiene ya un cierto conocimiento político básico, adquirido principalmente a través de las instituciones educativas, y por ello se especializa *actualizar* el conocimiento político de la ciudadanía con noticias que refrescan los conocimientos políticos básicos, los cuales podrían estar olvidados, o que proporcionan nuevos conocimientos específicos.

De ahora en adelante, cuando me refiera a la información democráticamente relevante que la prensa ofrece o debería ofrecer, me referiré exclusivamente a esta, es decir, a la que actualiza el conocimiento político.

La cuarta y última aclaración es que el concepto de relevancia *democrática* no coincide con el concepto de relevancia *pública*. Esta aclaración es muy importante para evitar equívocos entre estos dos conceptos, de nombre parecido y significado relacionado, pero no obstante distintos. El concepto de *relevancia democrática* es propio de la Teoría Democrática y, como he aclarado, se refiere a la capacidad de la información para satisfacer las necesidades informativas de la ciudadanía en un contexto determinado y según los estándares normativos de algún modelo de democracia. Es, pues, un concepto relativamente restringido. En cambio, el concepto de *relevancia pública* es propio del derecho constitucional. Se trata de un concepto mucho más amplio, y también mucho más difuso, que incluye cualquier información considerada de interés general para la sociedad. La diferencia y la relación entre estos dos conceptos se verá con mayor claridad más adelante, cuando presente el canon de relevancia pública desarrollado por el Tribunal Constitucional (III§5.2).

En conclusión, si la información consiste en datos con significado y con ella se puede adquirir conocimiento, entonces en la medida en que la información sirva para adquirir conocimiento político, podría decirse que es información *democráticamente relevante*.

2.4. Situaciones informativas

A lo largo de las secciones previas he tratado de aclarar algunos conceptos involucrados en el ideal de ciudadanía bien informada, haciendo especial énfasis en los conceptos de *conocimiento político* y de *información democráticamente relevante*. En esta sección presentaré tres situaciones informativas en las que podría encontrarse la ciudadanía en función de si accede a información democráticamente relevante con la que adquirir conocimiento político.

La primera situación es la de conocimiento. Ésta es la situación en la que una ciudadana tiene conocimiento político suficiente porque tiene un buen acceso a información democráticamente relevante y procesa esta información adecuadamente. Me referiré a las ciudadanas en esta situación como *ciudadanas bien informadas*.

De ahora en adelante, y dado que me centraré en la provisión de información, obviaré los pasos necesarios para convertir la información en conocimiento y utilizaré las expresiones “estar (bien) informada” y “tener conocimiento” como sinónimos. Sin embargo, es importante recordar que, estrictamente, tener conocimiento y estar bien informada significan cosas distintas. Un sujeto bien informado sería aquél que tiene a su disposición información adecuada con la que podría adquirir conocimiento (I§2.3), mientras que un sujeto con conocimiento es quien cree información verdadera justificadamente (I§2.2). Lo primero, no conlleva automáticamente lo segundo, ya que el conocimiento requiere el adecuado procesamiento de la información.

Esta primera situación es la requerida por el ideal de ciudadanía bien informada. Si todas (o la mayoría de) las ciudadanas acceden a información democráticamente relevante con la que adquieren conocimiento político y con él la competencia cívica suficiente para tomar decisiones adecuadas, entonces el dilema democrático no se plantearía y el ideal de ciudadanía bien informada sería una realidad. En la siguiente sección (II§3) argumentaré por qué hay motivos para pensar que esta situación es alcanzable.

La segunda situación informativa es la ignorancia. Ésta es la situación en la que una ciudadana carece de información sobre algún asunto, por lo que no tiene creencias sobre ese asunto. En este caso, la ciudadana carece de conocimiento, pero al no creer información errónea no puede decirse que esté equivocada. Simplemente, sería *ignorante* o *no estaría informada*. El ideal de ciudadanía bien informada se frustra

cuando suficientes ciudadanas se encuentran en esta situación respecto a asuntos democráticamente relevantes. No obstante, si la ignorancia es sobre asuntos irrelevantes, no supone un problema para la democracia (I§3.4).

Como hice respecto a la situación anterior, hay que anotar que ser ignorante y no estar informada son en rigor situaciones conceptualmente distintas. Las diferencias entre estos dos conceptos son análogas a las existentes entre tener conocimiento y estar informada: la ignorancia se refiere a la falta de conocimiento, mientras que no estar informada se refiere a la falta de información con la que adquirir conocimiento. A pesar de esta diferencia, y de forma análoga a lo que propuse antes, emplearé los términos “ignorancia” y “no estar informada” como sinónimos.⁷

La tercera situación es la equivocación. Esta situación es aquella en que una ciudadana cree información falsa o errónea. Igual que en la situación de ignorancia, si suficientes ciudadanas se encuentran en esta situación, el ideal de ciudadanía bien informada es inviable, y por lo tanto el proyecto de autogobierno democrático resultaría imposible (Buchanan 2018b, 515–18). La creencia generalizada de ideas erróneas sobre asuntos democráticamente relevantes nos abocaría a la elección, planteada por el dilema democrático, entre democracia o gobierno competente (I§1). Esta tercera situación es más compleja que las otras dos, por lo que conviene hacer tres aclaraciones.

La primera aclaración es que la equivocación puede producirse por dos causas distintas: la *desinformación* y la *mala información*. Aunque a menudo se usen de forma intercambiable, en rigor el significado de ambas se solapa sólo parcialmente. En un informe elaborado para el Consejo de Europa, Wardle y Derakhshan (2017, 20–21) han propuesto un uso sistemático de estos términos, seguido entre otros por Benkler, Faris, y Roberts (2018, 32-37).

Según este uso, la “desinformación” (*disinformation*) consiste en la transmisión de información falsa o errónea con la intención de engañar, confundir o mentir. Serían ejemplos de desinformación la difusión de bulos, rumores infundados o noticias falsas. En cambio, la “mala información” (*misinformation*) se referiría a la transmisión de información falsa o errónea pero sin intención de engañar o manipular. Un ejemplo de

⁷ Lo cual se hace frecuentemente. Un ejemplo es Lupia, quien en su libro *Uninformed* (2016) emplea más frecuentemente el término “ignorante” (*ignorant*) que el de “no informada” (*uninformed*), que da título al libro. Otro ejemplo es J. Brennan (2011, 2016) quien para referirse a personas que carecen de conocimiento utiliza “ignorante” (*ignorant*), aunque también a veces usa “no informada” (*uninformed*).

mala información sería la comunicación de una noticia con la intención de informar adecuadamente, pero de manera tan precipitada, imprecisa o confusa que la audiencia terminase creyendo algo falso o erróneo. Así tanto la desinformación como la mala información conllevan el mismo resultado: una audiencia con creencias equivocadas. En el primer caso éste es el resultado de fuentes malintencionadas y en el segundo tan sólo de algún error o imprudencia en la comunicación.⁸

La segunda aclaración es que, como los casos anteriores, existe un salto entre el acceso a información adecuada -al que en rigor se refieren los términos *desinformación* y *mala información*- y la situación epistémica a la que en rigor se refiere el término *equivocación*. Sin embargo, como en los otros dos casos, obviaré esta diferencia.

La tercera y última aclaración es que la situación de equivocación es distinta a la situación de ignorancia. Lo que tienen en común la ignorancia y el equívoco es que se oponen a la situación de conocimiento. Pero la *ignorancia* es falta de conocimiento por falta de creencias, mientras que la equivocación consiste en falta de conocimiento por creer creencias erróneas. De nuevo, a pesar de que a veces el uso de los términos sea equívoco, se trata de situaciones conceptualmente distintas.⁹

Con lo dicho hasta aquí, doy por concluidas las aclaraciones conceptuales relativas al ideal de ciudadanía bien informada. Tras esta primera sección, podemos decir que el ideal de ciudadanía bien informada requiere que todas (o la mayoría) de las ciudadanas tengan la competencia cívica necesaria para tomar decisiones políticas adecuadamente. La competencia cívica requiere de conocimiento político, y la adquisición de ese conocimiento político requiere, a su vez, de la provisión y el adecuado procesamiento de información democráticamente relevante. En la siguiente sección, abordaré algunos

⁸ Wardle y Derakshan (2017, 20–21) hablan también de un tercer concepto, la *malinformation*, que podría traducirse por “información perversa”. La información perversa es información verdadera distribuida con la intención de hacer daño. Las filtraciones, el acoso mediático o el discurso del odio contarían como *información perversa*. La información perversa coincide con la desinformación en la intención de hacer daño, pero a diferencia de ésta, la información perversa es verdadera.

⁹ Un ejemplo de este uso equívoco de los términos se nos ofrece en el monumental estudio *Desinformación: Cómo los medios nos ocultan el mundo* (Serrano 2008). En esta obra, el periodista Pascual Serrano explica no sólo cómo los medios inducen creencias erróneas -es decir, como promueven la *desinformación*-, sino también cómo encubren algunos asuntos relevantes -es decir, cómo promueven la *ignorancia*. Serrano usa así “desinformación” como un término genérico que engloba la falta de conocimiento político de ambos tipos. J. Brennan tampoco hace una distinción precisa, ya que utiliza los términos *ignorant* -es decir, “ignorante”- y *misinformed* -es decir, “mal informada”- como igualmente opuestos a (*well*) *informed* -que se traduciría por “(bien) informada” (J. Brennan 2011, 9, 2016, cap. 2). É. Brown (2018, nota 1), por su parte prefiere utilizar simplemente “desinformación” *misinformation* y evitar más distinciones.

de los problemas esgrimidos contra la viabilidad de este ideal de ciudadanía bien informada y defenderé que, con un adecuado diseño institucional, este ideal es un proyecto *prima facie* factible.

3. Los problemas del ideal

Tras las clarificaciones conceptuales de la sección previa, estamos en condiciones de retomar la discusión sobre el ideal de ciudadanía bien informada. Como se recordará, el dilema democrático plantea la necesidad de elegir entre renunciar a un gobierno democrático o renunciar a un gobierno competente. Pero este dilema se plantea sólo si es cierto que la ciudadanía es incapaz de adquirir la competencia cívica necesaria para encargarse de sus obligaciones políticas; es decir, si el ideal de ciudadanía bien informada es inviable. En esta sección argumentaré que ese ideal es *prima facie* viable, defendiéndolo de cinco problemas que podrían hacerlo parecer imposible.

El primero (I§3.1) de estos problemas señala que en sociedades plurales resulta muy difícil alcanzar acuerdos políticos. El segundo (I§3.2) problema pone de manifiesto que, en democracias de masas, es imposible que toda la ciudadanía delibere en una misma asamblea. El tercero (I§3.3), que será el más importante para el resto de la investigación, señala las dificultades de la ciudadanía para acceder fácilmente a información democráticamente relevante, especialmente en sociedades digitales. El cuarto problema (I§3.4) es el escaso interés que la ciudadanía presta a los asuntos públicos, con la consiguiente ignorancia sobre ellos que esto conlleva. Por último, el quinto problema (I§3.5) son los sesgos cognitivos que afectan al razonamiento humano, muy especialmente cuando se trata de cuestiones políticas.

Si mi argumentación es correcta, ninguno de estos problemas justificaría que se abandonase por imposible el ideal de una ciudadanía bien informada. Lo que hacen estos problemas es, más bien, ofrecer pautas para diseñar instituciones democráticas que faciliten a las ciudadanías la adquisición de la información y el conocimiento que necesitan para ser plenamente competentes.

3.1. El problema del pluralismo

El primer problema, al que me referiré como *el problema del pluralismo*, se refiere a la dificultad para alcanzar decisiones aceptables en sociedades modernas, en las que existe una gran diversidad de creencias morales, filosóficas y religiosas.

Esta diversidad de creencias es a lo que Rawls se ha referido como “el hecho social del pluralismo” (Rawls 1996, 36). Las distintas creencias no son sólo diferentes entre sí, sino a menudo incompatibles. Y el hecho del pluralismo no es un hecho pasajero, sino el resultado natural de la actividad de la razón en libertad (ibid.). Lo especial de nuestras democracias modernas no es pues el pluralismo, que resulta inevitable en cualquier contexto de libertad, sino su reconocimiento y aceptación, el intento de organizarnos pacíficamente sin tratar de extinguirlo violentamente. Según Mouffe (2000, 18) este reconocimiento es precisamente lo más característico de las democracias modernas, más incluso que su gran tamaño.

El pluralismo supone un reto para el ideal de ciudadanía bien informada porque parece exigir que la ciudadanía se ponga de acuerdo sobre demasiadas cosas antes de tomar ninguna decisión política. Dada la amplia diversidad de perspectivas, tal acuerdo, y por lo tanto cualquier decisión -o al menos cualquier decisión mínimamente consensuada-, parecen imposibles.

Sin embargo, el pluralismo no plantea tantas dificultades como podría parecer. Para que la democracia funcione no es necesario ponerse de acuerdo sobre absolutamente todo. A pesar de que haya desacuerdos irreconciliables sobre cuestiones morales, filosóficas o religiosas, dado un mínimo consenso en torno a cuestiones fundamentales como el respeto a la igualdad y la libertad, podemos alcanzar acuerdos sobre lo que hacer colectivamente y funcionar así como una sociedad democrática (Rawls 1996, cap. 6, 1997). En esta línea, Sunstein (1995) ha explicado que en las controversias legales se producen *acuerdos incompletamente teorizados* en los que las partes dejan de lado los puntos teóricos sobre los que discrepan y se limitan a ponerse de acuerdo en lo relevante para el caso. Lo mismo ocurre en las controversias políticas. Recientemente Martí ha señalado que la deliberación democrática no debería aspirar a resolver todos los desacuerdos, sino únicamente a alcanzar un “consenso operativo, esto es, un consenso sobre la decisión a tomar o la acción a emprender” (Martí 2017, 12; *también* Naurin y Reh 2018, 730).

Si no es necesario ponerse de acuerdo en todo, sino únicamente en lo que hay que hacer colectivamente, entonces la necesidad de informarse se reduce drásticamente. Tan sólo es necesario informarse sobre aquello cuyo conocimiento resulta útil para tomar decisiones colectivas adecuadas o, dicho de otro modo, sobre lo *democráticamente relevante*. Como anoté (I§2.3), la relevancia democrática depende tanto del contexto en el que haya que tomar la decisión como del modelo normativo de democracia que se asuma. Por ello resulta difícil afinar qué asuntos son aquellos que habrían de conocerse y sobre los que habría que ponerse de acuerdo. Más adelante trataré de precisar las nociones de relevancia democrática propias de cuatro modelos de democracia (§4.1 en V-VIII).

Por ahora, basta con concluir que en democracia la ciudadanía no necesita ponerse de acuerdo en todo y que, por lo tanto, el pluralismo no es *prima facie* un motivo para descartar como imposible el ideal de ciudadanía bien informada.

3.2. El problema del moderador

El segundo problema al que se enfrenta el ideal de ciudadanía bien informada es la dificultad para deliberar adecuadamente sobre los asuntos públicos. Siguiendo a De Jouvenel (1961), me referiré a este problema como *el problema del moderador*.

Tradicionalmente, se ha asumido que la democracia requiere que el pueblo se reúna para deliberar y tomar decisiones políticas, creando así las leyes que lo gobiernan (Green 2010). Gracias a este proceso de discusión asamblearia, las ciudadanas adquirirían información y conocimiento con el que tomar decisiones adecuadas. Esta asunción tradicional es la que a menudo lleva a rechazar las instituciones intermediarias como ilegítimas, como usurpadoras de la soberanía popular (Innerarity 2018, 32), y la que subyace al ideal de democracia directa, al que se adhiere el populismo (VII§1.6).

El problema es que la reunión asamblearia del pueblo sólo es posible en pequeñas sociedades, como las antiguas ciudades-estado griegas, las tribus vikingas o las pequeñas repúblicas tardomedievales y renacentistas. En grandes sociedades como las nuestras es imposible que se produzca una asamblea en la que todas las ciudadanas hablen y se escuchen mutuamente, tal y como presupone esta visión romantizada de la democracia.

Quien a mi juicio mejor ha reconstruido este problema ha sido De Jouvenel, en un breve artículo titulado “El problema del moderador” (*The Chairman’s Problem* (1961)).¹⁰ En este artículo, De Jouvenel demuestra que partir de un número relativamente bajo de participantes la deliberación asamblearia resulta materialmente imposible. Si el tiempo de la sesión se divide equitativamente entre las participantes, entonces cada ciudadana tendría un tiempo irrisorio, tendente a cero, para hacer su intervención. En concreto, con 5.400 personas –un número similar al de ciudadanos atenienses- y asumiendo una asamblea de 3 horas de duración, cada participante tendría tan sólo 2 segundos para hacer su intervención (De Jouvenel 1961, 368). Si para evitar este problema se estableciese un tiempo mínimo decente para cada intervención, entonces las sesiones durarían un tiempo inasumible, tendente a infinito. Manteniendo esos 5.400 participantes y fijando un tiempo de 15 minutos por intervención, las sesiones durarían 1.350 horas. Es decir, que asumiendo jornadas de 9 horas al día, cada sesión requeriría que la asamblea se reuniese 150 días (De Jouvenel 1961, 369).¹¹

El problema del moderador es un desafío para el ideal de ciudadanía bien informada porque, si las ciudadanas no pueden deliberar y escucharse unas a otras, parece difícil que puedan acceder a la información democráticamente relevante que necesitan. Y así parece difícil que adquieran el conocimiento político imprescindible para tomar decisiones adecuadas. Sin embargo, el desafío no es insuperable, por dos motivos.

En primer lugar, porque como ya sabemos no toda la información es democráticamente relevante, así que no es necesario que cada ciudadana sea escuchada por todas las demás. A propósito de la libertad de expresión, Meiklejohn decía que lo importante “no es que todo el mundo pueda hablar, sino que todo lo que merece la pena decirse sea dicho”(Meiklejohn 1965, 26).¹² Para que la ciudadanía se informe adecuadamente, habría que añadir también que todo lo que merece la pena escucharse debería ser también escuchado. En definitiva, y retomando los conceptos desarrollados en la primera sección, para que la ciudadanía se informe adecuadamente lo importante no es

¹⁰ El problema ha sido, no obstante, anotado por multitud de autores, como Aristóteles (2010, 273, 1326a), Rousseau (1998, III, 4), Hamilton (en Hamilton, Alexander Madison y Jay 2009, n°9) Lippmann (1993, 35) o Lafont (2020, 28), entre otros.

¹¹ Las asambleas de la democracia ateniense eran viables porque sólo un pequeño grupo de ciudadanos asistía a ellas, y de éstos sólo unos pocos intervenían en las discusiones públicas. En sociedades de masas como las nuestras, la deliberación asamblearia parece imposible, pues incluso aunque sólo un pequeño porcentaje de personas quisiera intervenir, ya se excedería el límite de lo viable.

¹² Explicaré la teoría de Meiklejohn más adelante (III§1.3).

que se produzca una deliberación asamblearia, sino que todo el mundo esté al corriente de las cuestiones democráticamente relevantes (I§2.3).

En segundo lugar, lo cierto es que las democracias contemporáneas ni son ni pretenden ser asamblearias. Todas las democracias de masas adoptan mecanismos de representación política que establecen lo que podría denominarse una *división del trabajo político* (Manin 1997; Schudson 1995). El reparto del trabajo político evita la necesidad de asambleas para inmensa mayoría de la población, ya que divide a las ciudadanas en dos grupos con responsabilidades distintas.

El primer grupo está formado por las representantes políticas, que son asesoradas por profesionales y expertas en las distintas materias. Estas personas son quienes deben dedicar mucho tiempo y esfuerzo a reunirse y discutir en detalle sobre las posibles decisiones específicas, porque son las que se encargan de tomar las decisiones finales, redactando y aprobando las leyes. El otro grupo está formado por la mayoría de las ciudadanas, que se limitan a indicar cuáles son sus preferencias (Christiano 1996, cap. 6, 2012, 2015) y, en menor medida, qué medios prefieren para que esas preferencias sean satisfechas (Lafont 2020, 178). Para ello, tan sólo deben indicar la dirección general que debería seguir la sociedad, ya sea mediante el voto o mediante otras formas de participación política, como las manifestaciones y las protestas, y comprobar que sus representantes se esfuerzan por cumplir el mandato recibido de la ciudadanía. A través de este reparto del trabajo político, las democracias modernas combinan la representación con la participación, y permiten que las ciudadanas deliberen en diferentes foros distribuidos por la sociedad, sin necesidad de que todas ellas confluyan en un único espacio (Parkinson y Mansbridge 2012)

La teoría política contemporánea reconoce de forma manifiestamente mayoritaria la necesidad de mecanismos representativos, no sólo por pragmatismo, sino también porque resulta mucho más eficiente para permitir la especialización de las ciudadanas en distintas tareas o ámbitos. Respondiendo a la necesidad ineludible de dividir el trabajo político, prácticamente todas las aproximaciones contemporáneas a la democracia asumen que la labor ciudadana no es ni puede ser participar en asambleas, sino elegir a sus representantes, darles instrucciones y vigilarlas, a menudo siguiendo sus propios intereses sectoriales.

De los cuatro modelos de democracia que presentaré más adelante, el elitismo es el que incorpora una división del trabajo político más marcada (V§1.3). El pluralismo y el

republicanismo adoptan divisiones del trabajo político más moderadas (§1.3 en VI y VIII). El único modelo que defiende un proyecto de democracia directa y que se opone abiertamente a las instituciones representativas es el populista, pero como se verá, ni siquiera este modelo es capaz de implementar una democracia realmente asamblearia (VII§1.4, §1.6).

En definitiva, la Teoría Democrática ha abandonado lo que Green (2010, 9) denomina el “paradigma vocal” para pasar a un “paradigma ocular” de la democracia. Y en este paradigma la imposibilidad de que las ciudadanas se reúnan en una única asamblea no es ningún problema, por lo que tampoco puede poner en cuestión el ideal de ciudadanía bien informada.

3.3. Dificultades para informarse y el desorden informativo

Acabamos de ver que la imposibilidad de deliberar en una única asamblea no es problemática porque para estar en condiciones de tomar decisiones adecuadas la ciudadanía no necesita conocer todo lo que se dice, sino tan solo lo que es democráticamente relevante. El tercer problema al que se enfrenta el ideal de ciudadanía bien informada es, precisamente, la dificultad para acceder a este tipo de información democráticamente relevante.

En un sentido muy básico, ésta dificultad tiene un carácter puramente físico. Las dimensiones de las democracias de masas hacen que las personas y los eventos sobre los que hay que informarse estén demasiado lejos como para poder acceder a ellos directamente (Zaller 1992, 6; Lupia y McCubbins 2000, 55; Gomis 1974, 11; Charity 1995; Innerarity 2006, cap. 3). Como dice Lippmann, “[e]l mundo con el que tenemos que lidiar políticamente está fuera de alcance, fuera de la vista, fuera de la mente” (Lippmann 1991 [1922], 29). Por otro lado, y dejando de lado las enormes distancias que separan a la ciudadanía de los eventos potencialmente relevantes, la ciudadanía carece de los recursos necesarios -principalmente atención, tiempo y motivación- para escanear individualmente el vasto mundo a su alrededor y seleccionar la información más relevante (Innerarity 2011, 30). Semejante tarea resulta inasumible, tal y como anota de nuevo Lippmann:

Al formar nuestras opiniones públicas, no sólo tenemos que visualizar más espacio del que podemos ver con nuestros ojos y más tiempo del que podemos sentir, sino que tenemos que

describir y juzgar más gente, más acciones, más cosas de las que jamás podríamos contar o imaginar vivamente (Lippmann 1991 [1922], 148).

Planteada así, la dificultad para acceder a información democráticamente relevante no supone un gran reto para el ideal de ciudadanía bien informada, ya que las democracias modernas cuentan con dos elementos, uno tecnológico y otro social, con el que superarla. El elemento tecnológico son los medios de comunicación, que permiten acceder fácilmente a información sobre personas y eventos lejanos.¹³ El elemento social, que complementa al tecnológico, es una nueva división del trabajo, a la que siguiendo a Bohman (2000) llamaré “división comunicativa del trabajo” (*communicative division of labor*; también Page 1996, 2–6; Downs 1957, 225–26),

Esta división *comunicativa* del trabajo complementa la división *política* entre representantes y ciudadanía (I§3.2). En este caso, el reparto de tareas asigna distintos roles sociales en el uso de los medios de comunicación. Por un lado, estarían las *comunicadoras profesionales*, que adquirirían el rol activo de buscar, seleccionar y proveer la información a la ciudadanía. Por otro lado, estaría la ciudadanía, que adquiriría el rol pasivo de audiencia y se informaría con la información ofrecida por estas comunicadoras sin necesidad de buscarla directamente (Bohman 2000, 55; Page 1996, 4–6; Downs 1957, 225–26). Así, las comunicadoras profesionales actuarían como intermediarias entre grandes audiencias de ciudadanas y el vasto, lejano y complejo mundo que las rodea. Como dice Page, estas comunicadoras “recopilan, explican, debaten, y diseminan las mejores informaciones e ideas disponibles sobre políticas públicas de manera que sean accesibles para grandes audiencias de ciudadanas corrientes” (Page 1996, 5). De este modo, la conjunción de tecnología y de una adecuada organización social reducirían enormemente los costes de acceder a la información democráticamente relevante y posibilitarían el ideal de ciudadanía bien informada en grandes democracias.¹⁴

Ésta es, no obstante, una visión demasiado idílica. Existen dos problemas que ponen en cuestión la posibilidad de que la ciudadanía acceda a información democráticamente

¹³ Para conocer la evolución de los medios de comunicación, véase Starr (2004) o Stephens (1989).

¹⁴ La misma idea puede encontrarse en el texto de Bohman, para quien la deliberación es realizada en gran parte por “comunicadoras profesionales que difunden las mejores informaciones y tecnologías entre grandes audiencias de ciudadanas” (Bohman 2000, 55). Page y Bohman emplean el término “comunicadoras profesionales” (*professional communicators*). Downs, en cambio habla de “proveedoras expertas de información” (*expert information-providers*).

relevante, a pesar de la división comunicativa del trabajo y del uso de medios de comunicación. Los dos problemas están íntimamente relacionados, aunque uno está más vinculado con la división comunicativa del trabajo y el otro con los medios.

El primer problema, al que me referiré como *el problema de la identificación*, afecta al elemento social, es decir, a la división comunicativa del trabajo. Consiste en que no todas las comunicadoras profesionales informan adecuadamente a la ciudadanía, y no es fácil identificar quiénes, de entre todas ellas, son las que informan bien.

Suele entenderse que cualquier persona que se dedique habitualmente a comunicar asuntos públicos o políticos a la ciudadanía es una comunicadora profesional. Por lo tanto, el rol de comunicadora profesional incluye no sólo a periodistas, sino también a políticas, miembros del gobierno, activistas, expertas, investigadoras, publicistas, comentaristas, grupos de presión, e incluso miembros de *think tanks* (Downs 1957, 226; Page 1996, 106–8; Zaller 1992, 6). Por poner un ejemplo, Habermas (2006a, 416) distingue siete tipos de actores dominantes en la esfera pública: periodistas, políticas, lobistas, representantes de algún interés particular, expertas, intelectuales y “emprendedoras morales” (*moral entrepreneurs*). Es obvio que muchos de estos agentes tienen intereses propios y que a menudo sus intereses no serán compatibles con el ideal de una ciudadanía bien informada.

Este más que probable desajuste de intereses entre la ciudadanía y quienes más información vierten a la esfera pública sugiere una cuestión crucial, planteada por Page:

¿Cómo de bien representan y sirven al público las comunicadoras profesionales?
¿Retransmiten información e ideas que el público necesita para desarrollar preferencias políticas informadas? ¿O, en gran medida, engañan a las ciudadanas y distorsionan la opinión pública? (Page 1996, 6)

Evidentemente, no puede ofrecerse una respuesta categórica esta cuestión. Algunas comunicadoras informarán bien, otras tratarán promoverán la ignorancia y las equivocaciones, y otras informarán mal a pesar de sus buenas intenciones (I§2.4). Lo que parece seguro es que no todas las comunicadoras profesionales serán de fiar, por más que la mayoría de ellas se presenten como mensajeras fiables. Con una división del trabajo comunicativo tan gruesa, las ciudadanas aún tendrán que cargar con un enorme trabajo de comprobación y verificación, que no es razonable esperar que cumplan, mucho menos dada la enorme pluralidad de comunicadoras profesionales. En estas condiciones es probable que se produzca lo que Buchanan (2018, 519) denomina

“confianza epistémica descolocada” (*misplaced epistemic trust*), es decir, que la gente tome por fuente de información fiable a ciertas personas o instituciones que no lo son, ya sea porque carecen del conocimiento suficiente, ya sea porque no informan honestamente.

Para promover el ideal de ciudadanía bien informada, la división comunicativa debería complementarse con una segunda división de comunicativa más fina. Esta división debería distinguir, entre todas las comunicadoras profesionales, a aquellas que se dedican con ciertas garantías, a buscar y ofrecer información democráticamente relevante. Existe un consenso amplio en denominar a este grupo especial de comunicadoras “periodistas” o “miembros de la prensa”. De hecho, hay quien entiende que la división comunicativa del trabajo no es una división entre cualquier comunicadora profesional y la ciudadanía, sino genuinamente una división entre periodistas (o prensa) y ciudadanas (Fagen 1966, 41; Gomis 1974, 15). Y la prensa suele ser concebida precisamente como una institución formada por periodistas y encargada de informar honesta y desinteresadamente a la ciudadanía sobre los asuntos democráticamente relevante (II§2). Como dijo Powell, magistrado del Tribunal Supremo estadounidense:

Ningún individuo puede obtener por sí mismo la información necesaria para encargarse de sus responsabilidades políticas. Para la mayoría de las ciudadanas, la perspectiva de que los eventos relevantes les sean familiares es inevitablemente irrealista. Al buscar las noticias, por tanto, la prensa actúa como un agente del público en general. Ella es el medio a través del cual la gente recibe un flujo libre de información e ideas esencial para el autogobierno inteligente.¹⁵

Al trazar esta división de roles más afinada, en la que un subgrupo de comunicadoras profesionales se dedican realmente a informar a la ciudadanía, parece más fácil pensar que la gente pudiera acceder a la información que necesita para tomar decisiones adecuadas. Tan sólo tiene que acudir a la prensa.

Por supuesto, los problemas no acaban aquí. Para empezar, distinguir conceptualmente a la prensa de otras comunicadoras profesionales, no asegura que la ciudadanía sea capaz en la práctica de identificar quién desempeña el rol de periodista y quién trata de

¹⁵ Powell en *Saxbe v. Washington Post Co.* 417 U.S. 863 (1974), citado en Schulz (2000, 144).

manipularla o engañarla. Por otro lado, existen enormes discrepancias sobre cómo debería concebirse y regularse la prensa.¹⁶

Sin embargo, estas dificultades tan sólo revelan que la división de roles entre las periodistas y el resto de las comunicadoras profesionales requiere de algo más que trabajo conceptual. Es necesario también un diseño institucional que articule adecuadamente esos roles y, si fuese necesario, ayude también a identificar quién ocupa cada rol. Si ese diseño institucional es adecuado, no hay motivo para pensar que la ciudadanía no pueda acceder a información democráticamente relevante ni, por tanto, que el ideal de ciudadanía bien informada sea imposible, al menos por lo que al acceso a información democráticamente relevante se refiere.

El segundo problema, al que siguiendo a Wardle y Derakhshan (2017) me referiré como *desorden informativo*, afecta al elemento tecnológico, es decir, a los medios de comunicación. Este problema consiste básicamente en que el aumento exponencial de información dificulta la identificación de aquella que es relevante, en gran parte porque carecemos de las herramientas con las que procesar, filtrar y seleccionar toda esa información. Como dicen Benkler, Faris, y Roberts (2018, 7) la crisis epistémica de nuestra era consiste en gran parte en que “como público hemos perdido nuestra capacidad para acordar modos de validación compartida sobre lo que está ocurriendo y lo que es simplemente una locura”.

La revolución digital ha generado posturas enfrentadas. Hay quien teme que el avance de las nuevas tecnologías haga retroceder la cultura ilustrada a formas más pobres, basadas en emociones e imágenes en lugar de en argumentos y conceptos abstractos (Sartori 1998; Postman 1993, 1987). Pero también hay quien celebra las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para la sociedad y el mercado (Benkler 2006; Parker, Van Alstyne, y Choudary 2016). Respecto a la cuestión más específica del impacto que las nuevas tecnologías tienen sobre la democracia tampoco hay acuerdo (McChesney 2013, 5–12; Karppinen 2009, 152). Hay quien enfatiza las posibilidades democráticas de las nuevas tecnologías (Dahlgren 2009; Tufekci 2017) y quien, al contrario, ve más riesgos que beneficios (Bartlett 2018; Hirst 2011). Y entre ambas posturas, existe una posición más matizada, según la cual el impacto de las tecnologías dependerá, simple y

¹⁶ Más adelante presentaré cuatro posturas posibles sobre cómo debería concebirse la prensa (§3.1 en V-VIII) y sobre cómo debería regularse (§3.2 y §4.2 en V-VIII).

llanamente, de si las ponemos al servicio de la democracia (Curran, Fenton, y Freedman 2013; Fenton 2010; McChesney 2013; Innerarity 2012).

A pesar de todas estas discrepancias, lo que parece indudable es que la capacidad para generar y transmitir información de forma rápida, sencilla y barata ha crecido exponencialmente desde los años noventa del pasado siglo hasta hoy (Volokh 1995; Hasen 2018). Tanto es así a nuestra época se la denomina “era de la información” (Castells 2010).¹⁷

Podría entenderse que el enorme incremento de información es un problema. Eso es lo que sugieren términos frecuentes en la literatura académica, como “sobrecarga informativa” (*information overload*, Bartlett 2018; Qiu et al. 2017; Brooke 2011; Helberger 2011, 242), “superabundancia” (Ramonet 1998), “exceso de información” (Innerarity 2011, 19, 25) o “democracia sobrecargada” (*op. cit.*, 12, 15). Sin embargo, no parece que estos términos sean los más acertados para referirse al problema informativo desatado por la revolución digital, puesto la abundancia de información parece en principio algo deseable. Es cierto que las grandes cantidades de información pueden dificultar el acceso a la información que nos interesa (Helberger 2011, 242), e incluso ocultar lo que realmente es relevante (Ramonet 1998, 42, 53–54, 195; Stohl, Stohl y Leonardi 2016), pero esto sólo pone de manifiesto que el problema no es la cantidad de información, sino su mala gestión.

El problema tiene que ver, pues, con cómo se gestiona la inmensa cantidad de información de que disponemos actualmente. En concreto, el problema informativo de las democracias contemporáneas consiste en que, entre tanta información disponible, resulta muy difícil encontrar la que es democráticamente relevante. Por supuesto, esto no es resultado sólo de la revolución digital, sino también de que la división comunicativa del trabajo no esté adecuadamente articulada. En cualquier caso, parece

¹⁷ Por ilustrar este cambio con algún ejemplo, en 1789 George Washington tuvo que esperar dos semanas para saber que había sido elegido presidente de los Estados Unidos, pues este era el tiempo que se necesitaba para llevar las noticias desde Nueva York, donde se contaban los votos, hasta su casa en Mount Vernon, Virginia. Algunos ciudadanos tuvieron que esperar incluso dos meses para conocer los resultados electorales (Schenkman 2008, 18). Hoy en día, podemos seguir los procesos políticos en directo. Nuestra capacidad para producir información es tal que, según Innerarity (2011, 19) el saber de la humanidad se duplica cada cinco años. Se trata de una estimación modesta en comparación con lo que cuenta Pariser. Según él, en 2011 cada día se generaban 900.000 publicaciones en blogs, 50 millones de tweets, más de 60 millones de actualizaciones de Facebook y 210.000 correos electrónicos. Y añade: “si se registrase toda la comunicación humana desde el inicio de los tiempos hasta 2003, ocuparía unos 5.000 gigabytes de espacio de almacenamiento. Ahora [refiriéndose al 2011] creamos esa cantidad de datos cada dos días” (Pariser 2011, 11).

claro que no es un problema meramente cuantitativo -de exceso de información-, sino más bien de *desorden*. De ahí que el término “desorden informativo,” acuñado por Wardle y Derakhshan (2017) sea más apropiado.

El desorden informativo se refiere a la condición propia de nuestras sociedades digitales, en las que a menudo es imposible encontrar la información verdaderamente relevante, no sólo porque la cantidad de información disponible nos desborda, sino fundamentalmente porque muchas veces no podemos identificar quién es la fuente, qué intenciones tiene y si es fiable.¹⁸

La ciudadanía, expuesta a un océano infinito de información cuya credibilidad y relevancia son inciertas, se enfrenta a la tarea inasumible de separar el grano de la paja. Pero de nuevo, esta dificultad pone de manifiesto que el ideal de ciudadanía bien informada no es inalcanzable si se articula un diseño institucional adecuado. Ese diseño debería articular una buena división comunicativa del trabajo, prestando especial atención a las periodistas como comunicadoras profesionales fundamentales para el buen funcionamiento del sistema democrático y ayudar a que las ciudadanas encuentren la información democráticamente relevante. Cómo debería ser ese diseño institucional es una cuestión tremendamente compleja, a la que más adelante me referiré como la *cuestión del diseño (o de la reforma) institucional de la prensa* (II§3), y que no podré abordar hasta el último capítulo (IX).

3.4. Apatía política y el problema de la ignorancia

El cuarto problema al que se enfrenta el ideal de ciudadanía bien informada es la apatía política y la ignorancia sobre asuntos públicos que esta apatía conlleva. La apatía política ha sido definida como “la abdicación libremente elegida de la política por parte de aquellas ciudadanas que carecen del gusto por la vida cívica” (Green 2004, 746).

Suele asumirse que esta abdicación de la vida pública forma parte de la libertad moderna. Siguiendo el famoso discurso *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*, de Benjamin Constant (1989 [1819]), la antigua concepción de la libertad entendía que ser libre significaba participar en los asuntos públicos; en cambio, la libertad en su sentido moderno consistiría más bien en todo lo contrario, en poder

¹⁸ Con una idea similar Benkler, Faris, y Roberts (2018) hablan de “crisis epistémica”.

desentenderse de los asuntos públicos y dedicarse a disfrutar despreocupadamente de la vida privada. En realidad, la apatía no es un rasgo exclusivo de la ciudadanía moderna. La democracia ateniense, por ejemplo, también presentaba altas tasas de desinterés por los asuntos públicos, ya que muchos ciudadanos no solían acudir a las asambleas (Green 2004). Sin embargo, parece cierto que el grado de implicación en los asuntos públicos es menor en las grandes democracias de masas que en las democracias clásicas.

Según Schumpeter, la apatía política podía explicarse por la percepción de que los asuntos públicos tienen poco o nulo efecto en nuestras vidas, a diferencia de las decisiones sobre cuestiones estrictamente privadas como dónde vivir, qué estudiar, con quien casarse, qué dieta seguir o cómo trabajar, las cuales tienen un efecto mucho más visible en nuestras vidas (Schumpeter 2003 [1944], 258, 261). Downs, (1957, 214), por su parte, ha ofrecido otra explicación. En sociedades de masas, la influencia que tiene cada voto individual sobre la decisión final es prácticamente nula. Sabiendo que el resultado final no cambiará con independencia de lo que vote una persona, la ciudadana racional carecen de incentivos para informarse, y por eso prefiere dedicar sus esfuerzos a otras cosas. Más adelante explicaré en detalle esta teoría, conocida como *ignorancia racional* (V§2.1).

La apatía parece conllevar altos niveles de ignorancia sobre los asuntos públicos, y podría suponer un problema para el proyecto democrático porque, como vimos antes (I§2.4), la ignorancia política generalizada es incompatible con el ideal de ciudadanía bien informada. Ahora bien, hay dos formas de superar este posible problema.

La primera forma de superar los riesgos de la ignorancia consiste, simplemente, en desincentivar la participación y la implicación políticas. Aunque la ciudadanía sea políticamente ignorante, si no participa en los asuntos públicos, entonces los posibles efectos adversos que conllevaría esa participación desaparecen. Esta solución es adoptada por el modelo elitista de democracia (V§2.2).

Sin embargo, esta vía no parece muy convincente, porque renuncia *de facto* a la posibilidad de que la mayoría de la ciudadanía se informe adecuadamente, optando por una segunda mejor opción, que consistiría en que sólo la minoría de ciudadanas bien informadas participase. Sabemos que las instituciones y el contexto social afectan a la motivación de la ciudadanía para informarse (Kuklinski et al. 2001; Boudreau 2009), y que la prensa contribuye al desarrollo del “gusto por las noticias” (McChesney 2008, 42, 150–51). ¿Por qué no optar por un diseño institucional o unas políticas públicas que,

en lugar de apartar de la política a las ciudadanas ignorantes, ayuden a corregir su ignorancia? Por otro lado, esta vía no garantiza que las ciudadanas que se abstuvieran de participar fuesen las menos informadas y no las que tuvieran un autoestima más baja, menos recursos o un mayor nivel de autocritica. Así que no habría ninguna garantía de que las personas que participasen en el proceso político fuesen las más competentes.

La segunda forma de superar el problema de la ignorancia consiste en reducir el número y la complejidad de las tareas exigidas a la ciudadanía. De esta forma, se reduce el nivel de conocimiento político necesario para desempeñar competentemente el rol ciudadano, y por lo tanto también la necesidad de informarse sobre los asuntos públicos. Sin duda, el elitismo es el modelo que más claramente opta por esta vía (V§1.3), la cual compagina con la desincentivación de la participación. No obstante, cualquier democracia representativa reduce el número y la complejidad de tareas exigidas a la ciudadanía; en eso consiste precisamente la división del trabajo político (I§2.2).

En democracias representativas y complejas como las nuestras, en las que la ciudadanía tan sólo tiene que elegir y fiscalizar a sus representantes, no parece necesario conocer todos los detalles de la política (Christiano 2015, 257–58). Por eso el viejo ideal de una ciudadanía plenamente conocedora de todos los asuntos públicos se revela como innecesariamente exigente (Schudson 1998; Zaller 2003; Ytre-Arne y Moe 2018; Moe 2020, 207-209, 213). A menudo, es suficiente con acceder a lo que se denominan “pistas” (*cues*) o “atajos informativos” (*information shortcuts*), es decir, a información fácilmente asequible y utilizable que permiten inferir qué decisión es preferible o qué conclusión es correcta sin necesidad de conocer en detalle toda la información sobre un asunto (Popkin y Dimock 1999, 117; Gilens y Murakawa 2002). Gracias a estos instrumentos heurísticos, la ciudadanía puede tomar decisiones adecuadas incluso a pesar de sus bajos niveles de conocimiento, sirviéndose de lo que Popkin (1991, 7) ha denominado “racionalidad de baja información” (*low-information rationality*).

Por lo tanto, la apatía política no supone la inmediata frustración del ideal de ciudadanía bien informada. Y en los sistemas representativos, en los que el trabajo político se divide entre las ciudadanas corrientes y sus representantes, alcanzar el nivel mínimo de competencia cívica parece requerir niveles de conocimiento político relativamente bajos, compatibles con ciudadanas relativamente desinteresadas. Por ello es concebible que los procesos democráticos preserven su calidad a pesar de que la gente no preste mucha atención a los asuntos públicos.

Por supuesto, la cantidad de información que necesitan las ciudadanas para alcanzar ese nivel mínimo de conocimiento político es variable en función del modelo de democracia que adoptemos, y por ello los distintos modelos de democracia discrepan sobre la cantidad de información que podría considerarse democráticamente relevante (§4.1 en V-VIII). En cualquier caso, lo importante ahora es constatar que, de nuevo, con un adecuado diseño institucional podría salvarse el ideal de ciudadanía bien informada.

3.5. Los sesgos cognitivos

El último problema al que se enfrenta el ideal de ciudadanía bien informada son los sesgos cognitivos, que afectan especialmente al razonamiento político.

Los sesgos cognitivos son fallos persistentes en el procesamiento de la información que nos predisponen a adoptar sistemáticamente creencias erróneas y desviadas en una determinada dirección. Así, evitan que creamos lo que, a la luz de la evidencia disponible, deberíamos creer (Brennan 2016, 37). Para colmo, por lo general no somos conscientes de ellos, por lo que solemos considerarnos juezas imparciales a pesar de procesar la información de manera sesgada (Lodge y Taber 2000, 184). Desde los años setenta, se han registrado una pluralidad de sesgos que afectan a la cognición humana. Sin embargo, los dos más frecuentemente destacados son el *sesgo de confirmación* y su contrapartida, el *sesgo de desconfirmación*.¹⁹

Los *sesgos de confirmación* son procesos que incrementan la probabilidad de aceptar argumentos o evidencia a favor nuestras creencias previas. Estos sesgos hacen que tendamos a aceptar como válida la información que favorece lo que pensamos y que frecuentemente la aceptemos sin someterla al escrutinio o crítica debidos. También nos hacen dedicar más tiempo y esfuerzo a la búsqueda de información que corrobora lo que ya creemos, en comparación con el tiempo y esfuerzo dedicados a buscar información contraria a nuestros puntos de vista. Los *sesgos de desconfirmación* también sirven para proteger nuestras creencias previas, protegiéndolas contra evidencias que las

¹⁹ Para conocer distintos tipos de sesgos, véase por ejemplo Tversky y Kahneman (1974), Kahneman y Tversky (1984), Kahneman, Knetsch y Thaler (1991), Caplan (2007, 10) o Thaler y Sunstein (2008, cap. 1). Para la discusión específica sobre los sesgos de confirmación y desconfirmación, véase Cook y Lewandowsky (2012, 4), Flynn, Nyhan y Reifler (2017), Kraft, Lodge y Taber (2015), Sunstein (2009, 43–49), Taber, Cann y Kucsova (2009, 138–39), J. Brennan (2016, 43), Ditto y Lopez (1992), Lodge y Taber (2000); Redlawsk (2002) o Taber y Lodge (2006, 757).

contradigan. De forma inversa a los sesgos de confirmación, los sesgos de *desconfirmación* aumentan el escepticismo y la crítica contra la información que choca con nuestras ideas previas y nos hacen dedicar tiempo y esfuerzo a contradecir esa información.

Aunque los sesgos afectan a todo razonamiento humano, lo cierto es que su impacto es mucho mayor en el denominado *razonamiento motivado por objetivos direccionales* (Kunda 1990, 480) o *partidistas* (Taber y Lodge 2006, 756). Este tipo de razonamiento es el que se produce cuando el sujeto tiene una preferencia clara por alguna de las conclusiones que podrían derivarse del razonamiento, con independencia de si esa conclusión es correcta o no. El otro tipo de razonamiento al que suele referirse la psicología es denominado *razonamiento motivado por objetivos de precisión*. Este tipo de razonamiento se produce cuando el sujeto simplemente desea llegar a una conclusión precisa, independientemente cuál sea ésta (Kunda 1990, 482). En estos casos, a pesar del esfuerzo que implica razonar, solemos seguir un proceso cognitivo cuidadoso, considerando minuciosamente la evidencia relevante y realizando inferencias precisas. Todo ello minimiza el efecto de los sesgos y aumenta las probabilidades de llegar a la conclusión correcta, que a fin de cuentas es lo que pretende el razonamiento motivado por objetivos de precisión (Kunda 1990, 480–82, 495; Taber y Lodge 2006, 756).

Pues bien, parece claro que las cuestiones políticas son ese tipo de asuntos sobre los que tenemos claras preferencias por concluir ciertas cosas, con independencia de su corrección argumental. A diferencia de lo que ocurre en las discusiones científicas o académicas, en las que se supone que se persigue la verdad o la corrección de forma desinteresada, las discusiones políticas sirven para determinar los derechos, los recursos y el reconocimiento que obtenemos. Por ello cuando discutimos sobre asuntos políticos tenemos grandes incentivos que nos hacen, a menudo inconscientemente, desviarnos del razonamiento correcto hacia otro que, aunque incorrecto, nos favorece de alguna manera.²⁰

²⁰ Podría parecer esto es inconsistente con lo dicho antes sobre la apatía (I§3.4). Como dije, la apatía política podría deberse a la creencia de que la política no tiene grandes efectos sobre nuestras vidas (Schumpeter 1944, 261). Los sesgos cognitivos que afectan al razonamiento político se explican justamente por la creencia contraria: que la política tiene efectos importantes en nuestras vidas. A pesar de esto, no es contradictorio afirmar que ambos fenómenos coexisten en nuestras sociedades. Es bien posible que algunas ciudadanas tomen la política por irrelevante mientras que otras se impliquen enormemente y defiendan sus intereses con razonamientos sesgados. De hecho, quienes critican la

Efectivamente, existe una considerable literatura empírica mostrando que cuando se trata de asuntos políticos, la ciudadanía a menudo procesa la información de manera sesgada. Por ejemplo, algunas ciudadanas se resisten a corregir sus creencias equivocadas incluso después de acceder a correcciones fiables, y cuando se les presenta la información correcta, tratan de rearticular sus creencias previas y continúan confiando, al menos parcialmente, en lo que se les acaba de mostrar como falso (Chan *et al.* 2017; Nyhan y Reifler 2010; Lewandowsky, Ecker, y Cook 2017, 3; Cook y Lewandowsky 2012, 1). Thorson (2016) se ha referido a estos procesos como “ecos de creencia”. Un caso relacionado con los ecos de creencia, y muy llamativo, es que a algunas votantes parece no importarles que su candidata les mienta, puesto que mantienen su apoyo inalterado incluso después de que se les demuestre fehacientemente que lo que dice no es verdad (Resnik 2017; Nyhan *et al.* 2017).

La reticencia a cambiar la postura política es especialmente fuerte cuando las correcciones contradicen la visión del mundo que tiene la gente (Caplan 2007), como parece ser en el caso de quienes niegan el cambio climático (Sol Hart y Nisbet 2012) y de quienes se oponen a la vacunación (Nyhan *et al.* 2014). Prueba de ello es que en los casos en los que se intenta corregir una creencia profunda, después de comprobar la evidencia que la contradice, los sujetos pueden llegar a defender esa creencia incluso con más fuerza que antes de conocer la información correcta (Nyhan *et al.* 2017; Lewandowsky, Ecker, y Cook 2017; Nyhan y Reifler 2010). En el extremo, los sesgos partidistas van más allá del modo en que se procesa la información y son capaces de *generar* información nueva, haciendo que se reinterpreten los hechos o incluso que se *generen* hechos nuevos (Achen y Bartels 2016, 269). Parece que a veces, como dicen Taber y Lodge (2000, 184), “[l]os sentimientos devienen información”.²¹

democracia suelen atacarla por ambos flancos. Por ejemplo, J. Brennan (2016, 4–5) dice que la mayoría de las ciudadanas ignorantes, facciosas, o las dos cosas.

²¹ Esto es, al menos, lo que parece haber ocurrido en la disputa sobre el número de asistentes al discurso inaugural del presidente Donald Trump. Aunque a la vista de las fotografías parece claro que la asistencia era más bien escasa, especialmente si se compara con otros discursos inaugurales como el de Barak Obama, la administración de Trump mantenía que el número de espectadores había sido un récord. La secretaria de prensa de Trump, Kellyanne Conway, explicó que la administración no estaba mintiendo, sino que se trataba de (*sic*) “hechos alternativos.” Pueden compararse las imágenes de la asistencia de público a los discursos inaugurales de Trump y de Obama en (M. Green 2017) y el vídeo en el que Conway acuña el término hechos alternativos (*alternative facts*) aquí: <https://www.theguardian.com/us-news/video/2017/jan/22/kellyanne-conway-trump-press-secretary-alternative-facts-video> (accedido el 19/10/2020).

Todo esto sugiere que la ciudadanía, lejos de adaptar sus creencias a la evidencia más creíble y a los argumentos más convincentes, tal y como presupone el ideal de ciudadanía informada (Taber y Lodge 2006, 755), tiende a adquirir opiniones políticas guiándose por sentimientos irracionales (Ditto y Lopez 1992, 568), a menudo derivados de su identidad social (Caplan 2007). Parece que en cuestiones políticas la gente orienta sus procesos cognitivos de tal forma que acaban creyendo lo que se supone que alguien de su grupo político o con su identidad debería creer, en lugar de aquello para cuya creencia hay más motivos (Lepoutre 2020, 6). Sobre la base de estos datos, se ha dicho que las ciudadanas son víctimas de “una lógica perversa que impide pensar racional e independientemente” (White e Ypi 2011, 392), y hay quien ha llegado a acusar a la ciudadanía de “tribalismo político” (J. Brennan 2016, 39), lamentando que, más que como agentes críticos y racionales, las ciudadanas se comportan como *hooligans* (*op.cit.* 5) o como *fans políticas* (Somin 2013, 78).

Todo esto, en fin, sugiere que el ideal de ciudadanía bien informada es imposible porque la gente es incapaz de procesar la información política adecuadamente, y por lo tanto la ciudadanía terminará inevitablemente en la situación de *equivoco* (I§2.4). Sin embargo, hay dos importantes motivos para no descartar el ideal de ciudadanía bien informada, a pesar de la persistencia de los sesgos cognitivos en los razonamientos políticos.

El primer motivo es que los sesgos cognitivos no siempre nos llevan a conclusiones equivocadas. Las cuestiones políticas no suelen tener una única respuesta correcta, sino que a menudo hay varias soluciones adecuadas. Especialmente en condiciones de pluralismo (I§2.1), distintas personas o comunidades pueden tener preferencias distintas, y no puede determinarse que sólo una de esas preferencias sea la adecuada. En estas situaciones, los sesgos cognitivos grupales pueden servir para detectar a las personas que comparten intereses con una misma y para ayudar a articularlos y defenderlos de forma más eficiente (Lepoutre 2020). En este sentido, los sesgos cognitivos grupales pueden servir como un mecanismo de protección de las minorías culturales frente a la colonización cultural de las mayorías, tal y como sugeriré cuando analice la concepción de la racionalidad ciudadana del modelo pluralista (VI§2.1).

Por ilustrarlo con ejemplo, una ciudadana vegana que esté predispuesta a confiar más en la información proporcionada por mujeres veganas, así como a escucharlas y votarlas más a ellas, podría parecer irracional. Pero es muy probable que este comportamiento sea un mecanismo heurístico muy útil. Si la mujer vegana quiere defender y promover

sus intereses, tiene sentido que confíe, escuche y vote más a mujeres veganas como ella, puesto que como pertenecientes a una misma minoría, su experiencia del mundo y sus intereses serán probablemente muy similares. Por ello, probablemente le resulte más útil seguir un sesgo y dar prioridad a este tipo de fuentes que ser perfectamente neutral y considerar a todas las fuentes por igual.

De hecho, los foros de discusión no plurales, en los que un grupo de personas con puntos de vista similar discuten apelando a sus valores compartidos, tienen valor justamente porque sirven para reconocer y articular mejor las propias demandas del grupo en cuestión (Curran 2002, 239; Baker 2001, 244). Desarrollaré este punto más adelante, cuando presente el ideal de prensa del pluralismo (VI§3.1) y, en menor medida, el sistema de medios del republicanismo deliberativo (VIII§3.3).

El segundo motivo por el que los sesgos cognitivos no implican la inviabilidad del ideal de ciudadanía bien informada es que sus efectos pueden modularse a través de un adecuado diseño institucional.

Sabemos que el contexto en el que se toma una decisión condiciona enormemente el modo en que se decide (Thaler y Sunstein 2008). Y sabemos que la proliferación de noticias falsas o sesgadas no es resultado exclusivo de los sesgos humanos, sino también en gran parte de cómo funcionan las instituciones informativas como las redes sociales o el sistema de medios (Chambers 2021; O'Connor y Weatherall 2019, 18; Benkler, Faris, y Roberts 2018, 352); en función de cómo funcionen estas instituciones informativas, los efectos de los sesgos cognitivos pueden exagerarse o mitigarse (Sunstein 2007). Por poner un ejemplo, Kuklinski y sus colegas (2001) han mostrado que los ambientes en los que hay información relevante suficiente y que, además, motivan a considerar esa información atenta y seriamente, favorecen la toma de decisiones adecuadas.

Así pues, los sesgos no nos condenan necesariamente a estar mal informados. Más bien nos orientan en la misma dirección que la apatía política: asumiendo que en cierta medida son inevitables, nos compelen a diseñar instituciones informativas capaces de aplacarlos y mitigar su impacto.

En definitiva, tras analizar los cinco problemas a los que se enfrenta el ideal de ciudadanía bien informada, parece claro que la competencia cívica no depende únicamente de la naturaleza humana, sino en gran medida los procesos a través de los

cuales la ciudadanía adquiere y procesa información. Por eso, cada vez hay una demanda más fuerte de que se reformen las instituciones informativas (O'Connor y Weatherall 2019, 18; 352; Buchanan 2018, 522) y, muy especialmente, nuestro “sistema de medios, actualmente roto” (Benkler, Faris y Roberts 2018, 352). Como ha dicho Innerarity:

Si estamos en una época de creciente incertidumbre no es porque alguien esté deliberadamente creando confusión (o no sólo por eso), sino porque carecemos de instrumentos que organicen los datos, ponderen los juicios y ofrezcan una visión coherente de la realidad. Necesitamos esta intervención en entornos poblados de mentiras, por supuesto, pero todavía más de datos irrelevantes y estados de ánimo confusos. Esta defensa de las mediaciones (...) es un reconocimiento de que nuestras limitaciones cognitivas no proceden de que sea escasa la información, sino de que no andamos sobrados de instrumentos para hacer frente a la complejidad del mundo y orientarnos en él. (...) En este trabajo de interpretación de la realidad también son inevitables los periodistas, cuyo trabajo no va a ser superfluo en la era de internet, sino todo lo contrario (Innerarity 2018, 33).

Siguiendo estas consideraciones, en el próximo capítulo exploraré el modelo de prensa que tradicionalmente ha servido para generar periodismo. Identificaré algunos de los problemas que ha sufrido este modelo y, a partir de ahí, comenzaré a buscar soluciones que habrían de ayudar a que la ciudadanía adquiriera información democráticamente relevante.

4. Conclusión

Una ciudadanía bien informada es aquella que tiene acceso a información democráticamente relevante, procesa esa información adecuadamente y adquiere el conocimiento político que necesita para tomar decisiones políticas adecuadas. La realización de este ideal se enfrenta a serias dificultades, tales como el hecho del pluralismo, la dificultad para identificar la información democráticamente relevante o la persistencia de sesgos cognitivos. Sin embargo, ninguna de estas dificultades demuestra que el ideal sea inviable. Si se implementan las instituciones adecuadas, parece posible que la ciudadanía sea plenamente competente.

La discusión de los problemas achacados al ideal de ciudadanía bien informada ha revelado que una de las instituciones más importantes para el adecuado funcionamiento de la democracia es la prensa. La prensa, entendida como una institución democrática,

debería ofrecer información democráticamente relevante con la que la ciudadanía pueda actualizar su conocimiento político. En el siguiente capítulo analizaré con mayor detalle esta institución y mostraré las dificultades ha tenido para informar a la ciudadanía tal y como se suponía que debería hacer.

II LA PRENSA COMO INSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA Y SUS PROBLEMAS

A popular Government, without popular information, or the means of acquiring it, is but a Prologue to a Farce or a Tragedy; or, perhaps both. Knowledge will forever govern ignorance: And a people who mean to be their own Governors, must arm themselves with the power which knowledge gives.

JAMES MADISON, *Carta a W. T. Barry, 4 de agosto de 1822.*

En el capítulo previo hemos visto la necesidad de que la ciudadanía esté adecuadamente informada para que la democracia funcione bien. Sin una ciudadanía bien informada, el ideal de autogobierno democrático simplemente no tiene sentido. Durante los dos últimos siglos, en las democracias modernas la institución principalmente encargada de informar a la ciudadanía ha sido la prensa, en concreto un tipo de prensa al que me referiré como *prensa comercial moderna*. En este capítulo, explicaré el origen, las características y los problemas de este modelo de prensa, que desde finales del siglo XX se ha visto expuesto a multitud de críticas.

En la siguiente sección (II§2) explicaré el origen y el funcionamiento teórico del modelo. Primero (II§2.1) mostraré cómo la invención de la moderna prensa comercial puede retrotraerse a la revolución de la *penny press*, acaecida en Nueva York en 1833. Gracias al nuevo sistema de financiación mediante publicidad implementado desde entonces, la prensa fue por primera vez capaz de informar a toda la ciudadanía y no solamente a las élites políticas y económicas. Después (II§2.2) explicaré la segunda gran consecuencia de la *penny press*: el desarrollo de un discurso que presentaba la prensa no como un negocio, sino como una institución democrática.

Como explicaré en la tercera sección (II§3), este relato consiguió imponerse durante aproximadamente un siglo y medio, hasta que a finales del siglo XX arreciaron las críticas. Clasificaré estas críticas en tres grupos. Primero, presentaré las críticas que denuncian la incapacidad de la prensa comercial para ofrecer información libre de sesgos económicos y políticos (II§3.1). Después, presentaré tres críticas independientes de la calidad de la información, las cuales señalan la instrumentalización de las audiencias, el clasismo con el que se las trata y la inaceptabilidad de someter el proceso

informativo de la ciudadanía a las normas del mercado (II§3.2). Junto a estos dos tipos de críticas, que podrían considerarse clásicas, me referiré en tercer lugar a las críticas generadas desde los años noventa del siglo XX y, especialmente, en lo que va de nuevo milenio (II§3.3).

Estas nuevas críticas rebajan las expectativas generadas por los medios digitales y hacen ver su incapacidad para superar los problemas de la moderna prensa comercial. Pero sin duda el principal problema que enfrenta la prensa en el siglo XXI es la drástica reducción de los fondos dedicados al periodismo, consecuencia indirecta de la revolución digital. En la última sección (II§4) mostraré cómo esta crisis económica ha sido interpretada como la muerte del modelo de prensa que nació con la *penny press*.

1. El nacimiento de la moderna prensa comercial

Sería un error anacrónico creer que todo aquél al que se ha llamado periodista a lo largo de la historia ha cumplido el mismo rol que actualmente atribuimos al periodismo, o que todo lo que se ha denominado “prensa” ha desempeñado la función democrática que actualmente se le presupone a la prensa (Guillamet 2003a, 9–13). El periodismo y la prensa, tal y como los hemos conocido a finales del siglo XX y principios del XXI en la mayoría de los países democráticos, son el resultado de un proceso lento y gradual, que varía notablemente de un país a otro. Por eso, el estudio de estos procesos históricos debe estar necesariamente contextualizado (Guillamet 2003b). A pesar de eso, puede identificarse un momento de inflexión, a mediados del siglo XIX, que sentaría las bases para el desarrollo del modelo de prensa y el periodismo dominante en la mayor parte del mundo durante los dos últimos siglos. Ese momento es la invención de la llamada *penny press* en el Nueva York de 1833.

La *penny press* alteró tanto el funcionamiento de los medios de comunicación que, según Altschull (1984, 59), no puede decirse que existiera antes de ella nada parecido a la prensa en el sentido contemporáneo del término. Mi propósito en esta sección es explicar dos de los cambios más importantes acaecidos como consecuencia de la

revolución de la *penny press*, cambios cuya comprensión es vital para entender la actual crisis de la prensa como institución democrática.²²

En primer lugar (II§2.1), explicaré cómo la revolución de la *penny press* sustituyó el modelo de negocio que tradicionalmente habían seguido las publicaciones hasta principios del siglo XIX, las cuales se financiaban vendiendo directamente información al público, por un nuevo modelo de negocio cuya fuente principal de financiación eran los ingresos proporcionados por publicistas que compraban la atención del público. En segundo lugar (II§2.2), mostraré cómo al tiempo que la prensa comercial se modernizaba y despolitizaba, se promovió un relato en el cual los medios de comunicación no eran concebidos como empresas, sino como parte de una institución democrática al servicio de la ciudadanía. Así, se generó la idea de prensa que hemos heredado a principios del siglo XXI, según la cual ésta es una institución formada principalmente por medios comerciales privados y capaz de cumplir simultáneamente dos funciones: informar a la ciudadanía y generar beneficios económicos.

1.1. La revolución de la *penny press*: el nuevo modelo de negocio

En esta subsección presentaré el primer gran cambio que trajo la invención de la *penny press*: un nuevo modelo de negocio basado en publicidad. Este nuevo modelo de negocio hizo que los medios se convirtieran por primera vez en empresas enormemente lucrativas y que, progresivamente, fuesen perdiendo el carácter abiertamente politizado y partisano que habían tenido hasta mediados del siglo XIX.

A comienzos del siglo XIX la mayoría de la gente no leía periódicos. El número de publicaciones era abundante tanto en Europa como en las colonias americanas (Altschull 1984, 9), en las que los periódicos llevaban circulando ya unos doscientos años.²³ No obstante, su alcance era aún muy escaso, en parte por las limitaciones

²² Por supuesto, no pretendo ofrecer una explicación exhaustiva de la transformación experimentada por la prensa a lo largo de los últimos doscientos años. Para eso, son muy recomendables los estudios de Chalaby (1998) y de Curran y Seaton (2003). Para una historia del periodismo desde el Renacimiento, véase Guillamet (2003a). Y, para un estudio histórico de recorrido aún más largo, pueden consultarse las obras de Stephens (1989) o Starr (2004).

²³ La respuesta a cuándo apareció el primer periódico depende de la definición de *periódico*, claro. Si, como indican Anderson, Downie y Schudson, por periódico entendemos algo que (a) a diferencia de las cartas, es publicado y circulado a una multitud de gente que el editor no conoce, (b) que se publica regularmente, de manera impresa y fácilmente circulable, y (c) centrado en asuntos actuales, entonces el primer periódico del mundo se publicó en 1605 en Estrasburgo (Alemania), por un impresor llamado

técnicas para imprimir y distribuir los ejemplares, pero especialmente debido al elevado precio de los periódicos. Por eso en esta época, sólo las élites políticas y económicas podían permitirse comprar un periódico, por lo que la prensa se dirigía básicamente a ellas.

Sin embargo, cuando el 3 de septiembre de 1833 el joven empresario Benjamin Day publicó por primera vez su recién fundado *New York Sun*, el funcionamiento de la prensa cambiaría para siempre. La estrategia comercial de Day consistía en vender el periódico a un penique (*penny*). Por entonces, un penique era el precio de muchos productos de consumo diario, como el jabón. Pero también era la sexta parte de lo que costaban normalmente los periódicos, que solían venderse a seis peniques. Day podría vender a un precio tan bajo porque iba a romper con la estrategia capitalista tradicionalmente utilizada para generar beneficios: vender a un precio más alto que el coste de producción.

En lugar de eso, él confiaría en un modelo de negocio diferente pero históricamente notable: *revender la atención de su audiencia*, o la publicidad. Lo que Day entendió -más firmemente, más claramente que nadie antes que él- fue que mientras los lectores podían haberse pensado a sí mismos como sus clientes, eran en realidad su *producto* (Wu 2017, 2, *la cursiva de “producto” es original*).

Esta estrategia “arriesgada, potencialmente incluso suicida” (ibid.), era totalmente revolucionaria. En lugar de vender el periódico a un precio mayor que el coste de producción, como se vende normalmente cualquier producto, Day cobraría por cada periódico menos de lo que le costaba producirlo. Es decir, que con cada ejemplar vendido perdería algo de dinero. Sin embargo, las empresas publicistas pagarían a Day por colocar sus anuncios en el periódico, y esos ingresos por publicidad compensarían las pérdidas. A cambio, los publicistas accederían a la atención del público, que se convertiría en el verdadero objeto de negocio. Para no quebrar, claro, el *New York Sun* necesitaba atraer audiencias masivas, lo suficientemente grandes como para que los publicistas quisieran pagar enormes sumas de dinero por aparecer ante ellas. Por eso la estrategia de Day era doble: además fijar un precio de venta por debajo del coste de

Johann Carolus, y el primer periódico en inglés se publicó quince años después, en 1620 (Anderson, Downie y Schudson 2016, 5). El primer periódico *diario* de Estados Unidos apareció en 1783, en Philadelphia (Schudson 1995, 116).

producción, atraería la atención del público con noticias macabras, morbosas, sentimentales e incluso inventadas.²⁴

El plan fue un éxito absoluto. Poco tiempo tras su fundación, el *New York Sun* era ya una empresa extraordinariamente rentable, llegando a ser el periódico más vendido del mundo (Wu 2017, 17). Por supuesto, pronto la competencia descubrió y copió la estrategia comercial de Day, desencadenando una serie de cambios que concluirían con la constitución de la prensa tal y como la hemos entendido hasta hoy. Efectivamente, la revolución de la *penny press* desató un proceso de transformaciones económicas y culturales durante el siglo XIX cuyo resultado a largo plazo fue la idea, ampliamente extendida durante el siglo XX y principios del XXI, según la cual la prensa es un extraño híbrido, a medio camino entre la empresa y la institución pública, que cumple simbióticamente dos funciones, una comercial y otra democrática.

El primero y el más inmediato de esos importantísimos cambios fue la conversión de los medios de comunicación en empresas enormemente lucrativas.²⁵ Desde luego, la *penny press* no fue la primera forma en la que se generó beneficio económico con el tráfico de información. Los esclavos romanos a los que sus dueños encargaban transportar cartas de una provincia a otra ya aprendieron que podían ganarse un dinero extra transportando algún mensaje de más a otros vecinos, dinero con el que alguno llegó a comprar su libertad (Altschull 1984, 5–6). Pero estos esclavos, igual que los vendedores de cartas informativas renacentistas, e igual que las publicaciones tradicionales de los siglos XVII y XVIII, se financiaban en su mayor parte o en su totalidad mediante la venta directa de la información al público, ya sea puntualmente o mediante suscripciones (Altschull 1984, 61; Guillamet 2003a). Es decir, que se trataba de un intercambio directo de dinero a cambio de información. Este modelo económico -representado en la Figura 1- era el imperante en la prensa tradicional hasta 1833.

²⁴ En su primera tirada, el *New York Sun* contaba, entre otras, la historia de un joven que se suicidó después de que su padre le ordenase abandonar el país para poner fin a un romance que no aprobaba. También contaba la historia de otro hombre que tras asaltar a una mujer fue ofrecido por el juez la posibilidad de casarse con ella para evitar la cárcel, posibilidad que aceptó. En su búsqueda de noticias morbosas, Day llegó a contratar a quien quizás podría considerarse el primer reportero de los Estados Unidos, un hombre al que encargó cubrir los juzgados de Nueva York a la caza de historias sobre alcoholismo, violencia doméstica y miserias padecidas por los esclavos que aún quedaban en la ciudad (Wu 2017, 12–15).

²⁵ Mucho más de lo que el propio Day imaginó en un principio (Wu 2017, 14). Benajim Day fue, de hecho, la primera persona que se hizo rica con un periódico: en 1833 fundó el *New York Sun* virtualmente sin capital alguno, y en 1838 se lo vendió a su cuñado por 40.000 dólares (Altschull 1984, 47).

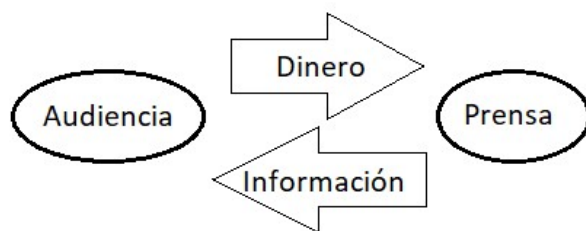


Fig. 1. Modelo económico de la prensa tradicional

En cambio, con la invención de la *penny press*, la prensa pasó a financiarse en su mayor parte mediante publicidad. Desde entonces, su negocio no ha sido la venta directa de información al público. La información juega más bien el papel de gancho con el que atraer audiencias. El negocio está realmente en captar la atención de grandes masas de población y revender esa atención -es decir, vender el acceso a esas audiencias- a publicistas. Las empresas publicistas, que pagan enormes sumas de dinero por colocar su publicidad ante esas audiencias, son los verdaderos clientes de la prensa comercial.

El modelo de negocio inaugurado por la *penny press* y vigente desde mediados del siglo XIX dista mucho de la simple venta de información. Como se muestra en el siguiente diagrama (Figura 2), se trata de una compleja doble venta (McManus 1992), en la que la información es vendida a pérdida porque no es más que el instrumento con el que cosechar la atención del público, atención que luego se revende a terceros (Wu 2017, cap. 1). Es en esta reventa de atención, y no en la venta directa de información, donde reside el verdadero negocio de la prensa comercial.²⁶

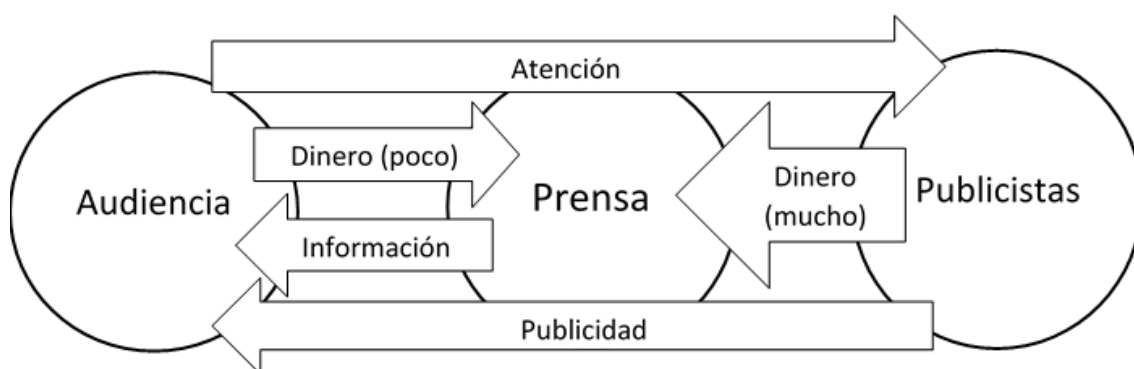


Fig. 2. Modelo económico de la prensa comercial

²⁶ Hay muchos más negocios que se basan en la cosecha (*harvest*) y reventa de atención. La prensa comercial es sólo uno, y quizás el más importante, de todos ellos. Para un estudio detallado de los mercados de atención, véase Wu (2017), quien acuña el término y quien dedica, además, el primer capítulo de su obra al surgimiento de la *penny press*. Para un estudio más detallado del funcionamiento económico de la prensa comercial, véase McManus (1994) o Baker (2001, parte I).

Como se ve, la audiencia sufraga tan sólo parcialmente la prensa. El bien más valioso que recibe la prensa de sus audiencias no es dinero, sino su atención. Lo que hace la prensa con esta atención es reorientarla hacia los contenidos pagados por los publicistas, los cuales presentan los medios en forma de publicidad (no siempre explícita). A cambio, los publicistas sufragan la inmensa mayoría de los costes de la prensa. Y gracias a esa financiación, los medios comerciales optan a enormes cantidades de fondos, que les permiten no sólo lucrarse, sino también producir periodismo y así ofrecer a la ciudadanía el tipo de información que necesita.

Hay que decir que los periódicos de mediados del siglo XIX no fueron los primeros en incluir publicidad. Cuando apareció el *New York Sun*, tanto en Europa como en las colonias estadounidenses las publicaciones contenían ya publicidad, que se había convertido en un fenómeno frecuente desde mediados del siglo XVIII (Altschull 1984, 61). Pero esta publicidad tenía un carácter más parecido a lo que hoy conocemos como anuncios clasificados (Wu 2017, 12). Así que, aunque existía, la publicidad no era ni tanta, ni tan constante, ni tan agresiva, y por consiguiente sus beneficios eran mucho menores, desde luego insuficientes como para financiar un periódico que se vendiese a pérdidas.

El rol diferente que juega la publicidad en las publicaciones tradicionales y en las modernas se debe a la naturaleza fundamentalmente distinta de ambas. La mayoría de las publicaciones del siglo XVIII y de la primera mitad del XIX no aspiraban a generar beneficio económico, sino a promover una causa política, la cual defendían abiertamente (Clark 2013; Chalaby 1998, 29). Tampoco se dirigían a la totalidad de la población, sino tan sólo a un grupo de correligionarios -por lo general de clase alta- que compartía su programa político. Según el historiador y sociólogo Jean Chalaby, estos publicadores politizados eran los representantes de un grupo político, cuyos intereses representaban y cuya ideología articulaban; eran personas directamente implicadas e involucradas en política, que se sentían responsables de influir en la conciencia de la gente para cambiar la sociedad (Chalaby 1998, 18). El ejemplo paradigmático de este tipo de publicadores politizados es, quizás, Karl Marx, quien durante su juventud se dedicó al periodismo.

En cambio, las publicaciones modernas que proliferaron desde mediados del siglo XIX en EEUU y Europa eran empresas, cuyo objetivo principal no era promover una causa política sino maximizar beneficios económicos, y por eso trataban de alcanzar

audiencias tan grandes como fuese posible. El propio Day es un buen ejemplo para contrastar con Marx. Su intención era opuesta a la del filósofo. Day era un empresario, no un activista, y simplemente quería generar ganancias, por lo que no se adhirió a ninguna agenda política o social más allá del antiesclavismo, por entonces ya triunfante en Nueva York (Wu 2017, 2).

El éxito de los medios comerciales financiados casi exclusivamente con publicidad tuvo como contrapartida la despolitización de la prensa a lo largo de las siguientes décadas. La despolitización de la prensa consistió en la desaparición progresiva de aquellas publicaciones tradicionales abiertamente partidistas por otras que, sin dejar de transmitir ideología, lo hacían de manera más sutil, bajo la apariencia de neutralidad, imparcialidad y objetividad (Chalaby 1998, 77). Las publicaciones abiertamente partidistas fueron desapareciendo progresivamente durante el siglo XIX en gran parte por su incapacidad para superar las pequeñas audiencias de correligionarios politizados y atraer al público en masa. Sin captar grandes audiencias, era imposible financiarse con publicidad.

La desaparición de la prensa politizada afectó de forma desigual a los distintos sectores de la prensa, pues la mayoría de los publicistas era empresarios conservadores, reticentes a financiar publicaciones críticas, las cuales atentaban directamente contra sus intereses. Esto dificultaba especialmente la existencia a los medios de izquierdas, progresistas y obreros. Los medios de derechas y conservadores podían, gracias a su afinidad ideológica con los publicistas, optar más fácilmente a publicidad. Así, la prensa politizada y obrerista fue asfixiándose económicamente (Herman y Chomsky 2002, 15; Curran y Seaton 2003, 23). Como explicaré más adelante (II§2.2) ésta no es sino una de las manifestaciones del clasismo inherente al sistema de financiación mediante publicidad.

La despolitización se intensificó a finales de siglo XIX, cuando el negocio se industrializó y experimentó un salto de escala. La invención de nuevas maquinarias, capaces de generar muchas más copias, pero también mucho más caras, significó que la publicación de un periódico requería mucho más capital y mano de obra, algo que no estaba al alcance de las pequeñas publicaciones. Muchas quebraron, incapaces de adaptarse y de asumir los elevados costes de producción; otras tantas fueron absorbidas por medios mayores (Curran y Seaton 2003, cap. 4; Chalaby 1998). Así, a principios del siglo XX se había reducido enormemente el número de publicaciones, pero también su

propiedad, que se concentraba en manos de los llamados *barones de la prensa*, hombres de negocios que acumulaban la mayoría de los medios de comunicación (Chalaby 1998, 34; Curran y Seaton 2003, cap. 5).

Desde entonces, la propiedad de los medios de comunicación que tradicionalmente han conformado la prensa -periódicos, revistas, radios y televisiones- ha sido oligopólica: a pesar de la multitud de medios disponibles, la inmensa mayoría son y han sido propiedad de un reducido grupo de empresarios, a menudo herederos directos de las mismas familias que controlaban los medios a finales del siglo XIX (Bagdikian 2004; Serrano 2010).

Es decir, que en apenas ciento cincuenta años, la prensa había dejado de ser un pequeño negocio de compraventa de información entre élites para convertirse en un inmenso negocio a gran escala, en el que unas empresas cosechaban y revendían la atención del público a otras empresas. Por paradójico que parezca, este proceso de comercialización fue acompañado de un discurso que ocultaba el carácter comercial de los medios. Este discurso era, no obstante, una pieza clave en el funcionamiento del nuevo modelo comercial, tal y como veremos ahora.

1.2. El discurso de la prensa como institución democrática

En paralelo a la expansión de la prensa como negocio, se produjo otro cambio de igual o mayor importancia: el desarrollo de un discurso según el cual la prensa es una institución democrática al servicio de la ciudadanía. Según este discurso, el objetivo empresarial no sería más que una misión secundaria o instrumental respecto a la función principal de la prensa. Esa función principal, a la que me referiré como *función democrática*, sería informar adecuadamente a la ciudadanía.

Efectivamente, con la llegada de *penny press* la prensa dejó de estar orientada exclusivamente a las élites políticas y económicas, y comenzó a informar a toda la población con independencia de su clase social o económica (Wu 2017, 15; Altschull 1984, 48). Por primera vez en la historia, las masas accedieron fácilmente a las noticias. Este hecho sentó las bases para que, andando el tiempo, la prensa se convirtiese en la institución democrática informativa de toda la ciudadanía y no sólo de un reducido grupo de aristócratas. En las sociedades grandes y complejas del siglo XIX, la prensa sería la institución que complementarían a la escuela en la provisión de información que

la ciudadanía necesitaba (I§2.2). Es verdad que al principio tanto el contenido como el formato de la información distaba mucho de lo que hoy consideraríamos buen periodismo, pero a lo largo del siglo XIX las prácticas fueron evolucionando y la prensa se profesionalizó. En gran parte, este cambio era precisamente una respuesta a la falta de credibilidad suscitada por los excesos de la prensa amarillista y sensacionalista, que en su desaforado afán por cautivar a las audiencias mentía y manipulaba descaradamente, llegando incluso a inventarse noticias falsas.²⁷

Wu explica que los negocios que captan y revenden la atención del público -como la prensa comercial- tienden a producir un *efecto desencantamiento* en las audiencias, que se acostumbran a los estímulos y dejan de prestarles atención. Así, lo que antes servía para captar la atención del público, pierde eficacia, por lo que hay que desarrollar técnicas aún más agresivas para cautivar a la audiencia. A la larga, la adopción de medidas cada vez más agresivas termina generando hartazgo en las audiencias, las cuales se sienten maltratadas, engañadas, manipuladas o sobrecargadas y exigen algún tipo de regulación o ajuste de la industria (Wu, 2017, 23).

Algo así es lo que ocurrió a lo largo del siglo XIX. Para evitar perder la confianza del público, la industria abandonó el discurso emocional y el sensacionalismo, y lo sustituyó por un tono mucho más austero, informativo e imparcial. Además, comenzó a implementar rutinas destinadas a garantizar la objetividad y la veracidad de la información, rutinas que configuran el núcleo normativo de lo que hoy consideramos buen periodismo (Tuchman 1972). La escuela de periodismo de la Universidad de Columbia, fundada en 1912, contribuyó notablemente a institucionalizar la formación profesional de las periodistas y al asentamiento y la expansión de prácticas profesionales desarrolladas desde finales del siglo XIX, tales como la imparcialidad, el estilo despegado, la adhesión a la facticidad y la actitud equilibrada. El asentamiento y la expansión de estas normas desbancaría al estilo partisano de la prensa previa y marcaría el estilo del periodismo occidental del siglo XX, a menudo definido por la

²⁷ Una vez que los rivales descubrieron el modelo de negocio de Day, lo imitaron, y la competencia por captar la atención del público llegó a tal punto que varios diarios inventaron sistemáticamente noticias completamente falsas. El propio New York Sun informó durante semanas de los supuestos descubrimientos del famoso científico Herschel: a través de un telescopio, había avistado en la luna unicornios y seres medio humanos medio murciélagos (Wu 2017, 17–18; también O'Connor y Weatherall 2019, 153).

frase, atribuida a Daniel Patrick Moynihan, según la cual “todo el mundo tiene derecho a su propia opinión, pero no a sus propios hechos” (Benkler, Faris y Roberts 2018, 6–7).

El cambio en las prácticas fue acompañado por el desarrollo y la promoción de un discurso según el cual los medios y quienes trabajaban en ellos eran, ante todo, servidores del público, de la ciudadanía y de la democracia. Este discurso definía la prensa ante la ciudadanía no como una empresa cuyo objetivo era maximizar beneficios, sino como una institución democrática fundamental para el buen funcionamiento de la democracia. La faceta empresarial de la prensa quedó así relegada a un segundo plano.

Los principales difusores de este discurso han sido tradicionalmente los propios miembros de la prensa. Las periodistas suelen concebirse a sí mismas no como trabajadoras al servicio de una empresa, sino como servidoras públicas cuya máxima lealtad recae del lado de las ciudadanas (Deuze 2005; Hanitzsch 2007; Plaisance 2016, Weaver y Willnat 2012). Como dicen Eldridge y Steel, “[l]a relación del periodismo con el público ha descansado históricamente sobre una asunción acerca de su compromiso moral de cumplir sus *autodeclaradas obligaciones democráticas*” (Eldridge y Steel 2016, 818, *cursiva mía*). Probablemente, los ejemplos más palpables de estas obligaciones autodeclaradas con la democracia sean los códigos éticos que las propias periodistas comenzaron a redactar en la segunda década del siglo XX, en los que se presentan a sí mismas como servidoras del público y comprometidas con la democracia.²⁸

Por supuesto, los códigos éticos no hacían más que recoger una idea antigua. Según Habermas (1991, 25–26), la noción de público como conjunto de ciudadanas privadas que se reúnen para discutir sobre asuntos comunes aparece ya en el último tercio del siglo XVII. Ya entonces las publicaciones se dirigían a una audiencia que, aunque minoritaria, se suponía que analizaba y criticaba el poder político como hoy entendemos que debería haber la ciudadanía. En cualquier caso, lo cierto es que a principios del siglo XX esta concepción del periodismo como servicio público estaba ya muy extendida en las sociedades democráticas, por lo que las periodistas se concebían a sí mismas no como trabajadoras asalariadas ni como empleadas de sus jefes, sino como trabajadoras públicas, como servidoras de la ciudadanía.

²⁸ Pueden consultarse una multitud de códigos éticos de periodismo en la base *ethicnet* (<https://research.tuni.fi/ethicnet/>), de la Universidad de Tampere (Finlandia). Accedido el 15 de marzo 2021. Para un análisis comparado de diferentes códigos véase Laitila (2005).

A modo de ejemplo, véase como el periodista Gregory Ochs defendía en 1906 el deber de la prensa para con la democracia:

La prensa tiene una gran responsabilidad; el editor del futuro está encargado de una misión solemne. Si es que nuestra nación ha de preservarse, si nuestras instituciones han de perpetuarse, si nuestros derechos constitucionales han de salvaguardarse, si es que vamos a defender esas verdades eternas que sustentan una democracia sana, independiente, satisfecha, temerosa de Dios y justa, debemos tener una prensa correcta, sana, ética y honesta. Sólo una prensa honesta, editores sensatos y conservadores, y periodistas patriotas, puros y con principios, son capaces de preservar inviolados para las generaciones venideras, inmaculados e intactos, con toda pureza, majestad y gloria, nuestro honor nacional, nuestras instituciones sagradas, ¡la mismísima querida República! (Ochs 1906, 57).

El elocuente alegato de Ochs es un claro ejemplo de esta autoconcepción de las periodistas como servidoras de la ciudadanía. Ochs, de hecho, criticaba duramente el sensacionalismo y el amarillismo de la época, asumiendo que la prensa es una institución fundamental del gobierno democrático y dejando de lado el carácter comercial de la misma.

Un tiempo más tarde, el también periodista Roscoe Drummond decía algo muy similar, aunque con algo menos de exaltación, en un artículo titulado ni más ni menos que *El deber de una prensa libre*. “Creo,” declaraba Drummond, “que imprimir las noticias es el propósito principal de la prensa, y que imprimir las noticias objetivamente es el más alto ideal a través del cual cumplir ese objetivo” (Drummond 1938, 59). Es decir, que la objetividad, y no la maximización de beneficios, son el máximo ideal al que la prensa debería aspirar. Además, añadía Drummond, para cumplir su “función social (...) las noticias no sólo deben ser escritas y seleccionadas en base a su importancia social, sino que también deben ser tituladas y desplegadas con perspectiva de su importancia social” (ibid.). De nuevo, los estándares normativos de la prensa la definirían como una institución al servicio de la sociedad. La prensa debe seleccionar y ordenar la información no en función de lo que le resulta más rentable para sus propios intereses corporativos, sino en función de los intereses de la sociedad en su conjunto, a la que sirve.

El periodista Jay Rosen nos ofrece otro caso notorio. Según cuenta, en 1958, con motivo del cincuenta aniversario del *National Press Club* de Washington, se instaló en la

asociación una placa titulada “El credo del periodista” (*The Journalist’s Creed*), que decía:

Creo en la profesión del periodismo. Creo que una revista pública es un fideicomiso público; que todos los relacionados con ella son, en la medida de su responsabilidad, fideicomisarios del público; que la aceptación de un servicio menor que el servicio público es una traición a esa confianza (*citado en Rosen 2001, 1*).

En definitiva, al tiempo que la prensa se modernizaba y se transformaba en un gran negocio, ésta se presentaba ante la ciudadanía como una institución social clave para el buen funcionamiento de la democracia, y a sus miembros como servidores de la ciudadanía, vinculados a ella por un fuerte deber de servicio público. Diré algo más sobre la concepción del periodismo como servicio público después (IV§3.1). Por ahora, lo importante es anotar que, al igual que la estrategia de financiación basada en la publicidad, el discurso de servicio público difundido desde la propia prensa fue un éxito rotundo, pues pronto se aceptó que la prensa era una institución democrática y no un negocio. Ya en 1921 Lippmann consideraba una asunción universal la creencia de que:

la prensa debería hacer espontáneamente por nosotros lo que la democracia primitiva imaginaba que cada uno de nosotros podría hacer espontáneamente por sí mismo, que todos los días y dos veces al día nos presentará una imagen verdadera de todo el mundo exterior en el que estamos interesados (Lippmann 1991 [1921], 321).

Lo meritorio de Lippmann no es únicamente que detectase en la cultura popular esta concepción de la prensa como una institución democrática. Lo más destacable es que ya se diera cuenta de que la concepción popular de la prensa estaba sesgada y olvidaba la parte de negocio que hay en ella. Juzgamos el funcionamiento de la prensa *éticamente*, decía, “como si fuese una iglesia o una escuela” en lugar de un negocio (*op. cit.*, 322). De ahí que tengamos la expectativa de que la prensa nos ofrezca un servicio público de manera incondicional y sin contrapartida económica. “Esperamos”, decía sorprendido, “que el periódico nos sirva con la verdad, por poco rentable que la verdad sea.” Y por este servicio que reconocemos como difícil, a menudo peligroso, pero sobre todo fundamental para el funcionamiento de la democracia, “esperábamos pagar hasta hace poco la moneda más pequeña producida por la ceca” (*ibid.*). Es decir, un penique (*penny*), el precio que Day fijó para el *New York Sun*. Lippmann apuntaba así un rasgo esencial de la moderna prensa comercial: la minimización del carácter comercial de los medios y la visibilización de una y *sólo una* de las funciones de la prensa, la función democrática.

Actualmente, la ciudadanía sigue albergando “expectativas normativas” sobre el periodismo (Steel 2017, 37) originadas en la misma asunción detectada por Lippmann, según la cual la prensa es una institución democrática al servicio de la democracia, pero no una empresa. Lo mismo puede decirse de académicas, investigadoras y teóricas de la democracia, que tradicionalmente han asumido que los medios habrían de actuar como la cuarta rama del gobierno, anteponiendo los intereses de la ciudadanía a los suyos propios (Zelizer 2004, 145). John McManus es, probablemente, quien mejor ha resumido esta vetusta expectativa:

En la teoría democrática se asume que los medios de comunicación (*news media*) actúan como los faros de la sociedad. Mientras viajamos en el tiempo, iluminan lo que hay ante nosotros. Si funcionan adecuadamente -y no nos dormimos al volante- la sociedad puede, no sólo evitar precipitarse por un acantilado, sino evitar también callejones sin salida y rodear algunos obstáculos. El buen periodismo no puede allanar el camino hacia el futuro, pero puede ayudarnos a encontrar rutas con menos baches (McManus 1994, ix).

Minimizar el carácter empresarial y destacar la función democrática ha sido, paradójicamente, la estrategia empresarial fundamental de los medios comerciales. Para que el modelo comercial de prensa moderna funcionase, los medios no podían ser vistos como empresas dedicadas a captar y revender la atención de sus audiencias, pues ello minaría la confianza del público y reduciría la cantidad de atención que la gente estaría dispuesta a prestarle a la prensa. En cambio, si la función comercial se olvidada, o al menos si se tomaba por una función secundaria e instrumental, al tiempo que se presentaba la función democrática como la primaria y principal, la ciudadanía confiará más fácilmente en los medios y estará dispuesta a prestarles más atención. De este modo, la ciudadanía fácilmente percibiría el consumo de información ofrecida por la prensa no como parte de un negocio *sui generis* en el que su propia atención es la mercancía intercambiada, sino como parte de sus deberes democráticos. Recuérdese que para que la ciudadanía esté en condiciones de tomar decisiones adecuadas debe informarse (I§2.3), y que según la división tradicional entre instituciones educativas e instituciones informativas sería la prensa la encargada principal de actualizar el conocimiento político de la ciudadanía (I§2.2).

La importancia de esta estrategia explicaría por qué quienes trabajan para la prensa comercial no suelen reconocer abiertamente el carácter empresarial de los medios (Altschull 1984, 60). “Desde los reporteros hasta los ejecutivos, prefieren el lenguaje del servicio público” (McManus 1994, 59). Tampoco suelen reconocer su dependencia

económica de las publicistas, y prefieren insistir en “su independencia como servidores del público.” (Altschull 1984, 63). A fin de cuentas, esta visión sesgada de los medios comerciales es lo que históricamente les ha garantizado un suministro ingente y constante de atención, materia prima de su negocio.

Con todo esto, no quiero decir que el modelo de la moderna prensa comercial esté incapacitado para informar adecuadamente a la ciudadanía. El hecho de que los medios comerciales se lucren revendiendo la atención de sus audiencias no implica *prima facie* que proporcione un mal servicio informativo, aunque lo frecuente es pensar que así es (II§3.1). Igualmente, el hecho de que las audiencias no sepan o no tengan muy presente el tipo de negocio en el que participan los medios que les informan no implica *prima facie* que el proceso informativo sea inadecuado, aunque también hay críticas que denuncian ese proceso como inaceptable (II§3.2). En cualquier caso, y al menos en principio, tanto el carácter comercial como la relativamente necesaria hipocresía sobre ese carácter comercial son compatibles con la provisión de un buen servicio informativo.

De hecho, durante aproximadamente dos siglos la asunción generalizada ha sido precisamente que el negocio y la buena praxis periodista eran no sólo compatibles, sino a menudo complementarios (McManus 1992, 787). John Scott, quien por mucho tiempo fue editor del famoso periódico británico *The Guardian*, ofrece un buen ejemplo de esta perspectiva dominante, según la cual la prensa comercial puede satisfacer simultáneamente ambas funciones. Su motivación como editor, según él mismo cuenta, fue siempre la de compaginar el carácter empresarial con la provisión de un servicio público esencial para la democracia, propósito que consideraba más elevado que el de la búsqueda de beneficio. Así lo recordaba en 1921, con motivo del centenario del *The Guardian*:

Un periódico tiene dos caras. Es un negocio, como cualquier otro, y para poder vivir en el sentido material tiene que pagar. Pero es mucho más que un negocio; *es una institución*; refleja e influencia la vida de toda una comunidad; puede afectar incluso destinos más amplios. Es a su modo un *instrumento de gobierno*. Actúa en las mentes y conciencias de los hombres. Los puede educar, estimular, asistir, o puede hacer lo contrario. Tiene por tanto una *existencia moral* además de material, y su carácter e influencia están principalmente determinadas por el balance entre estas dos fuerzas... Podría hacer del beneficio o del poder su primer objeto, o podría concebirse a sí mismo como realizando una *función más elevada* y exigente (citado en Rusbridger 2018, 20, *cursiva mía*).

Existe una visión aún más optimista que la de Scott, según la cual ambas funciones no sólo serían compatibles sino que además se retroalimentarían en un círculo virtuoso. Según esta visión, los medios que informasen a la ciudadanía atraerían más audiencia, y por lo tanto podrían cobrar más por publicidad, recaudando así más fondos que podrían invertirse en la prestación de un buen servicio informativo. Así, el adecuado cumplimiento de la función informativa redundaría en un mayor margen de beneficios. Y viceversa, la mejor forma de maximizar beneficios sería ofrecer un buen servicio informativo, lo cual atraería grandes audiencias y con ellas grandes ganancias por publicidad. En esta línea, Fowler y Brenner (1982, 232-33) han defendido que las fuerzas del mercado empujan a los medios hacia la provisión del mejor servicio informativo y que, aunque la ciudadanía no pague por la información, en realidad las publicistas no son más que representantes del público, pues financian aquellos programas que más audiencias atraen.

Desde esta perspectiva, para el buen funcionamiento de la prensa moderna ni siquiera sería necesaria la devoción de editores magnánimos como John Scott. Las fuerzas ciegas del mercado empujarían a los medios comerciales hacia la provisión de un servicio informativo de calidad. La financiación mediante publicidad sufragaría los costes de escanear el mundo e informar a la ciudadanía, lo cual permitiría al público disfrutar de un periodismo de calidad a bajo coste, o incluso a coste cero. Desde esta perspectiva, los ingresos por publicidad no deberían verse, por tanto, sólo como el beneficio económico de la moderna prensa comercial. Deberían verse, ante todo, como el mecanismo fundamental mediante el cual se financia una institución básica de la democracia.

Con la consolidación de este discurso sobre la prensa culmina el proceso de transformación desatado por la revolución de la *penny press*. En aproximadamente un siglo, desde 1833 hasta principios del siglo XX, la prensa se había reformado radicalmente. Su modelo empresarial había cambiado por completo. Había pasado a financiarse mediante publicidad, en lugar de con las aportaciones directas del público; además, había perdido su carácter abiertamente partisano y se había profesionalizado, convirtiéndose en un enorme negocio capaz de alcanzar a la totalidad de la población (II§1.1). La despoltización y la profesionalización, junto con el discurso promovido por los propios medios, contribuyeron a que la prensa fuese percibida como una institución

democrática, creíble y respetable, formada por periodistas profesionales cuya noble misión era informar a la ciudadanía y evitar el descalabro de la democracia.

Así, a pesar de que durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX la prensa adquirió un carácter mucho más comercial que nunca, paradójicamente pasó a ser vista no como un negocio, sino como parte de las instituciones básicas del gobierno democrático. A ojos del público, de gran parte de la academia y de la mayoría de los periodistas, su función principal no era generar beneficios, sino informar adecuadamente a la ciudadanía. Por supuesto, no todo el mundo ha compartido esta visión optimista ni ha creído que los medios comerciales pudieran cumplir simultáneamente ambas funciones. Esto es, no obstante, materia para la siguiente sección.

2. Los problemas del modelo: la vida de la prensa comercial

La idílica visión de la prensa comercial que acabo de escribir ha sido dominante, pero nunca unánime. Desde los inicios de la *penny press* a mediados del siglo XIX se ha venido criticando el excesivo comercialismo de los medios y su incapacidad para cumplir la misión democrática de informar a la ciudadanía (McManus 2009, 219; Altschull 1984, 60). Ya he indicado que la profesionalización del siglo XIX fue en gran parte una estrategia para salvar la credibilidad de los medios comerciales, cuya falta de rigor y cuyo desmedido afán de lucro amenazaban su propia viabilidad como negocio (II§1.2). Sin embargo la profesionalización de la prensa no fue suficiente para aplacar las críticas, que con el paso de los años no han hecho más que aumentar.

En esta sección presentaré las críticas más importantes contra ese modelo, que ordenaré en tres grupos. Primero, (II§2.1) me referiré a las críticas relativas a la calidad de la información ofrecida por los medios, las cuales señalan la incapacidad de la prensa comercial para proporcionar información libre de sesgos económicos y políticos. Después, (II§2.2) me referiré a tres críticas que cuestionan la aceptabilidad moral del modelo de prensa comercial con independencia de la calidad de la información ofrecida por los medios comerciales. Al trazar esta distinción analítica no pretendo sugerir que ambos tipos de críticas sean incompatibles. No lo son en absoluto, y de hecho ambos tipos de críticas suelen presentarse entremezcladas, a menudo de forma confusa. Precisamente por eso he planteado esta distinción, para clarificar la batería de

acusaciones a las que tradicionalmente ha tenido que enfrentarse la prensa. Junto a estos dos tipos de críticas tradicionales, añadiré un tercer grupo (II §2.3), formado por críticas surgidas tras la revolución digital. Estas críticas nuevas señalan la incapacidad de los medios digitales para solucionar las deficiencias de la prensa comercial moderna.

Antes de eso, quisiera presentar el contexto de descrédito en el que se encuentran los medios actualmente, el cual es resultado de un proceso creciente de crítica y sospecha hacia el modelo comercial de prensa. Ya a comienzos del siglo XX una minoría de críticos radicales comenzó a denunciar las limitaciones del “periodismo patrocinado por el capitalismo” (McChesney 2008, 83).²⁹ En esta época, Lippmann preveía que

de una u otra forma, la siguiente generación tratará de poner el negocio editorial bajo mayor control social. Por todas partes hay una desilusión cada vez más enojada con la prensa, una creciente sensación de estar siendo confundido y engañado, y los editores sabios no ningunearán estos presagios (Lippmann 1920, 75-6).

La predicción de Lippmann no iba desencaminada. Efectivamente, a finales del siglo XX, más o menos una generación después, fue cuando las críticas contra la prensa comercial arreciaron con más fuerza. A mediados de los años 80 resultaba cada vez más evidente que las corporaciones mediáticas trataban la información como un producto de mercado y no como un bien público (McManus 2009, 219), lo cual generó una oleada de críticas y descrédito que aún no ha dejado de crecer (Ramonet 1998, 192; Gronke y Cook 2007, 262). A principios del siglo XXI, puede decirse que el debate sobre la estructura y el funcionamiento de los medios está en un momento de apogeo respecto a cómo estaba en el pasado.³⁰

Probablemente, el trabajo más influyente en esta ola de crítica y descrédito haya sido *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, publicado en 1988

²⁹ Para un repaso en detalle de estas críticas véase McChesney (2008, cap.3, y especialmente pp. 83-96).

³⁰ Y, a pesar de eso, sigue siendo un debate relativamente minoritario. Según McChesney (2008, 343–50), tres hipótesis podrían explicar por qué este debate sigue siendo minoritario. La primera es que la cultura política de nuestras sociedades es incapaz de cuestionar la base capitalista de los medios comerciales. La segunda es que las corporaciones mediáticas han generado la creencia de que la única estructura aceptable para la prensa es la del modelo comercial, y que cualquier alternativa sería antidemocrática. Y la tercera es que las corporaciones mediáticas son lo suficientemente poderosas como para evitar que la clase política desee plantear este debate por miedo a enfrentarse a ellas, así como para, en caso de que se plantee, ignorarlo o distorsionarlo de la forma que más le convenga a la industria. Por eso, según McChesney, los desafíos a la estructura corporativa de la prensa son presentados como amenazas a la libertad de expresión, a la democracia o a los derechos individuales, en lugar de lo que realmente son: desafíos a las empresas privadas que controlan la prensa.

por Herman y Chomsky (2002).³¹ Ésta es, por supuesto, sólo una de las muchas obras que desde finales de la década de 1980 han contribuido a erosionar el relato de servicio público. Entre ellas, cabe también destacar las obras de Habermas (1991), McManus (1994), Baker (2001, parte 1), Edwards y Cromwell (2006), McChesney (2008), Serrano (2008), Bennett (2009) y Bennet junto a Lawrence y Livingston (2008). Lo que ponen de manifiesto estos trabajos es que existe un enorme desajuste entre la realidad de la prensa comercial y el ideal de institución democrática que los propios medios comerciales proyectan de sí mismos. Como dice Picard:

Esperamos muchísimo de las compañías de medios. Esperamos que nos informen sobre nuestras comunidades, la nación y el mundo. Esperamos que *sirvan a los intereses públicos* creando los medios para que las aspiraciones y las preocupaciones de las ciudadanas sean expresadas y llevadas a cabo en la sociedad. Esperamos que se comporten sin autointerés. Esperamos que no nos decepcionen. A menudo lo hacen (Picard 2007, 221, *cursiva mía*).³²

La decepción generada por el enorme abismo que separa nuestras expectativas de la realidad parece estar detrás del descrédito padecido por los medios de comunicación. Ya en 1989 Baker (1989, 226) hablaba de una “crítica popular de la prensa” cuya queja principal era precisamente el abandono de la función democrática en favor de la función comercial. Diez años después, el periodista Ignacio Ramonet (1998, 219–22) decía que vivíamos una “era de la sospecha” caracterizada por una enorme decepción y desconfianza hacia los medios de comunicación. Una década más tarde, y ya a comienzos del siglo XXI, el teórico e historiador de los medios Robert McChesney definía el estado del periodismo como “patético” (McChesney 2008, 23). De nuevo, diez años más tarde, Benkler, Faris y Roberts concluían, tras analizar la relación entre los medios y el éxito electoral de Trump, que debemos “arreglar nuestro sistema de medios, actualmente roto” (Benkler, Faris y Roberts 2018, 352).

³¹ Traducida al castellano como *Los guardianes de la libertad*.

³² La misma idea ha sido expresada por otros. Según Petley (2004, 69–73), por ejemplo, creemos que los medios están motivados por valores progresistas y liberales cuando por lo general son conservadores; creemos que la prensa es un instrumento de empoderamiento e ilustración popular, cuando en realidad es una herramienta de dominación y control; y creemos que las periodistas son observadoras neutrales e independientes de los procesos políticos, cuando en realidad están directamente conectadas con los poderes políticos y se comportan ellas mismas como actores políticos. Otros (Poindexter, Heider, y McCombs 2006; Heider, McCombs, y Poindexter 2005) destacan que la ciudadanía espera que la prensa se comporte como *una buena vecina*, es decir, como un agente que se preocupa por la comunidad y ofrece soluciones a sus problemas, cuando en realidad los medios se limitan por lo general a la función mucho más acotada de vigilar al gobierno sin implicarse en los problemas de la comunidad.

Efectivamente, durante los últimos años del siglo XX y principios del siglo XXI, la decepción con los medios de comunicación no ha hecho más que crecer. Cada vez es más frecuente encontrarse con el lamento explícito de que la prensa *falla* o *fracasa* en el cumplimiento de su función democrática (Blumler y Gurevitch 1995, 270–72; Charity 1995, 1–2; Pettit 1997, 168; Robert Jamieson, Hardy y Romer 2007, 36–44; McChesney 2008, caps. 2, 3, 10; Bennett, Lawrence y Livingston 2008). Y las referencias tanto a las crisis de la prensa (Bennett, Lawrence y Livingston 2008, 1) y del periodismo (Pickard 2011a, 73), como a las *muertes* de ambos (McChesney y Nichols 2010; Serrano 2014; Ramonet 2009) no hacen sino aumentar.

Tampoco parece que la percepción popular de la prensa haya mejorado. La gente sigue sin confiar en que los medios cumplan su función informativa adecuadamente (Eldridge y Steel 2016, 821, 824). Prueba de ello es que, según un informe del Pew Research Center (2007), para informarse sobre la guerra de Irak, las estadounidenses confían menos en la información ofrecida por la prensa que en la que ofrece el propio ejército estadounidense, actor directamente involucrado en esa guerra. Efectivamente, el 52% de las entrevistadas dijo que la imagen de la guerra que ofrecía el ejército era precisa, frente al 42% según el cual la prensa ofrecía una imagen precisa del conflicto. Además, el 56% de las entrevistadas dijo que la imagen que daba la prensa era “no demasiado/nada” precisa.

Aunque sorprenden, estos datos no son aislados. Como cuenta Hay (2007, 35), tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea, la confianza en la prensa es menor que la confianza en la policía y en el ejército. Midiendo la confianza a partir de la diferencia entre el número de personas que decían confiar en la institución y el número de personas que decían no confiar en ella, la prensa obtuvo una puntuación de -40 en EEUU y +1 en la UE25, muy por debajo de las puntuaciones obtenidas por el ejército, que fue +30 en EEUU y +37 en la UE25, y por la policía, que fue +40 en EEUU y +1 en la UE25. España no es ninguna excepción. Tal y como cuenta el periodista Pascual Serrano, la confianza de las españolas en la prensa es menor que la confianza en las abogadas, en las ONGs e incluso en las grandes empresas (Serrano en Edwards y Cromwell 2011, 14). Un dato curioso es que la desconfianza en la prensa parece ser resultado de la familiaridad con las noticias producidas por la propia prensa, como si el comportamiento de la institución despertase suspicacias en sus audiencias (Gronke y Cook 2007, 270).

¿Qué podemos hacer ante semejante situación? A grandes rasgos, hay dos posibles estrategias para lidiar con el desajuste entre las expectativas y la realidad de los medios de comunicación.

La primera estrategia es la *estrategia realista o conformista*, que consistiría en ajustar nuestras expectativas a la realidad. Esta estrategia afirmaría que la frustración con la prensa no es más que el resultado de concepciones de la prensa o de la democracia demasiado exigentes. Para reducir esta frustración, el *realismo* propone conformar nuestras ideas con la realidad, enfatizando que los medios funcionan razonablemente bien y que muchas de las críticas son exageradas (Graber 2003a, 2003b, 2004; Zelizer 2013). En esta línea, por ejemplo, Couldry ha sugerido que podríamos tener que acostumbrarnos a que las sociedades digitales carezcan

de cualquier institución cuyo propósito intrínseco sea proporcionar flujos de información común en la forma en que el periodismo tradicionalmente trataba de hacer, a menudo con el objetivo explícito de apoyar la democracia (Couldry 2017, 25).

Lo que une a las realistas es, pues, un cierto conformismo con nuestras instituciones informativas. Este conformismo es lo que las lleva a proponer un reajuste de las expectativas en lugar de una reforma de las instituciones.

La segunda estrategia, el *idealismo o reformismo*, defiende justamente lo contrario que la estrategia realista o conformista. Ante la frustración generada por el aparente mal funcionamiento de la prensa, el idealismo propone mantener las expectativas altas y reformar nuestro sistema de medios para que se aproxime más a nuestros ideales normativos. Las palabras de quien podría considerarse adalid del reformismo son ilustrativas de esta postura: la reforma de la prensa debería crear “un sistema de medios del que podamos razonablemente esperar que genere el periodismo que necesitamos para implicarnos en el autogobierno” (McChesney 2008, 23). También en esta línea, Entman ha dicho que los estándares empleados para criticar los medios de comunicación son a menudo muy exigentes, y sin embargo siguen siendo “ideales por los que merece la pena esforzarse en aras de una democracia más saludable” (Entman 1989, 9–10). El reformismo es, sin duda, la estrategia mayoritaria entre quienes estudian y critican los medios.³³

³³ Autores como Cook (2005), McChesney (2008), Hind (2010, cap. 8), Ackerman (2011b, 2011a) o Cagé (2016), entre otros (*también* Freedman et al. 2016; Freedman 2008; McChesney y Nichols 2010), se

Las críticas planteadas por el reformismo contra el modelo de prensa comercial muestran que hay un importante margen para la mejora en el diseño de esta institución. Por supuesto, no puedo desarrollar exhaustivamente todos los problemas que señalan estas críticas, pero para comprender la situación actual de la prensa es necesario anotar al menos los más importantes. Eso es lo que haré en las siguientes tres subsecciones.³⁴

2.1. Críticas relativas a la calidad de la información

En esta subsección presentaré el primer tipo de críticas tradicionalmente vertidas contra la prensa comercial. Estas críticas lamentan la mala calidad de la información ofrecida por los medios comerciales. Algunas señalan los sesgos políticos y otras los sesgos económicos.

En términos generales, estas críticas son sin duda las más clásicas, las más frecuentes y las más intuitivas. Ambas señalan que la prensa comercial es incapaz de proporcionar a la ciudadanía la información que necesita. En esto consistía el grueso de la crítica de Herman y Chomsky. Según ellos, los medios comerciales de las democracias capitalistas tamizan la información que recibe la ciudadanía a través de varios *filtros* (Herman y Chomsky 2002, cap. 1). Y el hecho de que la información que recibe la ciudadanía haya sido tamizada a través de estos filtros hace que, más que como una institución verdaderamente democrática, la prensa comercial funcione como un aparato de propaganda de las élites. La información que ofrece, lejos de servir a los intereses del público, sirve a los intereses del *establishment*.

La idea, en síntesis, es que la estructura y el funcionamiento de la prensa comercial conlleva unos malos resultados en términos informativos. La mayoría de las críticas vertidas contra la prensa comercial son argumentaciones similares, que denuncian como consecuencia última del mal funcionamiento de la prensa el hecho de que la

ubicar en esta estrategia. Un caso curioso, a medio camino entre el reformismo y el conformismo, es Patterson (1994). Según él, la prensa ofrece una cobertura superficial y sensacionalista de las campañas electorales. Coincide, por tanto, con el reformismo en la crítica a la prensa. Sin embargo, lo que propone es reformar el sistema político, acortando la duración de las campañas para que éstas se ajusten a los formatos preferidos por la prensa comercial. Según el mismo dice, habría que “organizar la campaña *para* la prensa, en lugar de que ésta sea organizada *por* la prensa” (Patterson 1994, 238; *cursiva original*). Al no proponer reformas de la prensa, Patterson no puede tomarse como un verdadero reformista; pero al criticar el funcionamiento de la prensa comercial y plantear cambios, tampoco puede tomarse por un verdadero conformista.

³⁴ Para un repaso histórico de las críticas a la prensa comercial, véase McManus (2009, 219–29).

ciudadanía no pueda tomar decisiones políticas adecuadas por estar *desinformada* o *mal informada* (I§2.4). Estas críticas desarrollan dos líneas argumentales, las cuales suelen entremezclarse y no siempre se explicitan, pero que conviene distinguir.

La primera línea argumental señala que la información presentada como democráticamente relevante en realidad sufre de sesgos *políticos* y promueve intereses *políticos* particulares. Tres de los cinco filtros denunciados por Herman y Chomsky -a saber, la dependencia de fuentes cercanas al establishment, las presiones del establishment y el anticomunismo- podrían ubicarse en esta línea argumental (Herman y Chomsky 2002, 19–25, 26–28 y 29–31, *respectivamente*).³⁵

El ejemplo de crítica más claro en esta línea es, probablemente, la teoría de la indexación de Bennett (1990; 2010). Según la teoría de la indexación, la prensa tiende a ‘indexar’ las voces y los puntos de vista según aparecen en el debate gubernamental (Bennett, 1990, 106). Es decir, que normalmente los miembros del gobierno generan informaciones y las periodistas siguen una serie de normas, a menudo implícitas, que las llevan a elaborar las noticias según los equilibrios de poder internos a las instituciones políticas (Bennett 2010, 107). Así, cuando las fuentes oficiales coinciden, la prensa se limita a retransmitir el punto de vista oficial y no reporta puntos de vista discrepantes fuera de las instituciones. Por ello los puntos de vista alternativos y populares son retransmitidos solamente si existe conflicto entre la clase política, y especialmente si estos puntos de vista alternativos ya aparecen dentro de los círculos oficiales (Bennett, 1990, 107; 2010, 112). La conclusión es que, lejos de funcionar como un perro guardián (*watchdog*) que vigila al poder político, normalmente la prensa funciona más bien como su vocero. Este comportamiento se explica en parte porque, para obtener información, a menudo la prensa depende de fuentes oficiales. Y esas fuentes oficiales son los mismos agentes a los que se supone que tiene que vigilar -es decir, representantes y cargos públicos- o al menos personas íntimamente conectadas con esos agentes. Al depender de estas fuentes oficiales para acceder a información, la prensa pierde la capacidad de discutir los temas de manera independiente.³⁶

³⁵ El intercambio de apoyo mediático a campañas o políticos por favores tiene, no obstante, una larga historia y no es exclusivo de la prensa comercial (Altschull 1984, 69–71).

³⁶ Para un estudio empírico de la teoría puede verse Bennett, Lawrence y Livingston (2008), donde se analiza, por ejemplo, el papel de la prensa en la percepción de la guerra de Irak (cap. 3). Sobre el papel de los medios en la promoción y justificación de la guerra de Irak es también recomendable el estudio de Edwards y Cromwell (2006, caps. 2, 3 y 4).

Sin embargo, también es posible que la dependencia de las fuentes oficiales no sea más que una decisión editorial, explicable porque retransmitir los puntos de vista oficiales resulta más cómodo y barato que investigar directamente los hechos. En otros casos, lo que ocurre es que las élites políticas ejercen un control excesivo sobre el funcionamiento de los medios de comunicación. Esta preocupación por la posibilidad de que los medios de comunicación caigan bajo el control de élites o grupos políticos indebidos es compartida por prácticamente cualquier teoría democrática. De hecho, los cuatro modelos de democracia que plantearé después se adhieren a algún estándar de independencia política de la prensa.³⁷

La segunda línea argumental, a menudo entrelazada con la primera, señala que la información presentada como democráticamente relevante sufre sesgos *económicos* y promueve intereses *económicos* particulares. Según el discurso promovido por los medios comerciales, la prensa podría cumplir simultáneamente tanto la función comercial de maximización de beneficios como la función democrática de informar adecuadamente a la ciudadanía; de hecho, según el discurso promovido por los medios comerciales, la búsqueda de beneficio y la provisión de información adecuada se retroalimentarían mutuamente de forma beneficiosa (II§2.2). Sin embargo en la práctica no hay una relación virtuosa entre el cumplimiento de las funciones comercial e informativa, sino más bien al contrario: la maximización de beneficios suele ser incompatible con la provisión de un buen servicio informativo.

De hecho, muchas de las críticas que denuncian la mala calidad de la información argumentan que la estructura empresarial de los medios comerciales no les lleva a informar bien a la ciudadanía, sino más en la dirección contraria, hacia la prestación de un servicio informativo más que deficiente en términos democráticos (Champlin y Knowedler 2002; Picard 2007; Uscinski 2014, 12; McChesney 2015; Conill 2004). Ésta es, sin duda, la línea argumentativa que más directamente golpea al modelo comercial, y también una de las más frecuentes. En ella se pueden encuadrar los dos primeros filtros

³⁷ Eso sí, cada uno lo hace a su manera, puesto que discrepan en sus concepciones de la independencia de la prensa. El elitismo entiende que la independencia política de la prensa implica la ausencia de regulación pública en el mercado de medios (V§3.1); el pluralismo, en cambio, cree que una prensa políticamente independiente es aquella que está adecuadamente segmentada entre los distintos grupos en que se divide la sociedad (VI§3.2); el populismo, por su parte, equipara la independencia política con el control popular de los medios (VII§3.2); y el republicanismo deliberativo defiende que la prensa sólo es independiente si está protegida jurídicamente frente a posibles interferencias por parte del gobierno o los partidos (VIII§3.1).

que mencionan Herman y Chomsky: el hecho de que los medios sean grandes empresas orientadas a la maximización de beneficios, las cuales comparten además intereses con otras grandes empresas, y el hecho de que la fuente de financiación principal sea la publicidad (Herman y Chomsky 2002, 3–14 y 14-18 *respectivamente*). Pero Herman y Chomsky son sólo dos de entre la multitud de autores que han denunciado la subsunción de la función democrática bajo el imperativo de la función comercial.

Altschull, por ejemplo, ha hecho notar la “paradoja inherente a una institución dedicada al mismo tiempo a los nobles ideales de la Primera Enmienda y a un producto del mercado” (Altschull 1984, 60). Otros han optado por denuncias más retóricas, e incluso hiperbólicas. Según cuenta McManus, Bagdikian llegó a decir que el modelo de periodismo comercial estadounidense es un “raro híbrido” (*queer hybrid*) que pretende en vano servir al mismo tiempo a Dios y al dinero.³⁸ El propio McManus dijo que el periodismo de mercado (*market-driven journalism*) es “un oxímoron, una contradicción en los términos” (McManus 1994, 197) porque la “norma principal del periodismo,” que ordena promover la ilustración pública, es incompatible con la “norma principal de los negocios,” que ordena maximizar beneficios (McManus 1994, 25). Por más que públicamente se adhieran a la norma principal del periodismo y digan estar al servicio de la ciudadanía, en la práctica los medios comerciales se rigen sólo por la norma de los negocios.³⁹

Patterson también ha empleado una formulación un tanto retórica para denunciar el comercialismo de la prensa. Según él, en su papel de institución democrática la prensa es como un actor al que le hubieran dado un papel poco apropiado (*a miscast institution*, Patterson 1994, cap. 1), puesto que sigue los imperativos del mercado y no los de la democracia (1994, 25). Jackson, a cuya argumentación principal me referiré después (II§2.2), también se ha referido al incumplimiento de la función democrática con una expresión inflamada. Según ella, el mercado y el periodismo no son “buenos compañeros de cama” porque los dos propósitos de la prensa comercial -es decir,

³⁸ La frase, según cuenta McManus (1992, 788), de quien la tomo, es de una presentación ofrecida en 1989 por Bagdikian en la universidad de Santa Clara, California, titulada *Power, profits and the press*.

³⁹ De hecho, según él la probabilidad de que algo sea noticia en un medio comercial es: (a) inversamente proporcional al daño que esa información podría causar a los inversores o patrocinadores, (b) inversamente proporcional al coste de investigar el asunto, (c) inversamente proporcional al coste de reportarlo, y (d) directamente proporcional al atractivo que se espera que la historia tenga en las audiencias a las que los publicistas querrán llegar (McManus 1994, 87). Nada que ver, pues, con las necesidades informativas de la ciudadanía ni con la promoción de la democracia.

maximizar beneficios económicos e informar adecuadamente a la ciudadanía- son “inherentemente incompatibles” (Jackson 2009, 151, 146). Por último, Pickard ha denunciado, también con cierta retórica, que el periodismo haya vivido durante el último siglo “una doble vida, como servicio público y como mercancía” (Pickard 2011b, 174).

En fin, se diga como se diga, esta segunda línea argumental señala que las dos funciones teóricamente satisfechas por la prensa son incompatibles en la práctica. Ambas compiten por determinar el comportamiento de los medios, y en esa pugna el imperativo empresarial puede más que el compromiso de servicio público. ¿Por qué? Hay al menos tres motivos que podrían explicar por qué la lógica comercial tiene más fuerza que la lógica de servicio público.

El primer motivo es que la información democráticamente relevante simplemente no atrae audiencias. Es posible que a la ciudadanía no le interese informarse sobre lo que necesita saber y que las audiencias prefieran información morbosa, entretenida o espectacular antes que información democráticamente relevante. De ser así, los medios que tratasen de producir mejores noticias se enfrentarían con altos costes, una demanda insignificante y un enorme riesgo financiero (Entman 1989, 29). Por ello los medios comerciales se verían empujados a satisfacer los intereses subjetivos de las audiencias en lugar de proporcionar al público lo que necesita saber (Blumler y Gurevitch 1995, 271), lo cual explicaría la proliferación del entretenimiento a costa de los contenidos informativos (Postman 1987; Thussu 2007). Sin embargo, las preferencias de las audiencias tan sólo explican parcialmente el abandono de la función informativa, el cual también se debe a otros dos motivos.

El segundo motivo por el que los intereses económicos podrían frustrar la misión informativa es que financiar buen periodismo requiere una gran inversión difícilmente recuperable. Aunque los rendimientos del buen periodismo benefician a la sociedad en su conjunto, los medios que invierten en producirlo no siempre pueden recuperar lo invertido. A fin de cuentas, la información no es un bien de cuyo consumo pueda excluirse a nadie, por lo que una vez publicada cualquier medio podría reutilizar y capitalizar la información democráticamente relevante. Eso explicaría por qué los contenidos baratos y rentables a corto plazo desplazan el periodismo de calidad, el cual es más costoso y no siempre rentable (Baker 2001, 50; Jones 2009).

El tercer motivo que explicaría el desplazamiento de la función informativa en favor de la función comercial son los intereses económicos de terceras partes, como las empresas publicistas, otras empresas aliadas o rivales o, simplemente, de las periodistas que trabajan en los medios.

En primer lugar, y respecto a los intereses económicos de las empresas publicistas, éstos son los que más evidentemente condicionan el comportamiento de la prensa comercial. Pueden imponer ciertos temas en la agenda. Y, lo que es más importante, también pueden eliminarlos o minimizarlos, pues desde la revolución de la *penny press* tienen el poder de chantajear a los medios, amenazándoles con privarles de sus ingresos si los contenidos les desagradan (Altschull 1984, 63–65). Entre los contenidos que les desagradan, obviamente están aquellos que informan negativamente sobre sus productos o sus empresas. Pero los publicistas tampoco suelen querer aparecer junto a -ni por lo tanto financiar- información sobre problemas complejos o intranquilizadores, los cuales no invitan a consumir, ni junto a información sobre atrocidades o guerras, lo cual podría hacerles parecer frívolos. Suelen preferir aparecer en -y por lo tanto financiar- contenidos superficiales, que generen en las audiencias una buena disposición a comprar sus productos (Herman y Chomsky 2002, 17–18).

En segundo lugar, los intereses económicos de otras empresas, rivales o aliadas, también pueden ejercer su influencia para poner o quitar temas de la agenda. Ramonet (1998, 221) ha ofrecido algún ejemplo interesante al respecto. En 1995 la CBS realizó un documental para denunciar cómo las compañías tabacaleras mentían sobre el índice de nicotina indicado en los paquetes de cigarrillos. Sin embargo, la CBS nunca llegó a emitirlo, en parte para evitar un proceso judicial que habría hecho que sus acciones perdieran valor (la CBS preparaba entonces una fusión comercial con otra empresa), y en parte porque una filial de la CBS poseía una sociedad productora de cigarrillos. Unos meses antes ocurrió algo similar con la emisora ABC, que tuvo que retractarse públicamente de unas acusaciones contra Philip Morris para evitar que su valor en bolsa cayera. Las acusaciones eran ciertas, pero como en el caso anterior, los intereses comerciales pesaron más que el interés de la ciudadanía.

En tercer lugar, las propias trabajadoras pueden condicionar la calidad de la información por motivos económicos. Lejos de necesitar presiones activas por parte de los publicistas u otras empresas, el descuido de la función informativa en los medios comerciales puede ser resultado de la autocensura de las propias periodistas, que

interiorizan las dinámicas del mercado en el ejercicio de su labor. Según una encuesta del Pew Research Center (2000) realizada a casi 300 periodistas, una cuarta parte de ellas reconocía haber evitado historias importantes y casi otro cuarto reconocía haber rebajado el tono de las historias relatadas. Según las periodistas, los dos motivos principales para autocensurarse revelaban el dominio de la lógica de mercado sobre la praxis periodística: un motivo era la creencia de que al público estas historias le resultarían poco interesantes, por lo que tendrían poco valor de mercado, y el otro -más revelador aún- era el temor a desatar un conflicto de intereses entre su medio y otra empresa. Estos resultados sugieren que, a pesar de concebirse y presentarse como servidoras de la ciudadanía, en la práctica las periodistas que trabajan en medios comerciales tienden a actuar al servicio de sus empresas.

Como ocurría con la preocupación por los sesgos políticos, la preocupación porque la información sufra sesgos económicos está también muy extendida en Teoría Democrática. Tres de los cuatro modelos que plantearé después se preocupan por asegurar la independencia económica de la prensa (VI§3.2, VII§3.2, VIII§3.1), y sólo el elitismo -que a grandes rasgos defiende un modelo de prensa comercial como este- parece asumir que la independencia económica de la prensa es el resultado espontáneo del funcionamiento del libre mercado (V§3.1, §3.2).

En cualquier caso, lo dicho hasta ahora sugiere que la información presentada bajo la apariencia de imparcialidad y objetividad suele estar muy influida por los intereses de las élites políticas y económicas, intereses que son promovidos por la prensa de forma desproporcionada. De ahí las críticas que denuncian que, lejos de contribuir al ideal democrático de ciudadanía bien informada, como en teoría debería hacer (II§2.2), la prensa *manufacture* -en términos de Herman y Chomsky (2002)- una opinión pública a la medida de los intereses de la élite (Habermas 1991, 184; Serrano 2008; Edwards y Cromwell 2011). Como dice McNair,

en lugar de apoyar el proceso democrático como en el esquema ideal de cosas debería estar haciendo, el periodismo se ha convertido en una fuerza alienante, inductora de cinismo y narcotizante dentro de nuestra cultura política, apagando la ciudadanía dentro de la gente en lugar de equiparla para realizar su potencial democrático (McNair 2000, 8).

La denuncia de los sesgos políticos y económicos de la información es, no obstante, sólo una de las formas en las que la prensa comercial ha sido tradicionalmente criticada. Esta crítica señala los malos resultados que para la democracia tiene el periodismo ofrecido por los medios comerciales. Sin embargo, hay otro conjunto de

críticas que rechazan el modelo de prensa comercial como algo inaceptable con independencia de si la información que ofrece es o no buena información. En la siguiente subsección explicaré las tres críticas más importantes de este tipo.

2.2. Críticas independientes de la calidad de la información

En la subsección previa hemos visto las críticas clásicas que denuncian la mala calidad de la información ofrecida por la prensa comercial; esta información estaría sesgada por intereses políticos y económicos que la harían inadecuada para informar bien a la ciudadanía. En esta subsección presentaré otro tipo de críticas, también clásicas, que denuncian lo que podrían considerarse aspectos *inmorales* del sistema de medios comerciales, con independencia de si esos medios proporcionan información adecuada o no. En concreto, me centraré en los tres principales problemas señalados por este tipo de críticas, a saber: la instrumentalización encubierta de las audiencias, el trato clasista que éstas reciben y la inmoralidad que supone el sometimiento de una institución democrática a las reglas del mercado.

El primer problema consiste en la *instrumentalización encubierta de las audiencias*. La instrumentalización de las audiencias no es más que una consecuencia natural del sistema de financiación mediante publicidad. Como se recordará, en un modelo de financiación mediante publicidad como el de la prensa comercial, las audiencias no son más que un instrumento necesario para atraer al verdadero cliente, que son las empresas publicistas (II§1.2). Efectivamente, quienes pagan a los medios comerciales son las publicistas, y lo hacen a cambio de tener acceso a sus audiencias. Dicho con toda crudeza, el negocio de la prensa comercial consiste en que los medios ofrecen información como gancho, para atraer y cosechar la atención de la ciudadanía, la cual luego venden a las publicistas (Wu 2017, cap. 1; Serrano 2008, 31; Hartley 1990, cap. 8; Baker 2001, parte 1; McManus 1992, 197). El hecho de que la ciudadanía no sea el cliente, sino el mero instrumento de la prensa comercial debería despertar suspicacias sobre la aceptabilidad moral del sistema. A fin de cuentas, desde una perspectiva deontológica no debería tratarse a las personas únicamente como instrumentos, sino como fines en sí mismos.

Podría objetarse que los medios comerciales tratan a las audiencias no sólo como medios para maximizar sus beneficios, sino también como fines, ya que en el

cumplimiento de su función informativa se preocuparían por satisfacer los intereses informativos de la ciudadanía. Pero a juzgar por el predominio de la función comercial sobre la función informativa (II§2.1), no parece que ése sea el caso. Por otro lado, la estrategia históricamente empleada por la prensa comercial para ganarse la atención del público ha sido el ocultamiento sistemático de su propio carácter comercial. Es decir, que parte fundamental de su negocio consiste en mentir al público sobre la naturaleza del negocio en el que tanto la ciudadanía como la prensa están participando, algo también cuestionable desde un punto de vista moral. Por todo ello, la instrumentalización encubierta de las audiencias parece doblemente reprobable.⁴⁰

El segundo problema señalado por estas críticas es consecuencia directa del primero, y consiste en el *clasismo* que sufre la ciudadanía como público de la prensa comercial. Como ya señalaban Herman y Chomsky (2002, 16), los medios comerciales nunca han estado interesados en atraer audiencias per se, sino más bien en atraer audiencias con alto poder adquisitivo. Efectivamente, lo que interesa a las publicistas no es únicamente acceder a mucha gente, sino más bien a gente con capacidad y voluntad para consumir sus productos (McManus 1992, 788-90). Por eso no todas las audiencias tienen el mismo valor comercial. Por lo general, las audiencias formadas por personas de clase alta tienen un mayor valor comercial que las audiencias formadas por personas de clase baja, pues las primeras tienen más dinero para gastar en los productos anunciados por las publicistas. Eso hace que las publicistas estén dispuestas a pagar más por acceder a audiencias de clase alta y, por tanto, que los medios consumidos por personas ricas puedan ingresar por publicidad mucho más dinero que los medios consumidos por personas pobres.

Como mencioné antes (II§1.1), esta diferencia de trato supuso la desaparición de gran parte de la prensa obrera durante el siglo XIX. Pero ésta no es más que una manifestación del problema de fondo, que hoy sigue vigente. Y ese problema de fondo es que, paradójicamente, los medios orientados a clases altas están muy subsidiados, mientras los medios orientados a clases bajas padecen infrafinanciación (Baker 2001,

⁴⁰ La solución a la instrumentalización de las audiencias podría requerir la supresión de la publicidad como fuente de financiación. Otra posible medida, más asequible, sería la adopción de mecanismos de transparencia institucional en los medios. Así, aunque la prensa se financiase con publicidad, al menos sus cuentas y su estructura serían públicamente conocibles, por lo que la instrumentalización de las audiencias sería más difícil y, en todo caso, no sería encubierta. Más adelante consideraré en mayor detalle mecanismos de este tipo (IX, *especialmente* §2.5)

76). Así, los primeros pueden venderse a precios más bajos que los últimos y las personas con más recursos pueden adquirir información a coste muy bajo o incluso nulo, ya que sus medios pueden sufragar todos o casi todos los costes con publicidad. En cambio, las personas con menos recursos deben hacer un mayor esfuerzo económico, ya que sus medios favoritos reciben menos ingresos por publicidad.

El trato clasista recibido por las audiencias no hace sino agravar la cuestionabilidad moral del sistema, puesto que desde una perspectiva deontológica todas las personas tienen un mismo valor, y por lo tanto los intereses de todas deberían recibir el mismo peso (Christiano 2008; Dahl 1989, 83–88, 1998, 37). De hecho, solemos pensar que las únicas desigualdades aceptables son aquellas que redundan en beneficio de las personas más desfavorecidas, tal y como estipula el famoso principio de diferencia de Rawls (1996, 6). El trato clasista que la prensa otorga a las audiencias va justamente en la dirección contraria a nuestras intuiciones morales: favorece a quienes ya tienen una posición más favorable y dificulta la adquisición de información a quienes necesitarían ayuda. El clasismo del sistema comercial pone así en cuestión el supuesto carácter democrático de la prensa. Si este modelo de prensa es democrático, lo es igual que un sistema de votación ponderado por renta, en el que sólo votan o en el que tienen más derechos de voto, las personas más ricas (Herman y Chomsky 2002, 16).⁴¹

La tercera y última crítica, mucho más ambiciosa que las otras dos, defiende que la prensa no debería estar sometida al mercado porque ello pervierte su naturaleza como institución democrática moralmente comprometida con la ciudadanía. Si la denuncia de la instrumentalización y del trato clasista revelan aspectos cuestionables del modelo de prensa, esta tercera crítica puede verse como una enmienda a la totalidad del modelo.

Hay quien argumenta que el mercado debe tener ciertos límites éticos y que algunas cosas no deberían ser mercantilizables. Esto ocurriría, por ejemplo, con la amistad, el amor, el sexo, los derechos, las sentencias judiciales o los premios, cosas todas ellas que no deberían distribuirse en función del poder adquisitivo, sino según otros criterios independientes del mercado. Quienes argumentan en favor de límites éticos del

⁴¹ Para solucionar este problema, sería necesario introducir mecanismos que asegurasen un verdadero control democrático de la prensa. De los tres modelos de democracia que plantearé, tres de ellos -el pluralismo (VI§6.2), el populismo (VII§6.1) y el republicanismo deliberativo (VIII§6.1)- incorporan propuestas para aumentar el control democrático de la prensa. En el capítulo IX también exploraré medidas institucionales para someter la prensa a un adecuado control democrático.

mercado como estos, suelen alegar que la compraventa de estas cosas tiende a degenerar su naturaleza o a pervertir lo que las hace valiosas.⁴² Pues bien, lo mismo podría argumentarse del proceso informativo a través del cual la ciudadanía se informa sobre los asuntos públicos. Siguiendo las argumentaciones en favor de los límites éticos del mercado sería posible defender que ese proceso no debería regirse por las leyes de la oferta y la demanda.

Baker pareció intuir la posibilidad de este argumento al poner de manifiesto la “creencia popular” de que el periodismo “debería expresar una integridad y una capacidad profesional *no pervertidas* por la producción de mercancías en el mercado” (Baker 2001, 67). Detectó ya que algunos aspectos de la comunicación “se resisten a la mercantilización,” e incluso dijo que “la empresa de llegar discursivamente a un acuerdo” parece especialmente inconsistente con el tipo de intercambios propios del mercado (Baker 2001, 65). Sin embargo, Baker no desarrolló un verdadero argumento en favor los límites éticos al mercado de la información.

Quien sí lo ha hecho ha sido Pamela Jackson (2009), que ha defendido que las noticias son una mercancía tan controvertida como el sexo o los órganos humanos. Por eso, según ella, las noticias no deberían tratarse como un producto de mercado. El carácter amoral del mercado sería incompatible con la agencia moral de la prensa, entendida como una institución defensora de la democracia y la ciudadanía. “No hay consciencia moral cuando se gana dinero, pero sí la hay cuando se produce el buen periodismo que promueve la democracia” (Jackson 2009, 151).

Al tratarse de dos actividades esencialmente distintas, con lógicas radicalmente distintas, ambas son incompatibles. Y cuando la producción de noticias responde a la lógica del mercado, su carácter moral se pierde; entonces las noticias ya no son el resultado de decisiones tomadas por una agencia moralmente comprometida con la democracia y la ciudadanía, sino un instrumento *amoral* para maximizar beneficios. Es decir, que la perversión del periodismo comercial sería similar a la del sexo de pago o la

⁴² Para profundizar en el debate sobre los límites éticos del mercado, son recomendables los trabajos clásicos de Walzer (1983, cap. 4), Anderson (1990) y Radin (1996), la obra colectiva editada por Ertman y Williams (2005) y los trabajos más recientes de Satz (2010) y Sandel (2012). Para una defensa libertaria de la mercantilización, véase Brennan y Jaworski (2016). Para una argumentación más específica en favor de la compraventa de votos véase Brennan (2011, cap. 6), y para una crítica a los argumentos semióticos contra la mercantilización -es decir, aquellos argumentos que apelan a lo que *significa* comprar y vender ciertas cosas- puede consultarse también Brennan y Jaworski (2015).

compraventa de órganos. De ahí que, para proteger la “integridad” de la producción de noticias debamos considerar la imposición de barreras que impidan al mercado extender su lógica a la producción de noticias (Jackson 2009, 150).⁴³

Éste sería el argumento más fuerte en contra de la prensa comercial: por principio, la prensa no debería funcionar como un negocio, y el proceso informativo mediante el que la ciudadanía adquiere la información democráticamente relevante debería responder a criterios no comerciales.⁴⁴

Con esto, doy por concluida la exposición de las críticas clásicas, tanto las que apelan a la calidad de la información como a las independientes de ella. Estas críticas son clásicas en el sentido de que ya estaban presentes en el debate sobre los medios de comunicación antes de la revolución digital. En la siguiente subsección presentaré las nuevas críticas que han proliferado desde el advenimiento de la revolución digital.

2.3. Nuevas críticas tras la revolución digital

En esta subsección presentaré algunas críticas que, desde los años noventa del pasado siglo y, especialmente en lo que llevamos de siglo XXI, sugieren la necesidad de rebajar nuestras expectativas sobre la capacidad de la revolución digital para solucionar los problemas clásicos de la prensa. Tras explicar muy brevemente cómo la revolución digital ha cambiado la estructura oligopólica de la prensa moderna, anotaré que el surgimiento de los nuevos medios no ha acabado con el predominio de los viejos medios, ni tampoco con el predominio de su carácter comercial. Esto hace que los viejos problemas del modelo comercial de prensa, como la instrumentalización de las audiencias o la proliferación de información sesgada y propagandística, persistan o incluso se recrudezcan en los nuevos medios digitales.

El cambio más fundamental e inmediato causado por la revolución digital es, probablemente, el fin de la estructura oligopólica tradicional, según la cual sólo unas pocas personas tenían la capacidad de crear y transmitir información. Antes de la revolución digital, el mal funcionamiento de la prensa podía explicarse como el

⁴³ Aunque recuerda al argumento que denunciaba los sesgos económicos de la información (II§2.1), nótese que la inmoralidad de la prensa comercial es independiente de que ésta pueda ofrecer información libre de sesgos.

⁴⁴ Para una defensa clásica y más general de la incompatibilidad entre las lógicas del mercado y de la democracia véase Elster (1997).

resultado de la escasez de fuentes, consecuencia hasta cierto punto natural de las limitaciones tecnológicas de la época. Por un lado, la dependencia de la publicidad reducía el número de medios económicamente viables; por otro, la creciente necesidad de invertir en maquinaria cada vez más compleja y cara, sumado a la importancia de contar con plantillas cada vez más extensas y profesionalizadas (y por tanto más caras), elevó enormemente los costes de entrada en el mercado de la información, dificultando la aparición de nuevos medios.

Así, mediados del siglo XX los sistemas de medios de la mayoría de las democracias occidentales presentaban una estructura tremendamente oligopólica. Es cierto que existía una pluralidad de medios, pero la inmensa mayoría eran propiedad de un reducidísimo grupo de empresas y familias que *de facto* controlaban la prensa (Bagdikian 2004; Serrano 2010; Baker 2007). En 1975, el periodista Liebling resumió la situación de los medios de comunicación en una frase magistral: “la libertad de prensa está garantizada sólo para aquellos que poseen una”.⁴⁵

La estructura oligopólica de los medios permitía explicar en gran parte los problemas tradicionalmente achacados a la prensa comercial. Los sesgos políticos y económicos de la información ofrecida por la prensa (II§2.1) podría deberse al hecho de que unas pocas empresas y familias controlasen los medios. Igualmente, la instrumentalización de las audiencias y el clasismo (II§2.2) no eran más que la consecuencia inevitable de un sistema de medios que, lejos de responder a la idea de una institución pública, funcionaba como un negocio privado, a veces incluso familiar.

Sin embargo, desde mediados de los años noventa del siglo XX la revolución digital comenzó a erosionar las limitaciones materiales que impedían la existencia de múltiples fuentes de información. Las nuevas tecnologías digitales comenzaron a reducir drásticamente los costes de producción y distribución de información, y con ellos los costes de entrada en el mercado. Esto hizo que las fuentes de información proliferasen enormemente. Desde la llegada a principios del siglo XXI de las redes sociales y los smartphones cualquiera puede comunicarse con audiencias iguales, o incluso mayores, que aquellas a las que se optaban los medios comerciales de los siglos XIX y XX.

⁴⁵ La cita original, que yo tomo de McManus (2017, 10), proviene de A. J. Liebling (1975) *The Press*, Pantheon: New York, p. 32.

Estos cambios suponen una revolución sin precedentes, al menos, desde la aparición de la *penny press* (McManus 2009, 219). La revolución desatada por la *penny press* hizo posible que todo el mundo accediera a la información producida por la prensa (II§1.1). Pero la revolución digital no sólo facilitó aún más el acceso a la información producida por terceras personas, sino que además universalizó la posibilidad de producir y publicar información, algo que hasta inicios del siglo XXI era potestad exclusiva de la élite. Si hasta los años 90 la libertad de prensa estaba garantizada sólo para quienes poseían un medio de comunicación, como decía Liebling, a principios del siglo XXI parecía que todo el mundo era periodista (Gant 2011). En apenas veinte años la situación había cambiado radicalmente, aunque no siempre a mejor (Van Aelst et al. 2017).

El primer problema al que debe enfrentarse esta ola de optimismo es el hecho de que, ya bien entrado el siglo XXI, lo cierto es que la revolución digital no ha acabado con el predominio ni con el poder de los medios tradicionales. Como explica Chadwick (2017), lo que ha hecho la revolución digital es que los viejos medios reconfiguren su funcionamiento, no que sean sustituidos por los medios nuevos. Lejos de desaparecer, los periódicos, las televisiones y las radios se nutren de los contenidos producidos en los nuevos medios, como las redes sociales. Es decir, que el sistema de medios de las sociedades digitales es un sistema de medios *híbrido*, que combina viejos y nuevos medios en interacción constante.⁴⁶

El segundo problema es que estos nuevos medios no son la panacea. Ya adelanté al referirme al *desorden informativo* que el incremento desorbitado de la información disponible hace enormemente difícil encontrar aquella que es democráticamente relevante (I§3.3). El desorden informativo muestra que, por sí mismas, las nuevas tecnologías no pueden garantizar la adecuada provisión de información a la ciudadanía, algo que depende del uso que se haga de ellas (Curran 2013). Y de momento, lo cierto es que en la gestión de los nuevos medios sigue predominando la función comercial sobre la función democrática (McChesney 2013). Las plataformas que han revolucionado la comunicación a principios del siglo XXI, como Facebook, Twitter o Youtube, son empresas, al igual que el *New York Sun*, empresas cuya misión principal

⁴⁶ Aunque el término *sistema de medios híbrido* y el desarrollo teórico más importante se lo debemos a Chadwick, ya Owen (2013) y, especialmente, Bennett (2013) vislumbraron ideas similares.

no es informar a la ciudadanía, sino maximizar sus beneficios. Esto significa que no pueden descartarse que los problemas que afectan a los viejos medios comerciales afecten a los nuevos medios. De hecho, parece que en los nuevos medios están reapareciendo los viejos problemas en nuevos formatos.

El tercer problema es, efectivamente, que la instrumentalización de las audiencias para maximizar beneficios reaparece en nuevos formatos en las plataformas digitales como Facebook o Twitter. Movidas por su afán de lucro, ofrecen a sus usuarias la información que más les gusta -tratando así de engancharlas a la red- en lugar de la información que más relevante es en términos democráticos. A partir de las preferencias y los gustos personales revelados durante la interacción en las propias plataformas, éstas ofrecen una dieta informativa personalizada al gusto de cada usuaria. En principio, exponerse a una dieta informativa personalizada es ideal si de lo que se trata es de divertirse o entretenerse. Sin embargo, resulta muy problemático si el objetivo es informarse como ciudadana, puesto que nos oculta información que, aunque no nos guste, deberíamos conocer, y suele aislarnos de quien piensa diferente.

Estos fenómenos de aislamiento informativo personalizado, conocidos como *burbujas informativas* y *cámaras de eco* (Pariser 2011; Sunstein 2007), contribuyen a que la ciudadanía consuma información sesgada hacia sus opiniones previas, lo cual polariza sus puntos de vista y dificulta el entendimiento con quien piensa distinto (Sunstein 2003b, 2017). Así, agravan el efecto de los sesgos cognitivos que afectan a la ciudadanía (I§3.5). No es de extrañar, pues, que las redes sociales sean tan proclives a la proliferación de bulos y noticias falsas (Allcott y Gentzkow 2017; Kalsnes 2018). La desorbitada proliferación de fuentes, la ausencia de garantías sobre la veracidad de los contenidos y la posibilidad de aislarse de las opiniones incómodas facilitan que cada vez más personas terminen viviendo en realidades paralelas.

Un cuarto problema, especialmente asociado a las redes sociales, es la aparición de una nueva forma de propaganda personalizada que utiliza el *big data* para manipular a las audiencias. La propaganda típica del siglo XX consistía en un intento de persuadir a las masas de que hicieran algo apelando a sus emociones y sus deseos inconscientes (Bernays [1928] 2010).⁴⁷ A pesar de resultar innovadora en la época, la propaganda no dejaba de ser una técnica un tanto burda, pues presentaba el mismo mensaje a todo el

⁴⁷ Para una breve historia de la propaganda, véase Benkler, Faris y Roberts (2018, 24–29)

mundo. Pero gracias al desarrollo del *big data* es ahora posible diseñar campañas de propaganda personalizadas, que muestran a cada persona mensajes específicamente creados para desatar la reacción buscada en esa persona (Tufekci 2014).

Estas técnicas no se restringen a publicidad comercial, sino que su uso se está extendiendo de manera generalizada a campañas políticas. Los partidos, u otros actores interesados en influir en las campañas electorales, pueden así presentar mensajes hechos a medida, que por supuesto pueden ser bulos, rumores o noticias falsas, para movilizar o desmovilizar a sectores de población muy concretos. El uso de esta técnica de propaganda personalizada, a menudo combinada con técnicas desinformativas (I§2.4), se ha extendido muy rápidamente, y en su corta existencia ha tenido una enorme influencia en las recientes victorias electorales de Obama en 2012, David Cameron en 2015, Mariano Rajoy en 2016 y Donald Trump 2016, por mencionar algunos casos (Cadwalladr y Graham-Harrison 2018; Mucha y Negre 2016).

Un quinto problema es que, al igual que ocurría con la prensa comercial de los siglos XIX y XX, las élites siguen teniendo una gran capacidad para imponer sesgos y filtros en la información que recibe la ciudadanía. Con la llegada de las plataformas, este problema sigue sin resolverse. Nuestros sistemas híbridos siguen dominados por los medios comerciales tradicionales (televisiones, radio y periódicos, eso sí, digitales), cuya prioridad es la maximización de beneficios, y estos medios conservan una capacidad de influencia abrumadoramente mayor que la que tiene cualquier ciudadana individual. Es cierto que las redes sociales nos permiten expresar nuestras opiniones y compartir información con cualquiera, y es innegable que esto significa el fin del oligopolio informativo disfrutado tradicionalmente por las élites políticas y económicas. Sin embargo, la revolución digital no ha equiparado completamente el poder de influencia de todas las ciudadanas. Quienes controlan los viejos medios de comunicación todavía siguen influyendo muchísimo más sobre la opinión pública que quienes twitteen o escriben en blogs.

Por otro lado, parece un poco ingenuo esperar que la expansión de las nuevas redes sociales y el retroceso de los viejos medios acabe con la capacidad de la élite para controlar el discurso público, al menos si las plataformas sociales no se democratizan. La clave del problema reside en que las plataformas tienden a crear monopolios naturales. Las tendencias monopólicas se deben a que las plataformas funcionan como intermediarias entre distintos agentes que desean intercambiar un cierto producto o

servicio. Así, cuantas más usuarias tenga una plataforma, más valiosa resulta, puesto que ofrece la posibilidad de conectar más gente (Parker, Van Alstyne y Choudary 2016, cap. 1).⁴⁸ La consecuencia negativa de esta tendencia es que las plataformas que conquistan la posición de dominio en un determinado mercado pueden imponer sus normas en ese mercado. Y cuando se trata de plataformas que articulan intercambios de información, ideas y opiniones -como Facebook o Twitter-, las tendencias monopolísticas otorgan a esas compañías un poder para controlar el debate público igual o incluso mayor que el han disfrutado los medios comerciales durante los dos últimos siglos.

Varios ejemplos recientes muestran el poder de estas plataformas para influir en el debate. El más reciente es la suspensión de la cuenta de Twitter de Donald Trump (Godoy y Laborde 2021). La compañía alegó que había riesgo de que el aún presidente de los Estados Unidos incitase a la violencia a través de la plataforma. Y efectivamente la situación era extrema, ya que Trump estaba alentando actos violentos que por momentos hacían presagiar un golpe de estado en el Capitolio. Quizás suspender su cuenta de Twitter fue una buena decisión. Pero no es eso lo importante. La cuestión importante es que igual que suspendió la cuenta de Trump, Twitter podría suspender la de cualquier otra persona sin necesidad de dar ninguna explicación. En el caso de Trump las dio, pero no tenía obligación de hacerlo. Siendo una empresa privada, no sometida a control democrático, Twitter puede actuar unilateralmente. Y al hacerlo, puede cortar a cualquiera la principal vía de comunicación con el resto del mundo.

Otro ejemplo reciente ha sido la restricción de cualquier contenido producido por medios de comunicación australianos en Facebook. La decisión impedía visualizar y compartir en la red social artículos de cualquier medio australiano, lo cual hizo que las visitas a estos medios, y por lo tanto sus ingresos, cayeran en picado (Benton 2021). El bloqueo se debía a que el gobierno australiano quería aprobar una ley que grabase al gigante tecnológico por compartir contenidos creados por medios de ese país, redistribuyendo así hacia ellos parte de los beneficios generados con sus contenidos. La estrategia de Facebook funcionó parcialmente, ya que forzó a que gobierno negociase la

⁴⁸ Eso explicaría por qué para cada tipo de intercambio existe una plataforma claramente dominante: Airbnb para intercambiar alojamientos, Instagram para compartir imágenes, Youtube para compartir videos, Twitter para publicar ideas y opiniones, Facebook para mostrar la vida social o Tinder para buscar pareja, por poner algunos ejemplos.

legislación con la compañía tecnológica (Puigdemont 2021). Lo importante, en todo caso, es que Facebook restringió el intercambio de información a millones de personas por intereses puramente corporativos.⁴⁹

Estos ejemplos ponen de manifiesto el poder privado de las plataformas para condicionar el debate público. Los problemas crecen cuando al poder privado de las plataformas se le suma el poder público de estados poco democráticos. La infraestructura tecnológica necesaria para el adecuado funcionamiento de las plataformas suele estar en manos de los gobiernos, los cuales pueden simplemente bloquear la red e impedir el adecuado funcionamiento de las plataformas (Tufekci 2017). Este tipo de preocupaciones hacen que, conforme se extienden las nuevas tecnologías digitales, proliferen las reflexiones sobre la actualidad de la libertad de prensa en la era digital (Wu 2019) y sobre cómo hacer que la infraestructura sobre la que se ejerce digitalmente la libertad de expresión sea neutral, accesible y democrática (Benkler 2001; Balkin 2004a, 2004b, 2009, 2014). Pero sobre todo, estas preocupaciones ponen de manifiesto que la revolución digital no ha acabado con el enorme poder de unos pocos para controlar lo que se discute públicamente.

Con este breve repaso a las nuevas críticas no quiero sugerir que la revolución digital haya sido negativa para el ideal de ciudadanía bien informada. Al contrario, al facilitar el consumo de información y al universalizar la capacidad para producirla, la revolución digital ha abierto un camino extraordinariamente prometedor para el futuro de la democracia. Apenas estamos empezando a explorar las potencialidades democráticas de estas tecnologías, que de emplearse adecuadamente podrían hacer realidad el sueño de una ciudadanía bien informada. Mi intención al poner de manifiesto estos problemas es tan sólo mostrar que, tal y como ocurría con los viejos medios comerciales, los nuevos medios no están siendo capaces de satisfacer adecuadamente la función informativa tradicionalmente atribuida a la prensa. Es más, parece que la proliferación de medios desatada por la revolución digital ha hecho aún más difícil, si no imposible, que la

⁴⁹ No es la primera vez que surge polémica por la capacidad de Facebook para restringir la libertad de expresión. Un tema muy discutido es el hecho de que la compañía restrinja sistemáticamente las imágenes de desnudos. Más allá de la legítima aspiración a no convertirse en una plataforma pornográfica, la política de Facebook es controvertida porque censura los pezones de mujeres, incluso si no se trata de contenidos propiamente eróticos o sensuales, algo que no hace con los pezones de hombres, los cuales pueden aparecer sin problema en la red social (Toor 2016; Gibbs 2016; Hopkins 2017).

prensa pueda cumplir su función informativa. Éste es, sin duda, el problema más grave al que se enfrenta la prensa en el siglo XXI. Me referiré a él en la siguiente sección.

3. La “muerte de la prensa” y la cuestión del diseño institucional

En esta sección explicaré el último y más grave de todos los problemas del modelo comercial de prensa: la crisis económica del periodismo.⁵⁰ Esta crisis pone de manifiesto el agotamiento del modelo y la necesidad de buscar una alternativa institucional para ofrecer a la ciudadanía información democráticamente relevante. Al comienzo del capítulo, dije que el modelo comercial de prensa nació con la *penny press* (II§1.2), y podría decirse que los problemas mencionados hasta ahora (II§2) son algo así como las enfermedades que la prensa comercial ha ido sufriendo durante su vida. Siguiendo con la metáfora biológica, la crisis económica del periodismo en el siglo XXI podría ser algo así como su enfermedad terminal. La llamada “muerte de la prensa” plantea una cuestión fundamental, a la que me referiré como la cuestión del diseño institucional, que nos interpela por cómo habríamos de reformar la prensa para que en el siglo XXI pueda informar adecuadamente a la ciudadanía.

Durante los años dorados de la prensa comercial, toda la población confluía como audiencia en unos pocos medios. Al ser escasos, estos medios funcionaban como cuellos de botella que conectaban a los publicistas con la ciudadanía y podían cobrar altas sumas a los publicistas a cambio de acceder a sus audiencias. El dinero recaudado con publicidad servía para financiar el periodismo, en teoría de calidad, que realizaban los medios oligopólicos. De esa forma, al menos en teoría, las funciones comercial y democrática se retroalimentaban de forma virtuosa (II§1.2). Sin embargo, la revolución digital hizo que proliferasen enormemente los medios y que, consecuentemente, las audiencias se fragmentasen. Así, los medios que tradicionalmente cumplían con la misión informativa perdieron gran parte de sus audiencias, las cuales migraron a otros medios y formatos.

En estas condiciones, los medios tradicionales no pueden ingresar por publicidad tanto como antes, por lo que, como dice Habermas, “no pueden cumplir la función dual hasta

⁵⁰ Para un análisis más pormenorizado de la crisis del periodismo, pueden verse los estudios de Cagé (2016, cap. 2), McChesney y Nichols (2010, cap.1) o McManus (2017, cap. 1).

ahora desarrollada por la prensa de calidad, a saber, satisfacer las demandas de información y educación al tiempo que generan beneficios” (Habermas 2009, 132). Lamentablemente, los fondos que han dejado de recibir los medios tradicionales no se han destinado a financiar periodismo digital, sino principalmente a colocar publicidad en redes sociales y buscadores web, especialmente Facebook y Google. Por ilustrarlo con un dato, en 2018 estas dos compañías acapararon respectivamente el 40% y el 12% del dinero invertido en publicidad en medios estadounidenses (Barthel 2019). La fuga de fondos hacia nuevos medios que no producen periodismo podría explicar por qué, a pesar de la proliferación de nuevos medios y a pesar de que cada vez se invierte más en publicidad online, la inversión en periodismo sigue cayendo. Parece que hay negocios más atractivos en los que invertir el dinero.

Por lo general, los medios que intentan hacer periodismo han adoptado tres estrategias distintas para sobrevivir. Una, casi universal, es la reducción de costes mediante el abaratamiento del proceso de producción, lo cual pasa por elaborar noticias menos sofisticadas, externalizar servicios a agencias informativas y, sobre todo, por la reducción y precarización de la plantilla (Van Aelst et al. 2017, 8–12). Los datos en ese sentido son contundentes: entre 2008 y 2019, en Estados Unidos el número de periodistas cayó un 23%, pasando de 114.000 a 88.000 (Grieco 2020). Otra estrategia frecuente es la adopción de formatos más agresivos y sensacionalistas, que a menudo se deslizan hacia el infotainment. De esta forma, los contenidos informativos pueden mitigar la pérdida de audiencia frente a otros formatos más divertidos o entretenidos y frenar así la caída de ingresos por publicidad. El diario digital *The Huffington Post*, de reciente éxito internacional, es un buen ejemplo de esta estrategia. La tercera estrategia, adoptada cada vez por más medios digitales, consiste en exigir que las audiencias cofinancien directamente los medios mediante suscripciones o donaciones. Para incentivar el pago, a menudo los medios digitales limitan la lectura de artículos a quienes no contribuyen al mantenimiento del medio. Por ejemplo, el diario *El País*, que es probablemente el más prestigioso de España, limita a diez el número de artículos que pueden consultarse gratuitamente cada mes.

En su conjunto, estas tres estrategias -los recortes, el deslizamiento hacia el infotainment y la petición de ayuda financiera a las audiencias- revelan el agotamiento del modelo de prensa comercial. Las dos primeras estrategias deterioran la calidad de la información ofrecida por los medios comerciales, calidad que de por sí ya era muy

cuestionable. La tercera estrategia pone de manifiesto que la publicidad es incapaz de sostener el adecuado funcionamiento de la prensa, tal y como había venido haciendo durante los dos últimos siglos. Sin ingresos por publicidad y sin conseguir fuentes alternativas de financiación, la prensa se enfrenta a un “apocalipsis mediático” (Thompson 2017) en el que muchos medios, especialmente los más pequeños, tienen que cerrar.

El diagnóstico ante esta situación, cada vez más compartido, es que en el siglo XXI la prensa está abandonando (o ha abandonado) su función democrática por ser incapaz de generar el periodismo de calidad que la democracia necesita (Jones 2009; Overholser 2006, 5). Cabe preguntarse entonces si deberíamos seguir considerando a la prensa una institución democrática, o si es que la prensa sigue existiendo. De hecho, cada vez son más quienes dicen que la prensa (McChesney y Nichols 2010; Serrano 2014) y el periodismo (Ramonet 2009; McChesney 2016) han muerto. Y no parece una conclusión descabellada. Si puede entenderse que la moderna prensa comercial *nació* con la revolución de la *penny press*, podría decirse que la moderna prensa comercial ha *muerto* tras la revolución digital.

Lo preocupante de la llamada “muerte de la prensa” no es, empero, la desaparición de un modelo de negocio, sino las implicaciones que esto tiene para la democracia. Al desaparecer la institución encargada de informar a la ciudadanía, la propia democracia está en grave peligro. Ya lo dijo Madison, uno de los *padres fundadores* de los Estados Unidos, en la cita que encabeza este capítulo: “Un gobierno popular, sin información popular, o sin los medios para adquirirla, no es sino el prólogo a una comedia o a una farsa, o quizás a ambas”. Hace poco, McChesney y Pickard han mostrado la misma preocupación:

La base del autogobierno es una ciudadanía informada, y como el Cuarto Estado es la institución con la responsabilidad primaria de hacer posible una ciudadanía informada, la crisis existencial de los medios (*news media*) es, de hecho, una crisis existencial del autogobierno (McChesney y Pickard 2011, ix).

Aunque es cierto que estamos en una situación crítica, no deberíamos dejarnos llevar por el fatalismo. La llamada “muerte de la prensa” no es más que una metáfora para referirse al agotamiento de un modelo económico que, hasta ahora, ha servido para financiar el periodismo supuestamente de calidad. Sin embargo, el colapso del modelo económico de la prensa comercial moderna no significa que debamos deshacernos de la

idea, asociada a ese mismo modelo, de una institución democrática que informe a la ciudadanía. Como sabemos, sin una institución informativa como la prensa, el ideal de ciudadanía bien informada y por lo tanto el proyecto democrático son imposibles (I§3.3). De hecho, la crisis del periodismo nos ofrece la oportunidad de inventar un nuevo modelo, “algo mucho mejor y mucho más democrático de lo que nunca ha existido antes” (Mcchesney y Nichols 2010, 166; *también* Serrano 2014).

La crisis económica del modelo de prensa comercial, junto con los demás problemas que hemos visto a lo largo del capítulo (II§2), plantean una cuestión fundamental, a la que me referiré como la *cuestión del diseño -o de la reforma- institucional de la prensa*. Esta cuestión podría plantearse así: ¿cómo podemos reformar la prensa para que cumpla satisfactoriamente su función informativa? O, dicho de otro modo, ¿qué medidas específicas deberíamos adoptar para que la prensa, concebida como una institución del gobierno democrático, informe adecuadamente a la ciudadanía?

La cuestión del diseño institucional es tremendamente compleja, por lo que tan sólo podré ofrecer una respuesta parcial que, además, requerirá varios pasos. El primero de esos pasos lo daré en el próximo capítulo. Allí abordaré la libertad de expresión, el mecanismo institucional más importante, tanto para el buen funcionamiento de la prensa como para la promoción del ideal de ciudadanía bien informada. Como mostraré (III§§3-5), a pesar de la importancia que la legislación y la jurisprudencia otorgan al interés de la ciudadanía en acceder a información democráticamente relevante, este interés carece de una protección jurídica específica. Este descubrimiento me llevará, en los siguientes capítulos, a explorar la posibilidad de un nuevo derecho, al que me referiré como *derecho ciudadano a la información*. La función de este derecho sería garantizar a la ciudadanía un acceso fácil a la información democráticamente relevante en las sociedades del siglo XXI. A partir de él, podrían derivarse propuestas de reforma institucional para la prensa.

En el cuarto capítulo mostraré los precedentes de este todavía pretendido derecho, los cuales aparecen claramente en las teorías del periodismo, de la democracia y del derecho (IV§3). Además, ofreceré un análisis conceptual de esta idea que, espero, ayude a comprender mejor las características del derecho ciudadano a la información (IV§4). Este análisis no podrá ser completo, ya que el concepto está abierto a diferentes concepciones específicas, las cuales dependen a su vez de la concepción de la democracia que adoptemos. Por ello, en la tercera parte de la investigación (caps. V-

VIII) plantearé cuatro concepciones de la democracia distintas, cada una con su respectiva concepción del derecho ciudadano a la información y, consecuentemente, con distintas propuestas de diseño institucional para la prensa.

Sólo después de ese largo recorrido por las teorías democráticas y sus respectivas teorías normativas de la prensa podré retomar la cuestión del diseño institucional. Eso es lo que haré en el último capítulo, en el que analizaré distintas propuestas de reforma de los medios de comunicación. En definitiva, aquí concluye la presentación de los problemas que justifican la necesidad de una reforma institucional de la prensa. De ahora en adelante, trataré de buscar soluciones.

4. Conclusión

A lo largo de este capítulo he explicado cómo funciona el modelo de prensa vigente durante los dos últimos siglos, desde la invención de la *penny press* en 1833, hasta la actualidad.

Primero (II§1) expliqué los dos cambios fundamentales producidos por la revolución de la *penny press*, revolución que considerarse el momento fundacional del modelo de prensa comercial.

El primero de estos cambios fue la introducción de un nuevo sistema de financiación mediante publicidad (II§1.1). En lugar financiarse con la venta directa de información al público, como tradicionalmente se había hecho hasta mediados del siglo XIX, la moderna prensa comercial se financiaba principalmente mediante la captación de la atención de la ciudadanía y su posterior *reventa* a las empresas publicistas, que eran quienes realmente sufragaban los medios comerciales. El segundo gran cambio (II§1.2), desatado a medio plazo, fue el desarrollo y la promoción de un discurso público según el cual la prensa comercial era ante todo una institución democrática que servía a la ciudadanía y se encargaba de informarle sobre los asuntos importantes. Según este discurso, promovido principalmente por los propios medios comerciales y sus periodistas, la función comercial de maximización de beneficios era secundaria o instrumental respecto a la función democrática de informar al público.

En teoría, los medios comerciales serían capaces de cumplir ambas funciones simultáneamente, e incluso de manera mutuamente provechosa. Sin embargo, como

mostré después (II§2), numerosas críticas han cuestionado esta asunción. He ordenado estas críticas en tres grupos. En el primero (II§2.1), incluí las que denuncian los sesgos políticos y económicos impuestos en la información por parte de la élite que controla la prensa. En el segundo (II§2.2) incluí críticas que, con independencia de la calidad de la información ofrecida, consideran el modelo comercial de prensa inmoral, ya sea porque instrumentaliza a las audiencias, porque trata a la ciudadanía de forma clasista o porque mercantiliza lo que debería quedar al margen del mercado. En el tercer grupo incluí algunas críticas nuevas, desarrolladas a partir de la revolución digital (II§2.3), que rebajan las expectativas generadas por los nuevos medios al señalar no sólo la predominancia de los medios viejos, sino también el uso predominantemente empresarial que se da a las nuevas tecnologías, lo cual hace que los viejos problemas persistan o incluso que se recrudezcan.

A todo esto, hay que sumarle (II§4) el que parece ser el peor problema sufrido por la prensa desde sus inicios: una profunda crisis económica, resultado indirecto de la revolución digital, que ha reducido drásticamente los fondos tradicionalmente destinados a financiar el buen periodismo que la democracia necesita. La crisis económica del modelo pone de manifiesto que, si algún día la prensa comercial cumplió su función informativa relativamente bien, esos tiempos ya pasaron. De ahí la urgencia de buscar reformas institucionales que garanticen el adecuado funcionamiento de la prensa en el siglo XXI. Esa búsqueda es la que comienza en el capítulo siguiente.

SEGUNDA PARTE: LIBERTAD DE EXPRESIÓN

III. LOS DERECHOS DE EXPRESIÓN Y EL IDEAL DE CIUDADANÍA BIEN INFORMADA

Sólo un individuo informado está en condiciones de participar libremente en el Estado democrático. Éste es el lema que, con éstas o parecidas palabras, inspira las distintas interpretaciones de las libertades de expresión e información.

IGNACIO VILLAVERDE MENÉNDEZ, *Los derechos del público.*

La libertad de expresión ha sido tradicionalmente el mecanismo institucional principal en la promoción del ideal de ciudadanía bien informada, así como el instrumento jurídico más importante en el funcionamiento de la prensa. El objetivo de este capítulo es mostrar cómo los derechos de expresión promueven especialmente el interés que la ciudadanía tiene, como audiencia, en recibir información democráticamente relevante.

En la primera sección (III§1) presentaré la libertad de expresión como un amplio principio jurídico que protege una pluralidad de intereses -de las participantes, de la audiencia y de terceras personas- y que engloba una multitud de derechos -de expresión, del público y de terceras personas (III§1.1). La importancia del ideal de ciudadanía bien informada se aprecia ya en el hecho de que una de las principales justificaciones de este principio general, que apela al autogobierno (III§1.2), así como en la teoría colectivista de la libertad de expresión (III§1.3).

Sin embargo, donde más se aprecia la importancia de este ideal es en el funcionamiento de los derechos de expresión, que son los derechos -incluidos bajo el principio de libertad de expresión- que regulan las acciones de quien emite información. Como trataré de mostrar en las siguientes secciones, el deseo de proteger el interés de la ciudadanía en recibir información democráticamente relevante podría explicar: por qué la *libertad de opinión* protege especialmente las opiniones políticas (III§2), por qué la *libertad de prensa* estadounidense suele concebirse como un derecho instrumental para la creación de la cuarta rama del gobierno democrático (III§3) o por qué el *derecho a informar* español protege solo la comunicación de información veraz y públicamente relevante, especialmente si es emitida por periodistas en el ejercicio de su rol profesional (III§5). Además, existen varios derechos específicos, como los derechos

profesionales de las periodistas o las garantías adicionales al derecho a informar, cuya función principal parece ser coadyuvar a los otros derechos en la promoción de este ideal (III§6).

A la luz de este análisis, concluiré que, aunque los derechos de expresión regulen las acciones de quien emite información, una de sus principales motivaciones -si no la principal- es proteger el interés que la ciudadanía tiene, como audiencia, en recibir información democráticamente relevante. Así, quedará expuesto el compromiso del constitucionalismo con el ideal de ciudadanía bien informada.

1. Libertad de expresión

La libertad de expresión es el término genérico con el que los textos internacionales se refieren al principio jurídico que promueve el libre intercambio de informaciones de todo tipo a través la sociedad (Villaverde Menéndez 1995, 19) o, si se quiere decir de otra manera, a una libertad muy general para comunicarse y expresarse (Stephens y Scheb 2007, 125). Es así como suele usarse el término en la jurisprudencia estadounidense, en la que se toma por sinónimo de la Primera Enmienda.⁵¹ También en el contexto español se utiliza el término “libertad de expresión” para referirse indistintamente al conjunto de libertades del artículo 20.1 de la Constitución, como hace por ejemplo García Morales (2020), o incluso a todo el artículo 20, como hace Solozabal Echavarría (1988).⁵²

Entendida en este sentido amplio, la libertad de expresión es un principio jurídico que engloba un conjunto de derechos más específicos. De ahí que, por ejemplo, en el contexto estadounidense Emerson (1963) hable del “sistema de la libre expresión” para

⁵¹ En inglés existen dos términos, *freedom of speech* y *freedom of expression*, que se traducen por “libertad de expresión”. La traducción literal de *freedom of expression* sería justamente “libertad de expresión”, mientras que *freedom of speech* se traduciría más bien por “discurso libre” (Urías 2019, 45) o quizás más estrictamente por “libertad de habla”. Puede discutirse si *freedom of speech* y *freedom of expression* se refieren exactamente lo mismo, pero lo cierto es que en la literatura en lengua inglesa se emplean de manera intercambiable y que, además, ambos suelen traducirse al castellano indistintamente como “libertad de expresión”. Por ello, en adelante traduciré indistintamente ambos por “libertad de expresión”.

⁵² En el contexto español el término “libertad de expresión” también se usa a menudo en un sentido más restringido para referirse a lo que llamaré más adelante “libertad de opinión” (III§2). A fin de evitar confusiones, reservaré el término “libertad de expresión” para referirme a su sentido amplio, es decir, para la libertad general que acabo de describir, y me referiré a su sentido restringido -que hace referencia a la libertad específica del artículo 20.1.a)-, con el término “libertad de opinión. En ambos usos sigo a Villaverde Menéndez (2018).

referirse al conjunto de derechos que promueven la libre circulación de ideas o que, en el contexto español, la recién mencionada García Morales (2020, 34) se refiera a “las libertades de la libertad de expresión”. Cabe decir que los derechos englobados bajo el principio de la libertad de expresión no protegen únicamente discursos lingüísticos, sino también acciones no verbales, a las que se ha llamado “*discurso simbólico*” (*symbolic speech*; Stephens y Scheb 2007, 140). En su conjunto, estos derechos tienen por objeto la promoción de un ideal, el de la libre discusión de ideas, y es por ello que promueven el intercambio de contenidos de todo tipo a través de la sociedad. Como dice Villaverde Menéndez, “*que todos puedan hablar y escuchar, y que todo pueda ser dicho y escuchado*. En esto consiste la apertura del proceso de comunicación pública que parece imponer el artículo 20.1 CE” (Villaverde Menéndez 1995, 61, cursiva original).

Efectivamente, al proceso que auspician las libertades contenidas por la libertad de expresión es a lo que se suele denominar *comunicación pública*. La comunicación pública es el proceso a través del cual se pretende poner en contacto a todas las partes de la sociedad, permitiendo así el libre intercambio de información entre ellas. Se trata de un proceso tan amplio, general y complejo como su garantía jurídica, la libertad de expresión. En este complejo proceso se entremezclan una pluralidad de roles e intereses, los cuales conviene distinguir para comprender adecuadamente la relación entre el principio jurídico de la libertad de expresión y el ideal de ciudadanía bien informada. Eso es lo que haré en la siguiente subsección.

1.1. Roles e intereses

En un artículo ya famoso, el filósofo Thomas Scanlon (1978) explicó que en la legislación sobre libertad de expresión no se protegen únicamente los intereses de quienes emiten información. Desde luego, éstos son intereses fundamentales, pero no los únicos. Junto a ellos, la libertad de expresión también considera los intereses de quienes, como audiencia, son o pueden ser expuestos a expresiones de otras, así como los de terceras personas que pudieran verse afectadas de alguna manera por la expresión.

Scanlon llamó a los intereses de quien realiza la expresión *intereses de la participante* (*participant interests*). Los intereses de la participante pueden ser de distinto tipo (políticos, religiosos, comerciales, etc.), aunque podrían englobarse en uno muy general:

el de poder llamar la atención de una gran audiencia sobre algo (Scanlon 1978, 521). Por otro lado, están los *intereses de la audiencia* (*audience interests*), que también son diversos. El más genérico de ellos sería el interés en tener un buen ambiente en el que haya información disponible con la que poder formarse creencias y deseos (op. cit., 527). Y, por último, estarían los intereses de terceras personas (*bystander interests*), que son los intereses de quienes a pesar de no ocupar el rol de participante ni el de audiencia se ven afectadas indirectamente por la expresión.⁵³

Así, en la libertad de expresión Scanlon distingue tres roles (participante, audiencia, y tercera persona) y tres tipos de intereses (de la participante, de la audiencia y de tercera persona). A partir de esta división, podrían identificarse distintos tipos de derechos contenidos bajo el paraguas de la libertad de expresión.

Los derechos de expresión (*speech rights*) serían aquellos derechos que regulan las acciones propias de lo que Scanlon llama *participante*: expresarse, emitir opiniones y críticas, publicar contenidos, comunicar información, etc.⁵⁴ Un apunte muy importante sobre los derechos de expresión es que, en contra de lo que sugiere su nombre, y aunque regulan las acciones del participante, su función no es únicamente proteger los intereses del participante. Es evidente que la libertad artística protege, además del interés del participante en crear obras de arte, el interés de la audiencia y de terceras personas en acceder a cultura. También es obvio que la libertad de cátedra protege el interés de las

⁵³ La traducción literal de *bystander interests* sería “intereses de la transeúnte”. Sin embargo, he considerado más adecuado traducirlo por “intereses de tercera persona”, puesto que en realidad Scanlon no se refiere únicamente a los intereses de quien es afectado indirectamente por la expresión debido a que pasa por el lugar en el que ésta se realiza, que es lo que estrictamente significa transeúnte. Mi decisión se ve reforzada por la división que Scanlon hace de los *bystander interests* en dos subtipos de intereses. El primer subtipo incluiría los intereses en evitar los efectos colaterales indeseados de la expresión, tales como el ruido de las muchedumbres, los panfletos tirados por el suelo o los atascos. El segundo subtipo, en cambio, incluiría los intereses de terceras personas que se ven afectadas por los cambios que la expresión causa en el estado de ánimo o en las creencias de la audiencia (Scanlon 1978, 528). Un ejemplo de este segundo subtipo sería el interés de las mujeres en que no se produzca ni se consuma pornografía machista, puesto que ese contenido contribuye a generar en la audiencia creencias que eventualmente afectan negativamente a la concepción de las mujeres y a su rol en la sociedad (lo mismo podría argumentarse de la prostitución; véase Satz 2010, cap. 6). Como se ve, sólo los intereses del primer subtipo serían estrictamente intereses de la transeúnte. El segundo subtipo se refiere más bien a intereses de terceras personas que se ven afectados por la expresión *precisamente a pesar de no ser transeúntes*. El ejemplo de la pornografía machista ofrece una razón a favor de regular estos contenidos y, de paso, prueba el siguiente punto anotado por Scanlon. Los intereses de la transeúnte -primer subtipo-, llevarían a regulaciones de lugar, tiempo y modo. En cambio, los intereses de terceras personas afectadas por las creencias o los estados de ánimo que la expresión suscita en la audiencia -segundo subtipo-, llevarían a regulaciones de contenido (Scanlon 1978, 528).

⁵⁴ Sam Lebovic (2016), por ejemplo, usa el término *speech rights* para referirse a las libertades de expresión y prensa, aunque puede entenderse -y así lo hago- que el término incluye más derechos que estos dos.

estudiantes en recibir una buena educación, más incluso que el interés de la profesora en transmitir sus conocimientos.

De hecho, pareciera que algunos derechos de expresión aspiran primordialmente no a proteger los intereses de quien se expresa, sino de la audiencia y de las terceras personas. Esto es precisamente lo que intentaré mostrar a lo largo del capítulo. En concreto, quisiera mostrar que algunos derechos de expresión aspiran primordialmente a proteger el interés que, como audiencia, la ciudadanía tiene en poder acceder fácilmente a información democráticamente relevante (III§2-6). La especial protección de este interés muestra que el ordenamiento constitucional se preocupa por promover el ideal de ciudadanía bien informada a través de regulaciones específicas que facilitan y protegen la transmisión de la información que, se supone, es democráticamente más relevante. También mostraré que, además de inspirar regulaciones específicas, el interés de la ciudadanía en poder acceder a información democráticamente relevante tiene un enorme peso en la justificación del principio general de la libertad de expresión. Eso es lo que haré en la siguiente subsección (III§1.2).

Antes de pasar a las justificaciones de la libertad de expresión, permítaseme anotar que ésta no inspira únicamente el reconocimiento de *derechos de expresión*. La libertad de expresión también inspira lo que podrían llamarse “derechos del público”, según los llama Villaverde Menéndez (1995), o “derechos de audiencia” si siguiésemos la terminología de Scanlon. Este segundo grupo de derechos regularían las acciones propias de quien ocupa el rol de audiencia, es decir, de quien busca o recibe información. Entre los derechos del público podrían incluirse el derecho a investigar, el derecho a ser informado por una médica o una abogada, o el derecho de acceso a información en manos de la administración pública. Igualmente, aunque quizás esto resulte más extraño, podría decirse que la libertad de expresión también inspira el reconocimiento de derechos de terceros de terceras personas. Estos serían los derechos que regulasen las acciones de quien en la expresión ocupase el rol de tercera persona, como por ejemplo los derechos a la propia imagen y o al honor, ambos reconocidos en el artículo 18 de nuestra Constitución.

Aunque no profundizaré en los derechos de terceras personas, dedicaré el próximo capítulo a los derechos del público. En éste, me circunscribiré a los derechos de expresión, y en concreto a mostrar la importancia que el ideal de ciudadanía bien informada tiene tanto para su reconocimiento como para su funcionamiento. Como

ilustraré ahora, el primer indicio de esa importancia aparece en las justificaciones ofrecidas en favor del principio general de la libertad de expresión.

1.2. Justificaciones

Se han ofrecido tantos argumentos a favor de la libertad de expresión que no se pueden englobar bajo uno solo, único y concluyente (Scanlon 2011, 543). Es más, los tribunales apelan a menudo de manera inconsistente a justificaciones dispares para su regulación y protección (Tsesis 2015, 1017; Barendt 2012, 55), sin que pueda decirse que existe una teoría completa de la libertad de expresión (Emerson 1963, 900). Sin embargo, es frecuente clasificarlos en tres líneas argumentales que apelan, respectivamente, a la autonomía, a la búsqueda de la verdad y al buen autogobierno democrático (Feldman 2016).⁵⁵ Como mostraré, ninguna de estas líneas apela exclusivamente a los intereses de la participante. Y, lo que es más importante para esta investigación, la tercera línea apela explícitamente al interés que la ciudadanía tiene, como audiencia, en recibir información democráticamente relevante.

El primer conjunto de argumentos hace referencia a la *autonomía*.⁵⁶ La asunción compartida por todos ellos es que para poder desarrollar la libre conciencia y la propia

⁵⁵ Aunque estos son los argumentos estándar, no todos los autores coinciden. Por ejemplo, Solozabal Echevarría habla de dos aspectos esenciales de la libertad de expresión: por un lado, una dimensión individual que conecta con la dignidad de la persona y, por otro, un aspecto funcional que conecta con el principio democrático (Solozabal Echevarría 1988, 140). El primer aspecto conectaría con la primera justificación, y el segundo con la tercera. Según Lichtenberg, hay dos principios en la libertad de expresión: por un lado, el principio de no interferencia o de no censura y, por otro, el principio de la multiplicidad de voces. Ambos principios se sustentan sobre tres valores fundamentales que no coinciden exactamente con los de la clasificación estándar, a saber (a) la autonomía y expresión del yo, (b) la democracia y búsqueda de la verdad, y (c) el desarrollo individual y autorrealización (Lichtenberg 1987, 334). También Cohen se separa del canon. A pesar de referirse a tres intereses fundamentales, éstos tampoco coinciden con los de las justificaciones estándar. El primero es el “interés expresivo”, “un interés en articular pensamientos, actitudes y sentimientos en materias de interés personal o humano, y quizás a través de esa articulación influir el pensamiento y la conducta de otros” (J. Cohen 1993, 224). El segundo es el “interés deliberativo” de encontrar lo bueno o lo valioso antes de actuar, para argumentar así con razones y no de manera ignorante (op. cit., 228, trad. propia). Y, por último, la libertad de expresión protegería también “un interés fundamental en asegurar información fiable sobre las condiciones requeridas para perseguir los objetivos y aspiraciones propias” (op. cit., 229).

⁵⁶ La autonomía ha recibido diferentes nombres: autonomía individual (Blasi 1977, 544) o personal (Tsesis 2015, 1028), autorrealización personal y autodeterminación (Barron y Dienes 2003, 348), simplemente autorrealización (Nimmer 1974, 653; Emerson 1963, 879) o autonomía y desarrollo personal (Greenwalt 1989, 114). Además de las diferencias terminológicas, hay que reconocer, aunque no me detendré en ello, que diferentes concepciones de la autonomía llevan a diferentes formulaciones argumentativas. Para una discusión sobre cuál es la mejor concepción de autonomía como valor justificativo de la libertad de expresión véase Brison (1998).

personalidad es necesario poder expresarse e intercambiar ideas con otras personas. Por eso la libertad de expresión puede verse como un prerrequisito de cualquier sistema liberal que reconozca los derechos individuales básicos (Urías 2014, 54).

Los argumentos de autonomía descansan sobre la intuición kantiana de que las personas somos capaces de elegir nuestra conducta independientemente de las condiciones que nos rodean. Los objetos y los seres irracionales responden mecánicamente a las leyes de la naturaleza; sin embargo, las personas podemos decidir nuestras acciones libremente conforme a nuestro juicio propio. Eso es lo que nos permite la razón, y ejercitarla es lo que nos hace autónomas. No obstante, tomar decisiones autónomas requiere tener ideas y opiniones propias, las cuales no podemos desarrollar sin la libertad de expresarnos y discutir con otras personas. Por eso una adquisición de ideas y opiniones adecuada, tal y como es necesaria para la toma de decisiones autónomas, es imposible sin libertad de expresión.

Así, la libertad de expresión se revela como algo imprescindible para proteger algo tan fundamental como el desarrollo y el florecimiento de la personalidad (Emerson 1963, 879; Barendt 2012, 892). Como dice Ash (2016, 73):

necesitamos la libertad de expresión para desarrollar completamente nuestra humanidad individual. La capacidad del lenguaje es lo que nos distingue de otros animales y, de momento, de las computadoras. Si se nos impide ejercitarlo libremente, no podemos ser totalmente nosotros mismos.⁵⁷

Los argumentos de autonomía ponen claramente de manifiesto que la libertad de expresión protege los intereses de las participantes en la medida en que expresarse libremente les ayuda a ejercitar su autonomía y a desarrollar sus puntos de vista. Pero también la audiencia se puede beneficiar de la libertad de expresión, puesto que tener acceso a las opiniones de otras personas nos permite concebir más opciones y tomar

⁵⁷ Hilando más fino, los argumentos de autonomía podrían subdividirse, siguiendo a Greenwalt (1989) entre consecuencialistas y no consecuencialistas. Un argumento de autonomía no consecuencialista diría que debe reconocerse la libertad de expresión porque el estado debe tratar a las personas como seres autónomos y racionales (*op. cit.*, 150–52) o -en clave contractualista- porque si la ciudadanía firmase un contrato social hipotético, no otorgarían al estado la capacidad para suprimir sus pensamientos e ideas (*op. cit.*, 147-150). Desde el punto de vista consecuencialista, podría decirse que la libertad de expresión es valiosa porque promueve el juicio independiente las decisiones meditadas, propias de seres autónomos (*op. cit.*, 144), o que sin libertad de expresión no podemos adquirir ideas propias y vivir, por tanto, una vida autónoma.

elecciones más acordes a nosotras mismas. Si sólo pudiésemos acceder a un punto de vista, difícilmente podríamos concebir alternativas y tomar decisiones propias.⁵⁸

El segundo conjunto de argumentos justifica la libertad de expresión instrumentalmente, por su capacidad para promover el conocimiento y ayudar a descubrir la verdad (Ash 2016, 75; Greenwalt 1989, 130; Emerson 1963, 881; Barendt 2012, 892; Tesis 2015, 1038). La intuición básica compartida por todos ellos es que cuando se pueden contrastar y discutir ideas, aquellas que están más próximas a la verdad consiguen ser más populares, mientras que las erróneas terminan siendo rechazadas. Como la libre competencia entre ideas hará que las mejores triunfen, incluso aquellas que resulten absurdas o extravagantes deberían poder expresarse.

Los precedentes filosóficos más importantes de esta argumentación se encuentran en el *Areopagítica* de Milton (2011 [1644]) y en *La carta sobre la tolerancia* de Locke (2010 [1689]). Ambos textos son de corte liberal y ambos defienden la libertad de expresión frente al poder del Estado, si bien aún con reservas hacia el catolicismo, que por su afirmación de la superioridad del Papa sobre los monarcas era vista como una doctrina peligrosa para las libertades civiles y, por lo tanto, susceptible de censura. Pero sin duda el precedente filosófico más importante es John Stuart Mill, cuyo citadísimo pasaje condensa magistralmente la intuición de los argumentos que apelan a la verdad para justificar la libertad de expresión:

la peculiaridad del mal que consiste en impedir la expresión de una opinión es que se comete un robo a la raza humana; a la posteridad tanto como a la generación actual; a aquellas que disienten de esa opinión, más todavía que a aquellas que participan en ella. Si la opinión es verdadera se les priva de la oportunidad de cambiar el error por la verdad; y si es errónea, pierden lo que es un beneficio no menos importante: la más clara percepción y la impresión más viva de la verdad, producida por su colisión con el error (Mill 1997, 77).

El razonamiento es impecable. Si lo que se dice es verdad, debe permitirse su expresión, ya que por ser verdadero es valioso. Si ya lo sabemos, es valioso porque refuerza nuestras creencias correctas, y si no lo sabemos, es valioso porque ayuda a corregir

⁵⁸ Este es también un argumento en favor de la obligatoriedad de educación básica, en la medida en que permite que las niñas conozcan diferentes modos de vida y puedan así elegir el que desean para sí mismos (Rawls 1996, 199, V§6.3).

nuestros errores. Y si lo que se dice no es verdad, entonces también debe permitirse su expresión, ya que mediante el contraste con ideas falsas y erróneas es como llegamos tomar conciencia de que nuestras ideas están justificadas y no son meros dogmas. Así pues, no se debe, al menos *prima facie*, restringir la expresión de ideas y opiniones.

Esta intuición filosófica se desarrolló jurídicamente a principios del siglo XX, cuando la Corte Suprema de los Estados Unidos se enfrentó a varios casos polémicos que involucraban la libertad de expresión. El pistoletazo de salida fue el voto particular discrepante de Oliver Wendell Holmes en el caso *Abrams* (1919), en el que los acusados fueron condenados por imprimir y distribuir panfletos criticando al presidente Wilson durante la Primera Guerra Mundial. Según el veredicto, con sus críticas los acusados estaban lastrando los esfuerzos del gobierno para ganar guerra y, por lo tanto, presentaban un riesgo inminente para el país, riesgo que debía evitarse. En su voto discrepante, al que se unió el también célebre Louis Brandeis, Holmes sostuvo que las críticas vertidas por los acusados no debían sancionarse porque no suponían ningún riesgo real para los esfuerzos del gobierno. Es aquí donde Holmes hace la declaración que posteriormente inspiraría la famosa metáfora del mercado de las ideas, al que frecuentemente se apela para defender la libertad de expresión. La metáfora viene a decir que en una sociedad en la que la expresión carezca de restricciones, las mejores ideas se impondrán sobre las peores sin necesidad de intervención estatal, igual que en un mercado libre los productos más competitivos se imponen sobre los menos competitivos.⁵⁹

Más tarde, en el caso *Whitney* (1927), fue Holmes quien se sumó al voto discrepante de Brandeis. Contra la opinión mayoritaria del Tribunal, y en la misma tónica que en *Abrams*, ambos entendieron que el discurso pacífico a favor del comunismo no podía considerarse peligroso para la sociedad, incluso aunque abogase por el derrocamiento del Estado. No debería, por tanto, ser restringido. En este voto discrepante aparece otra idea repetida a menudo en las defensas de la libertad de expresión que apelan a la

⁵⁹ En realidad, Holmes no emplea el término “mercado de las ideas” (*marketplace of ideas*) en ningún momento. Lo que dice es que la mejor prueba de que una idea es verdadera es su capacidad para “hacerse aceptada en la competencia del mercado”. El fragmento en cuestión es el siguiente: “But when men have realized that time has upset many fighting faiths, they may come to believe even more than they believe the very foundations of their own conduct that *the ultimate good desired is better reached by free trade in ideas -- that the best test of truth is the power of the thought to get itself accepted in the competition of the market, and that truth is the only ground upon which their wishes safely can be carried out.*” *Abrams v. United States*, 250 U.S. 630, (1919), cursiva añadida, disponible en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/250/616/>.

verdad o el conocimiento: contra los discursos peligrosos o falsos, el remedio es más discusión, no la censura. En palabras de Brandeis:

Si hubiera tiempo para exponer a través de la discusión la falsedad y las falacias, para prevenir la perversión de los procesos de educación, *el remedio que ha de aplicarse es más discusión, no la imposición del silencio*. Sólo una emergencia puede justificar la repression. Ésta debe ser la regla si es que la autoridad ha de reconciliarse con la libertad. (Brandeis en *Whitney v. California* 274 U.S. 377 (1927), cursiva mía).⁶⁰

Las apelaciones al mercado de las ideas se usan frecuentemente para defender la desregulación de los medios de comunicación. Sin embargo, la idoneidad de la metáfora es cuestionable, puesto que las ideas y la información no tienen la naturaleza de, ni funcionan como, los bienes típicamente intercambiados en el mercado (Baker 2001, cap.1; Schonsheck 2010). Por otro lado tampoco parece nada claro que un sistema de medios desregulado garantice el triunfo de las mejores ideas.⁶¹

En cualquier caso, lo importante aquí es que esta justificación también apela a la capacidad de la libertad de expresión para proteger los intereses de quienes no emiten información. De hecho, lo fundamental en el argumento del mercado de las ideas es precisamente que la libertad de expresión expone a la *audiencia* a una diversidad enorme de argumentos y críticas, permitiéndole así discernir qué ideas son mejores y, en última instancia, adquirir conocimiento. Por supuesto, esto incluiría también

⁶⁰ Puede consultarse en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/274/357/>.

⁶¹ Desarrollé algunas de las críticas contra la desregulación del mercado en II§3.1-3.2, §4. Centrándonos en las críticas contra la metáfora del mercado de las ideas, podría decirse que éstas suelen atacar dos premisas implícitas en el mercado de las ideas, premisas que en el mundo real son de dudoso cumplimiento. La primera premisa es que la ciudadanía tiene las capacidades y la motivación necesarias tomar decisiones políticas adecuadas (Barron and Dienes 2003, 348; Greenwalt 1989, 134), algo cuestionable a juzgar por la apatía política y los sesgos cognitivos (I§2.4-2.5). La segunda premisa es una cierta igualdad material para que las ideas de todas las participantes puedan ser defendidas por igual, de tal forma que su éxito dependa sólo de su validez y no el poder o los recursos de quien las defiende. Sólo en estas condiciones -capacidades, motivación e igualdad- puede aceptarse la asunción de Brandeis de que los discursos peligrosos o falsos se pueden combatir con más discusión. En condiciones de enorme desigualdad, desregular el mercado de las ideas implica dar a las poderosas aún más capacidad para dominar el debate e imponer sus ideas, silenciando así a los grupos desaventajados que no podrán hacerse oír. Fiss se ha referido a este efecto silenciador de los mercados de ideas desregulados y desiguales como *la ironía de la libertad de expresión* (Fiss 1996; también Fiss 1986). La mayoría de los críticos del mercado de las ideas, como McChesney (2008, cap. 10) o Baker (Baker 2001, parte 1), denuncian el incumplimiento de esta premisa. Recientemente, Wu ha puesto en entredicho otras dos premisas implícitas en la metáfora del mercado de las ideas. La primera es la asunción de que, dado un tema, sólo un número limitado de personas querrán hablar públicamente (Wu 2019, 276). Si todos los participantes en el mercado de las ideas quisieran hablar, nos enfrentaríamos a un problema similar al del moderador (I§2.2). La otra asunción cuestionada por Wu es que la audiencia no se verá sobrepasada por la cantidad de información disponible y que tendrán tiempo e interés para procesarla (ibid.), asunción que en la sociedad digital queda más que en entredicho debido a fenómenos como la sobrecarga informativa, el desorden informativo y la apatía política (I§§2.3-2.4).

conocimiento político. Pero la presunción de que la libertad de expresión promueve el conocimiento político es tan importante que suele considerarse como un argumento con entidad propia.

Efectivamente, el tercer y último conjunto de argumentos normalmente ofrecidos en favor de la libertad de expresión justifica su protección apelando a su utilidad para el adecuado funcionamiento del autogobierno democrático (Emerson 1963, 882; Ash 2016, 76). Se trata, de nuevo, de una argumentación instrumental, al igual que la segunda línea.

Cabe mencionar que la libertad de expresión facilita el buen funcionamiento democrático promocionando la estabilidad social. Al permitir expresar diferentes opiniones abiertamente, la libertad de expresión contribuye a que los conflictos se resuelvan pacíficamente y a que el cambio social sea pacífico y en calma (Emerson 1963, 884; Greenwalt 1989, 142). Esto es así porque a las mayorías la libertad de expresión les fuerza a reconocer la diversidad y a aceptar las opiniones de aquellos con los que desacuerdan profundamente, por pocos e incómodos que puedan ser (Bollinger 1988). Al mismo tiempo, desincentiva a que las minorías recurran a la violencia para promover sus fines, no sólo porque la vía legal de la expresión resulta menos arriesgada, sino porque es improbable que la opinión pública empatice con grupos violentos a los que se les permite defender su causa pacíficamente. En definitiva, al permitir cuestionar las leyes y las instituciones, la libertad de expresión hace más probable que la ciudadanía cumpla con esas leyes y respete esas instituciones, canalizando el conflicto por vías pacíficas (Blasi 1977, 550; Barendt 2012, 891). Por eso, a la libertad de expresión se la considera una “válvula de seguridad” (*safety valve*, Nimmer 1974, 653) de la democracia.

Sin embargo, la apelación a la estabilidad y la paz no es el argumento democrático predominante. La línea argumentativa democrática dominante señala que los derechos democráticos de manifestación, reunión, voto, etc. no tienen sentido sin la libertad para intercambiar ideas y opiniones (Barron y Dienes 2003, 348; Tsesis 2015, 1034). En esta línea, Urías ha dicho que “no hay duda de que el bien constitucionalmente protegido por la libertad de expresión es la *participación política*” (Urías 2019, 79, cursiva mía). Por

ello, esta libertad puede verse como un *prerrequisito* del ejercicio de las libertades políticas propias de la democracia (Urías 2014, 54).⁶²

El caso de Australia es muy ilustrativo al respecto. Australia carece de una declaración de derechos, y su constitución no hace mención explícita a la libertad de expresión (Zines 2000, 41). Para evitar la conclusión absurda de que Australia es una democracia sin libertad de expresión, la Corte Suprema Australiana tuvo que declarar que la libertad de expresión está implícitamente reconocida en el texto constitucional, argumentando que lo contrario sería insostenible: si la gente no pudiese debatir sobre asuntos políticos las elecciones democráticas simplemente no tendrían sentido (Barendt 2012, 892).

Sin embargo, normalmente los argumentos democráticos no tratan la libertad de expresión meramente como un prerrequisito de la democracia, sino como un prerrequisito de una *buena democracia*. La libertad de expresión es valiosa y debe protegerse, pues, porque es indispensable para el *buen* funcionamiento del gobierno democrático, puesto *permite y facilita que la ciudadanía se informe, adquiera conocimiento político y tome decisiones adecuadas*. En palabras de Lichtenberg, “ya que la gente requiere información adecuada para votar inteligentemente, la libertad de expresión puede mejorar el grado en que individuos y grupos participan más directamente en el proceso político” (Lichtenberg 2001, 578).

Ésta es, de lejos, la línea de argumentación democrática más importante en favor de la libertad de expresión. En ella, por ejemplo, Greenwalt ha dicho que la libertad de expresión contribuye de manera fundamental a que tanto la ciudadanía como sus representantes “captan verdades que son significativas para la vida política” (Greenwalt 1989, 145). De manera similar, Nimmer ha defendido la libertad de expresión como necesaria para articular un “diálogo democrático” en el que todo el mundo pueda expresarse y escuchar las opiniones de los demás sobre las cuestiones que hay que decidir, de tal manera que se tomen decisiones inteligentes (Nimmer 1974, 653).

Quien es quizás el defensor más vehemente de esta argumentación, Alexander Meiklejohn, y en cuya postura me detendré a continuación (II§1.3), ha sintetizado el argumento democrático diciendo que la gente necesita libertad de expresión “para

⁶² De ahí que haya quien, como Ungar (1990), defiende la promoción de la libertad de expresión en países antidemocráticos como mecanismo para sentar las bases para el reconocimiento de más libertades y para una posterior transición a la democracia.

governarse a sí misma en lugar de ser gobernada por otros” (Meiklejohn, 1961, 263). También podría incluirse en esta línea la argumentación de Blasi (1977), quien ha defendido que la libertad de expresión es valiosa entre otras cosas porque permite exponer públicamente casos de corrupción e incompetencia de la clase política, lo cual desincentiva las malas prácticas por miedo a la opinión pública y facilita la sustitución de las malas representantes por otras mejores. Aunque Blasi hace referencia a un aspecto más acotado, su intuición parece idéntica: la libertad de expresión favorece el buen gobierno democrático al promover que la ciudadanía se informe adecuadamente. Dahl, en cuya teoría de la democracia me detendré más adelante (cap. VI), también ha argumentado claramente en esta línea. Según él, la libertad de expresión es necesaria para que la ciudadanía adquiera competencia ciudadana, así como un “entendimiento ilustrado” de las posibles acciones del gobierno. Y añade “Las ciudadanas silenciosas pueden ser sujetos perfectos para un gobernador autoritario; serían un desastre para la democracia” (Dahl 1998, 97).⁶³

Entre la argumentación democrática y las dos previas existe una notable diferencia. Mientras las justificaciones por autonomía y por verdad apelan por igual a intereses de los tres tipos (participante, audiencia, y terceras personas) y además muy generales (autonomía, autorrealización, conocimiento, verdad), la justificación democrática apela a un elenco más específico de intereses, y claramente a uno por encima de todos los demás: el interés de la ciudadanía en disfrutar de un fácil acceso a información democráticamente relevante.

La especificidad y la preeminencia del interés democrático en la libertad de expresión ha llevado a creer a algunas personas que la libertad de expresión es una libertad condicionada, cuya protección debería estar supeditada a la promoción del buen debate democrático. Esta creencia es la piedra angular de la teoría colectivista de la libertad de expresión, en la que me detendré a continuación. Como se verá, la teoría colectivista es

⁶³ Otra argumentación reciente de corte democrático, aunque no tan enfocada en la promoción de conocimiento político, es la de Balkin. Balkin ha argumentado que la libertad de expresión aspira a promover una cultura democrática, lo cual iría más allá de la deliberación sobre asuntos públicos o institucionales. Una cultura democrática, dice, “es una cultura en la que los individuos tienen oportunidades equitativas de participar en la creación de las formas de significado que los constituyen como individuos” (J. M. Balkin 2004a, 3). Así, lo característico de la cultura democrática que pretende promover la libertad de expresión es que no la crean las élites, sino el pueblo, y a través de esta cultura es como el pueblo se concibe a sí mismo.

fundamentalmente errónea y, sin embargo, contiene en su núcleo una noble aspiración que merece la pena conservar.

1.3. La teoría colectivista

Lo que Post (1993) denominó “teoría colectivista” de la libertad de expresión, y a lo que Fiss (1996, 44) también se ha referido como “teoría democrática de la Primera Enmienda” es una concepción de la libertad de expresión que asume como única justificación la última de las que hemos visto en la subsección previa, es decir, la justificación democrática. Según esta teoría, la libertad de expresión sólo está justificada por su contribución a la provisión de información democráticamente relevante. El mayor exponente de esta teoría es, sin duda, Alexandra Meiklejohn. Para este filósofo, la Primera Enmienda estadounidense

no es guardiana del parloteo desregulado. No requiere que, en cada ocasión, cada ciudadana pueda tomar parte en el debate público. Tampoco puede dar garantía de que todo el mundo pueda tener oportunidad de hacerlo. (...) Lo que es esencial no es que todo el mundo pueda hablar, sino que todo lo que merece la pena decirse sea dicho (Meiklejohn 1965, 26).

Según Meiklejohn, la Primera Enmienda sólo debería proteger las expresiones que aporten información “relevante” que la ciudadanía “necesite escuchar” para “votar decisiones sabias” (*op. cit.*, 44). La postura de Meiklejohn se sustenta sobre la creencia de que la única justificación de la libertad de expresión es la justificación democrática o, dicho en otras palabras, de que el único interés realmente en juego cuando protegemos la libertad de expresión es el interés de la ciudadanía en acceder a información democráticamente relevante. No hay ambigüedad en sus palabras:

En mi opinión, «el pueblo necesita libertad de expresión» porque ha decidido, al adoptar, mantener, e interpretar su constitución, gobernarse a sí mismo en lugar de ser gobernado por otros. (...) Creo, como profesor, que el pueblo necesita novelas y dramas y pinturas y poemas porque será llamado a votar (Meiklejohn 1961, 263).

Como se ve, en este fragmento Meiklejohn no afirma que la libertad de expresión deba limitarse a la publicación de noticias u opiniones políticas, como tampoco niega que haya otros intereses y valores en juego. Estrictamente, lo que afirma, y ésta es la tesis colectivista de la libertad de expresión, es que el motivo último para proteger la libertad de expresión es su contribución al buen autogobierno democrático.

Quizás la tesis colectivista se aprecie mejor en las palabras de otro de sus defensores, Owen Fiss:

El propósito de la libertad de expresión no es la autorrealización, sino la preservación de la democracia, el *derecho de un pueblo, como pueblo*, a decidir qué tipo de vida desea vivir. La autonomía debe protegerse no por su valor intrínseco, como podría insistir un kantiano, sino como un medio o instrumento de autodeterminación colectiva. *Permitimos a la gente hablar para que otros puedan votar. La expresión permite a la gente votar de manera inteligente y libre, conscientes de todas las opciones y en posesión de toda la información relevante* (Fiss 1986, 1409–10, cursiva mía).

Igual que Meiklejohn, Fiss reconoce varios intereses involucrados en la Primera Enmienda. En concreto, dos: la autonomía individual, que corresponde con la primera línea argumentativa en favor de la libertad de expresión, y el debate público, que corresponde con tercera. Pero, al igual que Meiklejohn, y de forma quizás más clara, Fiss subordina el valor de la autonomía al del debate público, y por lo tanto asume que la capacidad de la autonomía para justificar la libertad de expresión depende de la contribución que la expresión tenga al interés democrático. De nuevo, las palabras de Fiss distan de ser ambiguas:

La premisa es que la autonomía llevará a enriquecer el debate público. (...) La expresión está protegida cuando (y sólo cuando) lo hace, y precisamente porque lo hace, no porque sea un ejercicio de autonomía. De hecho, *la autonomía no añade nada y si hace falta podría ser sacrificada para asegurar que el debate público es suficientemente rico como para permitir la verdadera autodeterminación colectiva* (Fiss 1986, 1410-11, cursiva mía).

Antes he dicho que la teoría colectivista es fundamentalmente errónea, y es que efectivamente la postura compartida por Fiss y Meiklejohn adolece de un grave problema. Este problema, denominado sin mucha misericordia “el error de Meiklejohn”⁶⁴ consiste en que, al hacer descansar la justificación de la libertad de expresión exclusivamente en su promoción del buen autogobierno democrático, se olvidan otros intereses importantes que la libertad de expresión también promueven. Y,

⁶⁴ La expresión “el error de Meiklejohn” da título al artículo de Post (1993). Digo que es un nombre inmisericorde porque Meiklejohn no es el único defensor de la teoría colectivista. Sin embargo, quizás por ser el máximo exponente y representante de la misma, él es el principal blanco de las críticas. Post no ha sido el único en ensañarse con él. Blasi, por ejemplo, ha desacreditado a Meiklejohn como un idealista cuya concepción de la libertad política no encaja con la realidad jurídica y cuya noción de la Primera Enmienda no responde a cómo funciona el sistema de la libertad de expresión en los Estados Unidos. Sus escritos, dice Blasi, resuenan a frustración sobre cómo debería ser el autogobierno (Blasi 1977, 557).

al dejar fuera esos intereses, perdemos los argumentos para justificar la protección de cualquier expresión que sea indiferente al ideal de una ciudadanía bien informada.⁶⁵

El problema no es, simplemente, que siguiendo la argumentación de Fiss y Meiklejohn perdamos la justificación del derecho a expresar ideas contrarias a la democracia, algo quizás más fácil de aceptar.⁶⁶ Se trata fundamentalmente de que si nos adheriésemos a la teoría colectivista perderíamos también la justificación para proteger cualquier expresión que no contribuyese a satisfacer el interés de la ciudadanía en acceder a información democráticamente relevante. Por lo tanto, infinidad de expresiones legítimas –como, por ejemplo, muchísimas obras de arte- podrían ser suprimidas sobre la base de que son democráticamente irrelevantes.

Este problema hace que la teoría colectivista sea muy poco atractiva y que resulte democráticamente inaceptable (Post 1993, 1109, 1119; Emerson 1976, 4; Nickel 2000, 4–5), lo cual no deja de ser paradójico dada su especial preocupación por promover la democracia. La noble intención de autores como Meiklejohn y Fiss no basta para justificar una teoría que, de implementarse, previsiblemente recortaría la libertad de expresión enormemente.

A pesar de su error fundamental, debemos reconocer a esta teoría el acierto de poner en valor el interés de la ciudadanía en acceder a información democráticamente relevante. Aunque este interés no sea el único que anima la legislación sobre libertad de expresión, se trata sin duda de un interés excepcional, tanto que explica no sólo el funcionamiento, sino también la naturaleza misma de varios de los derechos de expresión reconocidos bajo el paraguas general de este principio jurídico. Esto es lo que intentaré mostrar en las siguientes secciones.

⁶⁵ Por supuesto, lo mismo podría alegarse de cualquier teoría monista de la libertad de expresión. Si defendiésemos la libertad de expresión exclusivamente porque promueve la autonomía y tomásemos éste como su único valor, entonces careceríamos de base para justificar la protección de expresiones que no promuevan el valor de la autonomía (van Mill 2017, 2).

⁶⁶ Alemania, por ejemplo, en virtud del artículo 5.1 de la Ley Fundamental, permite privar de los derechos de expresión y prensa a quien los utilice para luchar contra la democracia, lo cual le ha valido el título de *democracia militante* (Urías 2019, 136). España, en cambio, no se considera una *democracia militante*, lo cual quiere decir que el estado es neutral ante el contenido de la expresión y que sólo puede limitarla si la expresión incluye “algo más que la mera transmisión de ideas: cuando de algún modo afecta a otro derecho fundamental” (Urías 2014, 58). En esta línea, el Tribunal Constitucional ha sostenido que “nuestro ordenamiento constitucional no permite la tipificación como delito de la mera transmisión de ideas, ni siquiera en los casos en que se trate de ideas execrables por resultar contrarias a la dignidad humana que constituye el fundamento de todos los derechos que recoge la Constitución y, por ende, de nuestro sistema político” (STC 235/2007, citado en Urías 2014, 57–58). Sobre la noción de *democracia militante* véase también Urías (2019, 135–40) o Carreras i Serra (2008, 58–59).

2. Libertad de opinión

La *libertad de opinión* es uno de esos derechos de expresión que pueden entenderse como englobados bajo el paraguas general de la libertad de expresión como principio jurídico.⁶⁷ En el ordenamiento español, en el que me centraré de ahora en adelante, la libertad de opinión viene recogida por el artículo 20.1.a) de la Constitución, que reconoce el derecho a “expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción”. La libertad de opinión impone así a las terceras personas el deber de no impedir, restringir, ni coartar la exteriorización de opiniones, críticas o juicios de valor (Villaverde Menéndez 2018, 596).

Debido a la amplitud de los contenidos que protege, la libertad de opinión se considera un principio jurídico con contenido expansivo, es decir, una libertad que tiende a proteger tantas acciones como sea posible (Urías 2019, 60–61, 193). Así, la libertad de opinión permitiría *prima facie* la expresión cualquier construcción ideológica o posición mental del titular (Urías 2014, 58), la exteriorización de cualquier convicción propia del emisor, sea equivocada o no (Villaverde Menéndez 1995, 75).

Sin embargo, en la práctica la libertad de opinión colisiona con otros derechos y bienes jurídicos dignos de protección, lo cual ha llevado a imponer ciertos límites a su ejercicio. Entre estos límites, los principales son los derechos al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia. En todos estos casos se hace necesario evaluar el peso relativo de los intereses a favor y en contra de permitir la opinión a fin de decidir si ésta tiene o no protección constitucional. Para ello, el Tribunal ha desarrollado una “vara de medir” en cuyos extremos opuestos estarían los insultos y la opinión política (Villaverde Menéndez 2018, 588).

El insulto se produce cuando mediante la comunicación se devalúa, veja o humilla a alguien, atentando contra su dignidad y tratando de arrebatarle el valor mínimo que toda persona merece (Urías 2014, 126–27). Esta forma de expresión constituye un claro

⁶⁷ A la libertad de opinión a veces se la denomina *libertad de crítica* y, como dije más arriba (nota 53 más arriba), muy a menudo *libertad de expresión*. Esta última nomenclatura resulta equívoca porque también se llama así al *principio general* de la libertad de expresión. Para evitar confusiones, sigo a Villaverde Menéndez (2018) en el uso del término *libertad de opinión*.

límite a la libertad de opinión y no está protegida constitucionalmente.⁶⁸ De aquí no se sigue que la crítica, incluso la crítica molesta u ofensiva, esté prohibida. Al contrario, la jurisprudencia avala el derecho a expresar todo tipo de críticas y opiniones por molestas o desagradables que resulten a quien se dirigen o a terceros. Lo que no permite son las expresiones que, sin ser necesarias para expresar críticas o ideas, resulten ofensivas o injuriosas, tales como los descalificativos que aluden a aspectos físicos o a la capacidad psicológica de las personas.

En el extremo opuesto al insulto están las opiniones y críticas políticas. La jurisprudencia ha entendido que el contenido esencial e inalienable de la libertad de opinión es precisamente este, la *opinión política*.⁶⁹ Por eso, cuando se ejerce para comunicar opiniones políticas, la libertad de opinión pierde su carácter de principio y pasa a funcionar como derecho fundamental. Adquiere entonces un *valor preponderante* sobre otros derechos, sobre los que tiene precedencia en caso de colisión. Esto significa que las exigencias para limitar la libertad de opinión son mucho mayores cuando se ejerce para opinar sobre cuestiones políticas, y especialmente si se critica a cargos públicos, en cuyo caso el derecho alcanza el mayor grado de protección (Villaverde Menéndez 2018, 596; Urías 2014, 64, 2019, 77; Díez Bueso 2002, 240). Los casos más ilustrativos son aquellos en los que la libertad de opinión colisiona con el derecho al honor. Este derecho, reconocido en el artículo 18.1 de la Constitución, consiste en el “*derecho a no sufrir un descenso en la consideración de los demás, ajeno a los propios actos*” (Urías 2014, 155, cursiva original). La protección especial de la crítica política implica que el honor de quienes ocupan cargos públicos está menos protegido frente a opiniones hirientes o difamatorias que el de personas privadas.⁷⁰

⁶⁸ El Tribunal sentó precedente en la famosa sentencia, primera sobre este asunto, en la que condenó al periodista deportivo Jose María García por insultar al presidente de la Federación Española de Fútbol: “la Constitución no reconoce un pretendido derecho al insulto, que sería por lo demás incompatible con la dignidad de la persona” (STC 105/1990, FJ8).

⁶⁹ Lo que determina que una opinión sea *política* dista, no obstante, de ser claro. Dado que el tribunal ha utilizado el concepto de *relevancia pública* para decidir el grado de protección concedido a la libertad de opinión (Villaverde, 2018, 588-9), podría entenderse que el canon de relevancia pública, a pesar de ser en puridad aplicable al ejercicio del derecho a informar, es también el criterio que establece si una opinión es más o menos política. Como explicaré luego (III§5.2), la relevancia pública consiste en la capacidad que tiene la información para contribuir a la formación de una opinión pública libre.

⁷⁰ Lo mismo ocurre en Estados Unidos, donde dañar la reputación de alguien realizando públicamente declaraciones falsas constituye un delito de *difamación* (Stephens y Scheb 2007, 139). Estos casos se han resuelto de manera distinta dependiendo de si la persona supuestamente difamada ocupa cargo público (*public office*) o no. En el caso de que la supuesta víctima de difamación ocupe un cargo público los requisitos para que la expresión sea constitutiva de delito son mayores que si la supuesta víctima es una

¿Por qué se otorga una protección mayor a la libertad de opinión cuando se ejerce para formular críticas de contenido político? La motivación de la jurisprudencia parece clara. La protección especial de la crítica política se debe a que “esa «crítica» sirve al *fortalecimiento del debate público sobre asuntos políticos respecto de los que cualquiera puede tener interés*” (Villaverde Menéndez 2018, 596, cursiva mía). Cuando la libertad de opinión se ejerce para formular críticas políticas, ésta adquiere el carácter de “libertad sirviente” (*op. cit.*, 583), sirviente de la formación de una opinión pública bien informada.

La protección especial del derecho a opinar sobre asuntos políticos es, pues, un mecanismo jurídico instrumental al servicio del ideal de ciudadanía bien informada. Al dar una mayor cobertura legal a las opiniones políticas, la libertad de opinión contribuye a incrementar la cantidad de información disponible sobre temas políticos, mucha de la cual presumiblemente será información democráticamente relevante que la ciudadanía debería conocer. Es decir, que parte de lo que explica el funcionamiento de la libertad de opinión es el deseo de proteger el interés que la ciudadanía, como audiencia, tiene en acceder a información democráticamente relevante. Éste es tan sólo uno de los derechos de expresión en los que este interés juega un papel clave. En los siguientes, ese papel es aún más determinante.

3. Libertad de prensa

La libertad de prensa no aparece como tal, al menos no con esos términos, en la Constitución Española, en la que se habla del derecho a la información. Sí aparece, en cambio, en la Primera Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos. El fragmento que nos interesa aquí dice: “El congreso no hará ninguna ley (...) limitando la libertad de expresión, o de la prensa (...)”. La existencia de la libertad de prensa es en sí misma una prueba de que los derechos de expresión sirven al interés de la ciudadanía en

persona privada. A los cargos públicos se les exige demostrar que el acusado realizó sus declaraciones con “malicia real” (*actual malice*), es decir, a sabiendas de ser falsas o con una despreocupación total sobre su verdad (Feldman 2016, 642; Barron y Dienes 2003, 451; Stephens y Scheb 2007, 139–40). El famoso caso en el que se estableció el criterio de la malicia real es *New York Times v Sullivan*: el periódico neoyorkino publicó una crítica a un comisario de policía que incluía errores. Por ello, el comisario aludido presentó una demanda que el Tribunal Supremo desestimó alegando que “el debate sobre los asuntos públicos debería ser desinhibido, robusto y completamente abierto, y eso bien podría incluir ataques vehementes, cáusticos y a veces desagradablemente afilados contra el gobierno y los cargos públicos” (376 U.S., 270 (1964)). Para un comentario del caso véase Cook (2013, caps. 4–5).

acceder a información democráticamente relevante, puesto que, como mostraré ahora, éste es un derecho concebido precisamente para la promoción de ese interés. ¿En qué consiste, pues, este derecho?

En el debate sobre la Primera Enmienda aparecen tres interpretaciones sobre la libertad de prensa. Como han apuntado Nimmer (1974, 640) o Lebovic (2016, 5), los dos términos de la Primera Enmienda, libertad de expresión y libertad de prensa, a menudo se emplean de manera intercambiable. Este hecho podría sugerir que ambos se refieren a la misma cosa, y que por lo tanto la libertad de prensa sería lo mismo que la libertad de expresión. Sin embargo, esta *primera interpretación* no parece acertada. En primer lugar, porque convertiría ese “o de la prensa” (*or of the press*) que aparece en la Primera Enmienda en una (sic.) “redundancia sin significado” (Nimmer 1974, 650; también Stewart 1974, 633). Además, existen acciones que parecen encajar sólo, o mejor, dentro de una de las libertades. Por ejemplo, contarle a una amiga lo que pienso sobre el gobierno no parece el tipo de acción protegida por la prensa, pero sí por la libertad de expresión. Y al revés, relatar en un periódico la última decisión de la presidenta del gobierno parece el tipo de acto específicamente protegido por la libertad de prensa, por lo que no sería totalmente preciso englobarlo simplemente bajo la libertad de expresión.

Una *segunda interpretación* entendería que la libertad de prensa se refiere a la libertad de comunicación escrita mientras que la libertad de expresión se refiere a la libertad de comunicación oral. Esta interpretación tiene fundamento histórico, puesto que la cláusula de la libertad de prensa se interpretó inicialmente como la *prohibición de la censura previa de las publicaciones*, es decir, como la libertad de imprimir y publicar sin controles o restricciones *ex-ante* (Barron y Dienes 2003, 359; Cook 2013, 10; Clark 2013; Nimmer 1974, 640). Sin embargo, esta segunda interpretación tampoco es adecuada (Nimmer 1974, 651–52). Por un lado, la libertad de expresión protege, además de la comunicación oral, la comunicación escrita, como por ejemplo las conversaciones por chat o correo. Por otro lado, hay comunicación no escrita que encajaría dentro de la libertad de prensa mejor que dentro de la libertad de expresión, como por ejemplo los programas de radio o televisión. Estos problemas nos llevan a la tercera y última interpretación de la libertad de prensa, que es la más atractiva y también la dominante.

La *tercera interpretación* entiende que la libertad de prensa aspira a proteger una forma específica y muy especial de ejercer la libertad de expresión, pero que ambas son libertades claramente distintas (Feldman 2016, 648; Barron y Dienes 2003, 482;

Stephens y Scheb 2007, 122; Lichtenberg 2001, 578). Según esta interpretación, la libertad de prensa protegería no las acciones expresivas en general, ni una libertad individual, ni tampoco necesariamente la comunicación escrita, sino específicamente las acciones y la forma de comunicación propias de la prensa, entendida como una institución fundamental del gobierno democrático (Robert Waterman McChesney 2008, 257). Efectivamente, según la interpretación mayoritaria, la libertad de prensa sería, como su propio nombre indica, la libertad *de la prensa*. No en vano, Baker ha denominado a esta interpretación, a la que él mismo se adscribe, “teoría del cuarto estado” (Baker 1989, 238). Enmarcándose dentro de esta línea interpretativa, el juez del Tribunal Supremo estadounidense, Potter Stewart, ha dicho que

la garantía de la libertad de prensa es, en esencia, una provisión *estructural* de la Constitución. La mayoría de las otras provisiones de la Carta de Derechos protegen libertades específicas o derechos específicos de los individuos (...). En cambio, la cláusula de la libertad de prensa extiende su protección a una institución. El negocio de las publicaciones es (...) el único negocio privado que ha recibido protección constitucional explícita (Stewart 1974, 633, cursiva original).

Dado que tradicionalmente la prensa ha estado formada por empresas privadas (II§2.1), tal y como la última frase de esta cita reconoce, afirmar que la libertad de prensa es una protección especial para los miembros de la prensa resulta un tanto extraño. ¿Qué sentido tendría otorgar al “negocio de las publicaciones”, como dice Stewart, una protección constitucional especial que ningún otro negocio recibe? El propio Stewart da una pista: para los llamados padres fundadores de los Estados Unidos, el “propósito primario” de la libertad de prensa era “crear una cuarta institución *exterior* a la administración del Estado, como un control adicional a las otras tres ramas oficiales” (Stewart 1974, 634, cursiva mía). Es decir, que la libertad de prensa protege específicamente un negocio frente al poder del Estado porque ese negocio es el encargado de vigilar al gobierno y de informar a la ciudadanía sobre los asuntos relativos al mismo. Para que ese negocio pueda cumplir adecuadamente su función, es importante que esté blindado frente a posibles injerencias del poder político.

El discurso jurídico sobre la prensa coincide así con el discurso periodístico, promovido por las periodistas especialmente desde mediados del siglo XIX (II§2.2). Y, como en el discurso periodístico, en el discurso jurídico se alude a un acuerdo semitácito. En aquel caso, se asumía que los medios comerciales podían lucrarse con la publicidad porque emplearían esos ingresos para producir el periodismo que la democracia necesita. En

este caso, se asume que los miembros de la prensa se benefician de la libertad de prensa a cambio de emplear su posición de protección especial para informar a la ciudadanía adecuadamente. No se trata, pues, de una carta en blanco, sino de un derecho instrumental para el cumplimiento de la función informativa (Baker 1989, 244; Sunstein 1995a).⁷¹ En su voto discrepante en *Branzburg v. Hayes*, en 1972, el magistrado del Tribunal Supremo estadounidense, William O. Douglas, dejó meridianamente claro este punto.

La prensa tiene una posición preferente en nuestro esquema constitucional, no para permitirle ganar dinero, ni para diferenciar a los periodistas como una clase privilegiada, sino para satisfacer el derecho del público a saber (citado en Jamieson, Hardy, y Romer 2007, 34–35).

La académica Judith Lichtenberg ha defendido una interpretación similar de la libertad de prensa, poniendo de relieve una importantísima implicación de la concepción instrumental.

La libertad de prensa es (...) un bien instrumental: es bueno si hace ciertas cosas y, si no, no es especialmente bueno (en cualquier caso, no lo suficientemente bueno como para justificar protecciones especiales). Si, por ejemplo, los medios de comunicación de masas tienden a suprimir la diversidad y a empobrecer el debate público, los argumentos que apoyan la libertad de prensa se volverían en su contra, y bien podríamos considerar la regulación de los medios para conseguir los propósitos últimos de la libertad de prensa (Lichtenberg 1987, 332).

Como se aprecia en esta cita, la regulación concreta de la prensa depende de cuál sea la forma más eficiente de promover un adecuado servicio informativo. Para Lichtenberg, un adecuado servicio informativo requiere la promoción de la diversidad y del debate público, pero ésa es sólo una de entre las muchas posturas posibles. Aunque, como estamos viendo, hay un amplio consenso en asumir que la función de la prensa es

⁷¹ En realidad, existe una pluralidad de derechos especiales que pueden concederse, y que a menudo se conceden, instrumentalmente a la prensa (Baker 1989, 235). Según Baker, podrían clasificarse en tres grupos. El primero, en el que caen la mayoría de los derechos especiales de la prensa, está formado por “derechos defensivos” (*defensive rights*, Baker, 1989, 236-37). Estos derechos protegen la institución y sus miembros frente a la destrucción, la interferencia o la apropiación por parte del gobierno. El segundo grupo de posibles derechos especiales son los “derechos ofensivos” (*offensive rights*, Baker, 1989, 237-40). Estos derechos, más polémicos, serían los que permitirían hacer cosas normalmente prohibidas a los miembros de la prensa para facilitarles la obtención de información y materiales, como por ejemplo el derecho a acceder a información privilegiada. El tercer grupo, aún más polémico, estaría formado por “derechos de expresión especiales” (*special speech rights*, Baker, 1989, 240-42), los cuales ampliarían los límites de la libertad de expresión a los miembros de la prensa, protegiéndoles por ejemplo frente a demandas por difamación.

permitir que la ciudadanía se informe adecuadamente (Hampton 2010, 4), existen grandes discrepancias más allá de ese acuerdo básico, discrepancias sobre cuáles son las necesidades informativas de la ciudadanía y sobre cómo debería la prensa ser y comportarse para satisfacerlas. Estas discrepancias son las que dan lugar a distintas concepciones de la prensa y de la libertad de prensa. Dedicaré la segunda parte de la investigación (caps. VI-VIII) a reconstruir las cuatro posturas más destacables dentro de este debate, en el que ahora no puedo detenerme.

Mi intención en esta sección era tan sólo mostrar que la interpretación mayoritaria concibe la libertad de prensa como un derecho instrumental destinado a articular la aparición de una institución cuya función esencial es informar a la ciudadanía. Así, al igual que ocurre con especial protección de las opiniones políticas (III§2), en el engranaje jurídico e institucional de este derecho, el interés más importante parece ser también el interés que la ciudadanía tiene como audiencia en poder acceder a información democráticamente relevante. De nuevo, lo que subyace a un derecho de expresión no es tanto el deseo de proteger a quienes realizan la expresión, sino el de promover el ideal de ciudadanía bien informada.

4. El derecho a la información

Como dije antes (III§3), en la Constitución Española no se menciona la libertad de prensa como tal, sino *el derecho a la información*, el cual aparece en el artículo 20.1.d). Allí, se reconoce el derecho: “A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”.

Esta frase tan breve ha dado lugar a una compleja discusión sobre la cantidad y la naturaleza de los derechos reconocidos el artículo 20.1.d) y sobre su relación con la libertad reconocida en el artículo 20.1.a). Como se verá, esta discusión guarda cierta similitud con el debate estadounidense sobre la relación entre las libertades de expresión y de prensa que acabamos de ver (III§3). La primera prueba de esta similitud es que, de nuevo, y a pesar de la relativa juventud de nuestra Constitución, pueden identificarse también tres teorías sobre la naturaleza de y la relación entre los derechos reconocidos por las letras a) y d) del artículo 20.1. CE. (Urías 2014, 51–57).

La *primera teoría* (Urías 2014, 51–53), a la que Sánchez Ferriz (1994, 58) ha llamado “monismo”, aparece en la primera sentencia en la que nuestro Tribunal Constitucional

se pronuncia sobre el derecho a la información (STC 6/1981). Según se entiende aquí, los derechos reconocidos por ambas letras podrían integrarse en uno sólo, del que serían manifestaciones diferenciadas. En concreto, los dos derechos reconocidos en la letra d) - el de comunicar y el de recibir información-, quedarían englobados en el derecho más genérico de la letra a) -la libertad de expresión.

El tribunal subsume los dos derechos de la letra d) bajo el derecho de la letra a), al afirmar que el derecho a *comunicar* información “puede considerarse como una simple aplicación concreta de la libertad de expresión” y que “el derecho a *recibir* [información] es en rigor una redundancia” de este derecho a comunicar (STC 6/1981, FJ4, cursiva mía). Así, el derecho a la información no sería autónomo respecto a la libertad de expresión, y su manifestación pasiva -el derecho a recibir información- carecería de entidad propia. Esta primera teoría no tuvo mucho recorrido, puesto que en seguida el propio Tribunal abandonó el monismo y reconoció un carácter autónomo a estos derechos (Sánchez Ferriz, 1994, 58.).

La *segunda teoría* (Urías 2014, 53–56) entiende que las letras a) y d) recogen dos derechos fundamentales con una misma base cuyo régimen jurídico se habría ido diferenciando históricamente. Cada derecho, además, tendría un propósito distinto.

Por un lado, el derecho de la letra a), la libertad para opinar y expresarse, sería un derecho de primera generación, un derecho de libertad que protegería un espacio de acción individual libre, vinculado a la aparición del estado liberal de derecho. Este derecho facilitaría que los individuos puedan desarrollar su personalidad y ejercer efectivamente el derecho a la libre conciencia, conectando así con la concepción de la libertad de expresión como prerrequisito básico de cualquier democracia liberal (Urías 2014, 54). Por otro lado, el derecho de la letra d), derecho a la información, sería un derecho de segunda generación, no de libertad sino de prestación, y por lo tanto vinculado al desarrollo del estado social. Este segundo derecho impondría sobre el Estado la obligación de intervenir en la sociedad para permitir el surgimiento de una opinión pública libre, que sería algo así como la versión social o colectiva de la libre conciencia (*ibid.*).

Esta segunda teoría ofrece una atractiva explicación histórica. Sin embargo, tampoco parece adecuada, pues ambos derechos, independientemente de su momento de gestación, tienen rasgos tanto de derecho-libertad como de derecho-prestación, y por lo tanto ambos exigen a terceros la inhibición de ciertas acciones además de la

intervención del Estado (Urías 2014, *ibid.*; Sánchez Ferriz 1994, 57). Llegamos así a la última teoría.

La *tercera teoría*, adoptada actualmente por el Tribunal Constitucional, distingue tres derechos diferentes en las letras a) y d) del artículo 20.1. (Urías 2014, 56–57). Por un lado, la letra a) reconoce la *libertad de opinión*, que como ya se vio (III§2) consiste en el derecho a expresar juicios de valor, opiniones, pensamientos e ideas propias libremente. Por otro lado, la letra d) reconoce *el derecho a la información*, que protege la divulgación y la narración de hechos o la retransmisión de juicios de valor, opiniones, pensamientos e ideas de terceros. Este derecho a la información es en realidad un “derecho doble” (STC 105/1983, FJ11), pues consta de dos derechos distintos: el derecho a informar y el derecho a recibir información. Así que en total las letras a) y d) del artículo 20.1 sumarían tres derechos, uno *-la libertad de opinión-* para proteger expresiones valorativas y otros dos para proteger las expresiones informativas, ya sea para emitir las *-el derecho a informar-* o para recibirlas *-el derecho a recibir información.*⁷²

Respecto a los dos derechos contenido en el *derecho a la información*, es importante anotar que cada uno de ellos protege las acciones propias de uno de los roles de la comunicación o, como dice Villaverde (1995), cada una de las posiciones que pueden adoptarse en la comunicación pública. Por un lado, *el derecho a informar* protege la emisión de información, es decir, la *posición activa* en la comunicación pública. Por otro lado, *el derecho a recibir información* protege la recepción de información, es decir, la *posición pasiva* en la comunicación pública. Retomando la distinción entre derechos de expresión y derechos del público (III§1.1.), puede decirse que el derecho a informar es un derecho de expresión, porque regula acciones propias quien realiza la

⁷² La literatura y la jurisprudencia es consistente en la identificación de tres derechos, pero no el uso de los nombres con los que se refieren a ellos. Al derecho doble se le suele llamar, como haré yo, *derecho a la información*. Sin embargo, frecuentemente se le denomina *libertad de informar* (por ejemplo, García Morales 2020) o, más frecuentemente, *libertad de información* (por ejemplo, Carreras i Serra 2008, 61). Ambas alternativas parecen confusas. La primera, porque *libertad de informar* es también un nombre empleado para referirse al *derecho a informar*. La segunda, porque en el contexto internacional, y especialmente el estadounidense, se llama “libertad de información” (*freedom of information*) al derecho de acceso a información pública, en el que me detendré más adelante (IV§2). Por otro lado, los dos derechos contenidos en este derecho doble también han recibido nombres distintos. El derecho a informar, que protege la posición activa de quien emite información, suele llamarse también, como digo *libertad de informar*. Y el derecho a recibir información, que protege la posición pasiva de quien recibe información y en el que me detendré en el siguiente capítulo, ha tenido una nomenclatura muy variada, que incluye nombres como *libertad de informarse*, *derecho a informarse*, *libertad de recibir información* o *derecho a la noticia* (IV§2).

expresión. En cambio, el derecho a recibir información sería un derecho del público, pues regula acciones propias de quien busca o recibe información.

Precisamente por ser un derecho del público, y no de expresión, pospondré el análisis del derecho a recibir información para el siguiente capítulo (IV§2), dedicado a los derechos del público. En la siguiente sección me centraré en el derecho a informar, sin duda el derecho de expresión más trascendente de todo nuestro ordenamiento para del ideal de ciudadanía bien informada.

5. El derecho a informar

Como acabamos de ver, el derecho a informar protege la posición jurídica de la emisora de información en el proceso de comunicación pública. Se trata de un derecho de expresión que permite emitir y narrar *hechos*, en contraposición a la libertad de opinión, que permite la emisión de *juicios de valor y opiniones*.

Esta distinción puede ser un tanto confusa, pues como dice el Tribunal Constitucional “no siempre es fácil separar la expresión de pensamientos, ideas y opiniones de la estricta comunicación informativa” (STC 6/1988, FJ5 cursiva añadida). Para decidir si la comunicación cae bajo el ámbito de protección de un derecho u otro, el Tribunal ha seguido la llamada “doctrina de la preponderancia” (Díez Bueso 2002, 214; Villaverde Menéndez 2018, 596). Esta doctrina establece que, cuando aparezcan entremezclados contenidos valorativos con contenidos informativos, debería atenderse “al elemento que en ellos aparece como preponderante” (STC 6/1988, FJ5 cursiva añadida). Es decir, que si los hechos narrados parecen supeditados a la finalidad de opinar, entonces la expresión debería tratarse como un ejercicio de la libertad de opinión; en cambio, si las opiniones expresadas sirven para informar sobre algún hecho, entonces la expresión debería considerarse un ejercicio del derecho a informar. Cabe anotar, además, que la retransmisión de juicios de valor y opiniones de terceras personas de manera neutral, es decir, narrándolos como hechos, constituye un ejercicio del derecho a informar.⁷³

Es importante aclarar que el derecho a informar no protege la comunicación de cualquier tipo de información, sino exclusivamente de información *veraz y públicamente relevante*. El requisito de veracidad aparece ya en el texto constitucional,

⁷³ Para aproximaciones filosóficas a la objetividad periodística, véase Chillón (2007) o González (2004).

mientras que la exigencia de relevancia pública fue posteriormente añadida por el Tribunal Constitucional (Ortega 2017, 692). La jurisprudencia ha clarificado lo que significan tanto la veracidad como la relevancia pública, generando así sendos cánones, que explicitan el contenido del derecho a informar. En las dos siguientes subsecciones (III§5.1 y §5.2 *respectivamente*), presentaré estos dos cánones.

Antes de eso, quisiera añadir tres advertencias que evitarán confusiones durante la lectura de esta sección. La primera advertencia se deriva de lo que acabo de decir, y es que el contenido del derecho a informar no debe confundirse con el concepto genérico de información. Información, en términos generales, significa *datos con significado* (I§1.5), mientras que la información constitucionalmente protegida por el derecho a informar es sólo aquella que es veraz y públicamente relevante. Dicho de otro modo, los datos con significado sólo disfrutaban de protección constitucional cuando se adecúan a los cánones de veracidad y relevancia pública.

La segunda advertencia es que la información constitucionalmente protegida por el derecho a informar no coincide con la información protegida por el derecho a recibir información. Por contraintuitivo que resulte, el otro derecho contenido en el artículo 20.1.d) tiene un contenido distinto a éste (IV§2.2.). Es decir, que igual que hay distintas protecciones para la comunicación de información, también hay distintos tipos de información constitucionalmente protegida.

Por último, debo advertir de que el concepto jurídico de *relevancia pública* no coincide con el concepto filosófico de *relevancia democrática*. La información democráticamente relevante es aquella que contribuye a que la ciudadanía adquiera conocimiento político, es decir, el tipo de conocimiento necesario para tomar decisiones políticas adecuadas (I§1.5). En cambio, como se verá en seguida, la *relevancia pública* es un concepto demasiado amplio como para circunscribirse a este tipo de información. Es cierto que en la jurisprudencia existe un afán especial por proteger la información *democráticamente relevante*, prueba de ello es la posición jurídica preferente de las periodistas, en la que me detendré tras presentar los cánones (III§5.3). Sin embargo, lo cierto es que la protección constitucional del derecho a informar se extiende hasta incluir informaciones que poco o nada tienen que ver con el ideal de ciudadanía bien informada, tal y como mostraré al final de la sección (III§5.4).

Todas estas distinciones podrán apreciarse conforme avance la sección, pero conviene tenerlas presentes desde el principio para prevenir posibles equívocos. Ahora sí, pasemos a los cánones de veracidad y relevancia pública.

5.1. El canon de veracidad

Al reconocer el artículo 20.1.d) el derecho a comunicar y recibir información *veraz*, la Constitución impone una primera condición que la información debe cumplir para ser tratada según el régimen del derecho a informar (Carrillo 1988). Por supuesto, la especial protección constitucional a la información veraz no implica que la información inveraz sea ilegal. Si la información no es veraz, normalmente se considera que la acción del emisor es un ejercicio de libertad de opinión, y se aplica el régimen jurídico de este derecho (Urías 2014, 133).

Lo más destacable sobre la veracidad es que no es lo mismo que la verdad. El precepto constitucional no exige ni puede exigir para que la comunicación reciba protección que la información sea verdadera, porque como dice el Tribunal, “las afirmaciones erróneas son inevitables en un debate libre, de tal forma que, de imponerse «la verdad» como condición para el reconocimiento del derecho, la única garantía de la seguridad jurídica sería el silencio” (STC 6/1988, FJ5). En rigor, la veracidad es “un estándar de comportamiento que es exigible del informador, profesional o no, y que le impone un deber de comprobación responsable y diligente de los hechos divulgados mediante su contraste con datos objetivos.” (Villaverde Menéndez 2018, 600).⁷⁴

Por lo tanto, la veracidad de la información no depende de si su contenido es verdadero o falso, sino de si el procedimiento por el que se elabora la información trata de ser fiel a los datos disponibles (Urías 2014, 111). Por eso no se exige veracidad en el ejercicio de la libertad de opinión, puesto que los juicios de valor no son susceptibles de estas

⁷⁴ Cumplir con la debida diligencia profesional no garantiza que la información esté constitucionalmente protegida, puesto que su emisión podría colisionar con otros derechos que justificasen su restricción. Asimismo, la exigencia de diligencia profesional no es siempre la misma, ya que puede variar en función de diferentes factores, tales como los posibles efectos de la información sobre los intereses de terceros o sobre derechos y bienes constitucionales, la fiabilidad de las fuentes (a más fiable menor exigencia de contrastación), las circunstancias concretas en las que se adquiere y procesa la información, el carácter noticioso de los hechos, la necesidad de comunicarlos urgentemente y, especialmente, si el sujeto que informa es un profesional de la información o no (Villaverde Menéndez 2018, 600; Urías 2014, 115).

comprobaciones. La veracidad es exigible, eso sí, en el ejercicio de la libertad de informar cuando se informa sobre las opiniones de terceros.

La exigencia de veracidad no garantiza que la información constitucionalmente protegida sea verdadera. En rigor, lo que hace es “negar la protección constitucional a los que transmiten como hechos verdaderos, bien simples rumores, carentes de toda constatación, o bien meras invenciones o insinuaciones sin comprobar su realidad mediante las oportunas averiguaciones propias de un profesional diligente” (STC 153/2003, FJ4). Al retirar la protección constitucional a la información inveraz, la cantidad de información falsa o errónea transmitida como verdadera será presumiblemente mucho menor, puesto que la emisora tiene más incentivos para ser diligente y honesta, y la audiencia más margen para reaccionar frente a informaciones falsas. Así, la exigencia de veracidad pone de manifiesto que el derecho a informar aspira a proteger los intereses de la audiencia, y no de quien informa (Villaverde Menéndez 1995, 78).

Al excluir del ámbito de protección constitucional las comunicaciones falsas o engañosas, la veracidad promueve un mejor proceso de comunicación pública. En concreto, minimiza la posibilidad de las ciudadanas sean víctimas de la *desinformación* o de la *mala información* (I§1.6). Así, la exigencia veracidad contribuye a reducir algunas de las dificultades que entorpecen la aproximación al ideal de ciudadanía bien informada.

5.2. El canon de relevancia pública

Junto con la veracidad, recogida en el propio artículo 20.1.d), la jurisprudencia ha establecido una segunda condición que la información debe cumplir para recibir protección constitucional: la relevancia pública. Si la información carece de relevancia pública, por más veraz que sea, decrece la protección constitucional que se concede a su emisión, lo cual hace más probable que el ejercicio del derecho a informar ceda ante otros con los que pudiera colisionar.

El canon de relevancia pública tiene la función de identificar los hechos cuyo conocimiento es especialmente importante para la sociedad y cuya difusión merece, por tanto, protección especial. Por tanto, en puridad es aplicable al derecho a informar. Sin embargo, el Tribunal Constitucional frecuentemente hace referencia a la relevancia

pública para justificar la protección especial de la libertad de opinión. Así que en la práctica la relevancia pública es utilizada como “regla” o como “vara de medir” para decidir el grado de tutela otorgado no sólo a la expresión de hechos, sino también de opiniones (Villaverde Menéndez 2018, 588). Por ello puede decirse que la relevancia pública es un elemento propio no sólo del derecho a informar, sino también de la libertad de opinión (Carreras i Serra 2008, cap. 6).

Además, el Alto Tribunal ha dejado claro que la relevancia pública no es sinónimo de curiosidad, lo cual significa que la información públicamente relevante no es aquella que resulta interesante o morbosa para el público (Díez Bueso 2002, 204; Urías 2019, 114; Carreras i Serra 2008, 95), ni tampoco aquella que el comunicador encuentra noticiable según su criterio personal (Villaverde Menéndez 2018, 598). En general, se entiende que una información posee relevancia pública sólo si es de interés social y por lo tanto su conocimiento contribuye a la formación de una opinión pública libre, así como al desarrollo de la sociedad democrática.

Al restringir el contenido del derecho a informar a aquellos hechos veraces que tengan relevancia pública o, como suele decir el Tribunal, que sean noticiables, se restringe la protección constitucional a “noticias de interés para el público, que afecten a su vida pública o social, [y] no se protegen por tanto, aquellas noticias, aunque sean veraces, que carecen de interés para la vida pública o en común de los ciudadanos” (Ortega 2017, 692). Así expuesto, el concepto de relevancia pública aún resulta un poco ambiguo. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha tratado de afinarlo a partir de los dos parámetros, que explicaré a continuación: la materia y la condición de las personas sobre las que trata la información.

El primer parámetro para determinar la relevancia pública de una información es la materia sobre la que esa información trate. El Tribunal Constitucional considera públicamente relevantes principalmente aquellas materias que guardan un nexo directo con el sistema democrático, tales como el funcionamiento de los organismos, los servicios y las instituciones públicas. Pero también considera públicamente relevantes aquellas materias que, a pesar de no estar directamente vinculadas con las instituciones democráticas resultan trascendentales para la democracia, como las actividades delictivas, las investigaciones judiciales y policiales, o las cuestiones relacionadas con los derechos de la ciudadanía. En todos estos casos la relevancia pública se debe a que “lo difundido afecta, por su objeto y su valor, al ámbito de lo público” o a que son

“hechos o circunstancias susceptibles de afectar al conjunto de los ciudadanos” (SSTC 29/1992, FJ3 y 134/1999, FJ 8, ambas citadas Villaverde Menéndez 2018, 606).

A pesar de que en un principio puede parecer que las materias públicamente relevantes son sólo *materias políticas*, esto no es así, puesto que el Tribunal también ha considerado públicamente relevantes “acontecimientos y sucesos de alcance general, *con o sin relevancia política*” (Villaverde Menéndez 2018, 606, cursiva mía). Así, por ejemplo, el enfrentamiento entre unos nudistas y un grupo de vecinos (STC 24/1992, FJ8) o la presentación de libros (STC 232/1993, FJ4) han sido tratados como hechos públicamente relevantes. El motivo de que el concepto de relevancia pública se amplíe hasta incluir materias muy desconectadas de la política es que, en una sociedad compleja como la nuestra, la información estrictamente política es insuficiente para la adecuada formación de la opinión pública (Peces-Barba Martínez 1994; Villaverde Menéndez 1995, 38). Para informarse adecuadamente, a menudo es necesario conocer asuntos que van más allá del campo de la política, lo cual justificaría la extensión de la protección constitucional para incluir información sobre materias que desbordan lo estrictamente político. ¿Hasta dónde debería extenderse esa protección? Lo cierto es que en el ordenamiento jurídico español no hay un límite establecido, por lo que en principio podría incluirse cualquier materia.

La explicación al por qué no se han determinado legalmente cuales son las materias públicamente relevantes es la desconfianza hacia el estado: estipular por ley qué materias son dignas de protección especial podría conducir fácilmente a que el gobierno controlase el proceso de comunicación pública, privando de protección a unas materias y otorgándoselas a otras según antojos partidistas (Carrillo 1998, 124; Villaverde Menéndez 1995, 52). Debido a esta desconfianza en el gobierno, no existe un catálogo de materias públicamente relevantes, y sólo podemos identificar aquellas que la jurisprudencia ha catalogado como tal (Díez Bueso 2002, 224). No ocurre lo mismo con el segundo parámetro para determinar la relevancia pública de la información, la condición de las personas involucradas en los hechos de los que se informa. En este caso, el tribunal distingue claramente tres categorías de personas: *personajes públicos*, *personas con notoriedad pública*, y *personas privadas*.

La categoría de *personaje público* incluye a quienes ocupan un cargo público y a quienes guardan una estrecha relación con la administración del poder. Los personajes públicos paradigmáticos son las autoridades y los funcionarios públicos, si bien el

Tribunal también ha considerado que podrían ser tratadas como personajes públicos otras personas con roles importantes en la sociedad, como empresarias y sacerdotes (Díez Bueso 2002, 228). En ambos casos la relevancia parece explicarse por la función pública que desempeñan estos personajes, los cuales administran el poder político o tienen una gran influencia sobre su ejercicio. Como dice Villaverde Menéndez, el concepto de personaje público,

más que a personas, describe un *contexto funcional* (ejercicio de cargos públicos o políticos, actividades personales o profesionales que lo hacen públicamente conocido y relevante) en el cual la persona que ingresa en él debe soportar el ejercicio de la libertad de expresión de otros en un grado que resultaría intolerable fuera de ese contexto (Villaverde Menéndez 2018, 594, cursiva mía).

Como el concepto de *personaje público* se refiere a un rol dentro del sistema democrático, la relevancia pública y, consecuentemente, la protección constitucional de la información sobre los cargos públicos desaparece cuando los hechos no guardan una conexión directa y evidente con la realización de su función pública. Para asuntos desconectados de su función pública, los personajes públicos deben ser tratados como personas privadas, y por lo tanto también sus derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen (Díez Bueso 2002, 228; Villaverde Menéndez 2018, 606; Urías 2014, 164).

La segunda categoría es la de *personas con notoriedad pública*, que son “personajes que alcanzan notoriedad pública tanto por su actividad profesional, como por la habitual divulgación en medios de comunicación de circunstancias diversas de su vida privada personal y familiar” (STC 13/1999, FJ7). Son personas con notoriedad pública todas aquellas cuyo éxito profesional depende del reconocimiento ajeno, como cantantes, deportistas de élite, o aquellas personas a las que cotidianamente llamamos *famosas* (Urías 2019, 116–17).

En estos casos, la relevancia pública se debe a la posición social en que voluntariamente se colocan estas personas y al papel que representan de cara a la sociedad. Se entiende que, al exponerse voluntariamente a una mayor publicidad, las personas con notoriedad pública renuncian parcialmente a su intimidad. La renuncia es parcial porque sólo afecta a lo relativo al papel público que desempeñan, y por lo tanto sólo justifica publicar

información sobre la actividad profesional que hace a estas personas conocidas.⁷⁵ En todo lo demás, sus derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen, deben tratarse como los de una persona privada (Díez Bueso 2002, 232).

Por último, está la categoría de *persona privada*. Las personas privadas son quienes adquieren protagonismo en hechos de relevancia pública de manera involuntaria, puesto que se ven implicadas en ellos por motivos circunstanciales y ajenos a su voluntad. En este caso, la relevancia se debe estrictamente a la materia de los hechos, no de los personajes involucrados. Por lo tanto, se puede informar sobre los hechos relevantes, pero no se puede ofrecer información sobre la persona más allá de la estrictamente imprescindible para hacer comprensible el suceso (Díez Bueso 2002, 227; Urías 2014, 124). Al no haberse involucrado voluntariamente en el asunto, los derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen de las personas privadas deben protegerse tanto como sea posible, sin menoscabo del derecho a informar. Esto justifica, por ejemplo, no revelar su nombre, sus características físicas u otras cualidades innecesarias para la transmisión de la información.

5.3. La posición preferente de las periodistas

Acabamos de ver que el contenido del derecho a informar incluye solamente aquella información que cumpla con las exigencias veracidad y relevancia pública. Sin embargo, el artículo 20.1.d) también dice que el derecho a la información puede ejercerse “por cualquier medio de difusión”. ¿Significa esto que para ejercer el derecho a informar, además comunicar información veraz y públicamente relevante, es también necesario emplear medios de comunicación?

La respuesta es negativa. El tribunal ha interpretado este derecho de la forma más amplia posible, incluyendo bajo su amparo cualquier comunicación de hechos veraces y noticiables con independencia de si se usan medios o no (Urías 2014, 72; Villaverde Menéndez 1995, 85). La locución “por cualquier medio de difusión” es en realidad una

⁷⁵ La línea que separa los ámbitos de lo público y lo privado no es la misma para cada persona famosa. Como dice Urías, “cada una de ellas, a través de sus actos, delimita donde queda situada esa línea para sí mismo. (...) En palabras del Tribunal Constitucional la renuncia [a la intimidad] «ocurre cuando la propia -y previa- conducta de aquél o las circunstancias en las que se encuentre inmerso justifiquen el descenso de las barreras de reserva para que prevalezca el interés ajeno o el público que pueda colisionar con él» (SSTC 88/194, FJ5; 14/2003 FJ5; 13/2010, FJ4).” (Urías 2014, 164).

mención a quienes más van a ejercer la libertad de informar, que son los medios de comunicación o, mejor dicho, las periodistas profesionales que trabajan en ellos. Lo que hace esta referencia es introducir un tercer elemento que ayuda a identificar el nivel de protección debido al ejercicio del derecho a informar: si quienes ejercen el derecho a informar son periodistas profesionales a través de medios de comunicación, entonces la protección constitucional se refuerza, igual que se refuerza con la relevancia pública de los contenidos.

Este tratamiento especial se debe a que, según el Tribunal, los medios de comunicación y los periodistas son “actores destacados” (STC 6/1981, FJ3) en el proceso de comunicación pública porque ocupan una posición de “intermediario natural” entre los hechos noticiables y la mayoría de los ciudadanos, los cuales no están en condiciones de acceder directamente a estos hechos (Villaverde Menéndez 2018, 589, 1995, 71–74).

La idea del “intermediario natural” tiene dos importantes implicaciones interrelacionadas. La primera, es que a las periodistas profesionales se les atribuye un deber de prestación de información (Villaverde Menéndez 1995, 54, 65; Bel Mallén, Corredoira y Alfonso y Cousido 1992, 149–50). Debido a su posición de intermediarios, los medios de comunicación y las profesionales que trabajan en ellos adquieren una función constitucional de primerísima importancia: “la de transmitir a la sociedad hechos y datos que le permitan valorar las posibilidades y carencias de la dirección política general” (Urías 2014, 62). Por eso, en el ejercicio de la libertad de informar medios y periodistas cargan con una responsabilidad mayor que las personas particulares, especialmente en lo relativo a la exigencia de veracidad (Villaverde Menéndez 2018, 590). La segunda implicación es que las periodistas profesionales disfrutan a cambio de un ejercicio *reforzado o preferente* del derecho a informar (Urías 2014, 64; Villaverde Menéndez 2018, 580, 1995, 72). El reforzamiento consiste en una protección singular que recibe la libertad de informar cuando la ejercen periodistas a través de medios de comunicación, protección que les permite “sacarle más partido” (Urías 2014, 72) en caso de conflicto con otros bienes jurídicos como el honor o la intimidad.

Es importante anotar que este trato especial no significa que las periodistas profesionales sean las titulares privilegiadas o exclusivas del derecho a informar. La titularidad del derecho es universal e igual, y el singular disfrute que experimentan las periodistas se debe no a un privilegio personal sino a que gracias a su posición de

intermediarias están especialmente capacitadas para contribuir a la formación de la opinión pública y a la promoción del derecho a recibir información (Urías 2014, 71–72; Carreras i Serra 2008, 298; Villaverde Menéndez 1995, 73–74, 2018, 598). Es decir, que el distinto trato a las periodistas se justifica por el interés de la ciudadanía en acceder a información públicamente relevante y por la especial capacidad que tienen las periodistas para promover ese interés. Cuando las personas que actúan como periodistas dejan su rol institucional y vuelven a su posición de ciudadanas normales, el carácter preferente de sus derechos desaparece y los límites a su ejercicio son los mismos que cuando los ejercita cualquier otra persona.⁷⁶ En palabras del tribunal:

Este valor preferente [de la libertad de información] alcanza su máximo nivel cuando la libertad es ejercitada por los profesionales de la información a través del *vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa*, entendida en su más amplia acepción. (...) el valor preferente de la libertad declina cuando su ejercicio no se realiza por los cauces normales de formación de la opinión pública (STC 165/1987 FJ10, *cursiva mía*).

Dado el especial trato a medios y periodistas, es importante explicitar cómo se definen ambos conceptos en la jurisprudencia. Respecto a los medios, el Tribunal da preferencia a los medios de comunicación *institucionalizados*, a los que también se refiere, como en la cita, con el nombre de *prensa*. Estos medios tienen dos características: la *estabilidad*, que se aprecia en la periodicidad de sus publicaciones o en su duración en el tiempo, y la *organización*, que se aprecia en la existencia de algún tipo de estructura o jerarquía interna (Urías 2014, 74).

Respecto a la noción de periodista, no existe un concepto jurídico determinado. “Es decir, que no hay en nuestro país normas jurídicas vinculantes que prescriban quién es y quién no es periodista a ningún efecto” (Urías 2014, 261). En la jurisprudencia, no obstante, el Alto Tribunal ha adoptado una definición *funcional* del periodismo, entendiendo que es periodista quien ejercita la libertad de información o, en otras palabras, quien desempeña la labor de informar a la ciudadanía. Es cierto que a menudo se ha tomado como rasgo definitorio de la periodista la vinculación contractual con un

⁷⁶ El Tribunal Constitucional ha estipulado otras singularidades en el disfrute de los derechos de habla cuando se ejercen en contextos o roles específicos, sin que ello altere su titularidad. Tales singularidades afectan, por ejemplo, a empleados públicos, miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, miembros de las Fuerzas Armadas, reclusos, profesionales del Derecho y trabajadores que tienen acceso a información confidencial de su empresa (Villaverde Menéndez 2018, 590-94).

medio de comunicación, pero el vínculo contractual es sólo “un indicio significativo de que efectivamente se desarrollan funciones de periodista” (Urías 2014, 262; también Ortega 2017, 675) y no es condición necesaria para recibir el trato de periodista. Tampoco es necesario tener formación específica para ser considerado como tal, por más que ello pudiera capacitar para ejercitar mejor el derecho a informar, ni mucho menos colegiarse como periodista, exigencia que resultaría anticonstitucional (Villaverde Menéndez 2018, 590; Urías 2014, 261–62, 277).⁷⁷

5.4. Derecho a informar y ciudadanía bien informada

A lo largo de esta sección, hemos visto que el derecho a informar protege la comunicación de información fáctica, siempre que sea veraz y públicamente relevante. Además, acabamos de ver que las periodistas y la prensa disfrutan de una mayor protección en virtud de su posición intermediaria entre diferentes partes de la sociedad. ¿Significa esto que el derecho a la información es un derecho instrumental supeditado a la promoción del ideal de ciudadanía bien informada? De ser así, este derecho se solaparía con la interpretación dominante de la libertad de prensa estadounidense, según la cual la libertad de prensa es una libertad instrumental para la creación de una institución informativa de la ciudadanía.

Eso es lo que defendería una interpretación plausible del derecho a informar, a la que me referiré como *interpretación exclusivista*. Según esta interpretación, el derecho a informar estaría supeditado a la finalidad exclusiva de proporcionar a la ciudadanía información democráticamente relevante. Aunque hay motivos a favor de esta interpretación, sospecho que para dar cuenta de su naturaleza y funcionamiento se hace necesaria una *interpretación pluralista* que reconozca una pluralidad de fines, además de la promoción del ideal de ciudadanía bien informada

A favor de esta tesis exclusivista estaría, en primer lugar, el hecho de que la interpretación prácticamente unánime del derecho a la información lo concibe como un derecho marcadamente democrático, cuya función es la contribución a la formación de

⁷⁷ Resultaría anticonstitucional porque la colegiación profesional sólo es exigible cuando la Constitución la recoge como obligatoria o cuando es la única forma de conseguir un fin constitucionalmente legítimo. Y ni la Constitución exige que los periodistas se colegien, ni es necesario que lo hagan para promover formación de la opinión pública libre (Urías 2014, 266).

una opinión pública libre (Bel Mallén, Corredoira y Alfonso y Cousido 1992, 65; Ramírez 1994, 35; Carrillo 1998, 123; Villaverde Menéndez 1995, 2018). Suele entenderse que la especial protección de la de comunicación veraz y públicamente relevante sirve para que la ciudadanía se comunique entre sí y con sus gobernantes, contribuyendo a la articulación de una buena comunicación pública y actuando así el derecho a la información como “nexo entre el Estado y la sociedad” (Carrillo 1998, 121). A propósito de este marcado carácter democrático, Sánchez Ferriz ha llegado a decir que:

el derecho a la información (respecto de los derechos de participación y de los derechos políticos) es, al igual que el Tribunal afirmó del derecho a la vida (respecto de todos los derechos fundamentales o de todos los derechos de la persona), un *presupuesto* de su misma existencia. Sin él, difícilmente pueden ejercerse de manera libre y responsable los derechos de participación. Es por tanto, su fundamento, el presupuesto que posibilita el correcto ejercicio de tales derechos de participación, de suerte que éstos serán reales y efectivos en la medida en que sea correcto y legítimo el ejercicio de las libertades que se reconocen en ese complejo y complicado art. 20. (Sánchez Ferriz 1994, 55, *cursiva original*)

También Urías ha insistido en el carácter democrático del derecho a la información. El objetivo de este derecho, según entiende él, es generar un flujo de intercambio de noticias veraces, fuera del control estatal, que permita a las ciudadanas informarse sobre el funcionamiento de los poderes públicos, conocer la gestión de sus representantes y el grado de cumplimiento de los programas políticos. Sin esta información, sería imposible que las ciudadanas ejerzan control popular sobre el gobierno, incluso aunque votasen. “Las elecciones sólo pueden cumplir esta función [de control popular] cuando previamente el ciudadano tenga acceso al conocimiento de la gestión pública de la sociedad. Ésa es la misión fundamental de la libertad de información: (...). Así, indirectamente, es objetivo suyo el rellenar de sentido las instituciones participativas.” (Urías 2014, 62, *cursiva mía*). Esta interpretación del derecho a informar, denominada *institucional-funcional* (Villaverde Menéndez 1995), es la concepción dominante tanto en la doctrina como en la jurisprudencia (Villaverde Menéndez 2018, 597).⁷⁸

El segundo motivo a favor de considerar el derecho a informar como supeditado a la satisfacción del interés democrático tiene que ver, precisamente, con que bajo la

⁷⁸ La interpretación institucional-funcional se aplica también a la libertad de opinión, pero sólo en la medida en que funciona como un derecho democrático, es decir, cuando se expresan opiniones *políticas*.

concepción *institucional-funcional*, igual que ocurre en la teoría estadounidense del Cuarto Estado (III§3), el derecho a informar se concibe como un derecho *instrumental*, cuya función es permitir la aparición y el buen funcionamiento de una institución democrática, la prensa. No en vano, se reconoce una “posición preferente” a las periodistas cuando ejercitan la el derecho a informar en los medios de comunicación (III§5.3), que es cuando el ejercicio del derecho a informar más plenamente con la función informativa tradicionalmente atribuida a la prensa. Y es por ello que el derecho adquiere la “jerarquía institucional” que le permite imponerse sobre otros derechos con los que pudiera colisionar (Villaverde Menéndez 2018, 584–85).

Así, como ocurre con la libertad de prensa, la protección especial otorgada a las periodistas no sería más que un mecanismo instrumental para y supeditado a la satisfacción del interés de la ciudadanía en acceder a información democráticamente relevante. Así parece sugerir el profesor y exletrado del Tribunal Constitucional, Ignacio Villaverde Menéndez:

En aras del derecho del público a la noticia la CE garantiza en el artículo 20.1.d) la libertad de informar, por lo que es necesario dotar al emisor de información de amplias facultades jurídicas para la búsqueda y obtención de información, sin las cuales difícilmente puede desempeñar su función informadora. *Quien informa es fiduciario del derecho colectivo a la noticia, no actúa para proteger un interés propio, sino que representa un interés ajeno.* Por ese motivo el poder público puede intervenir en su actividad para establecer de qué forma puede y debe satisfacer aquel derecho. Si no ejerce su libertad de informar en esas condiciones no sólo actúa en un terreno desprotegido constitucionalmente, sino que puede merecer una sanción jurídica porque ha defraudado el interés realmente garantizado con el derecho a comunicar información, el de la colectividad a recibir noticias. Claro que si ejerce su libertad conforme a los criterios que le imponen los tribunales y el legislador, su posición jurídica goza de una protección preferente y resistente a cualquier ataque (*Villaverde Menéndez 1995, 54, cursiva mía*).

El tercer y último motivo en favor de la interpretación exclusivista es que el canon de relevancia pública (III§5.2) parece coincidir con la noción de *relevancia democrática*. Por un lado, el Tribunal Constitucional define la relevancia pública no a partir de la curiosidad o el morbo de los participantes en la comunicación pública, sino a partir de estándares independientes de sus intereses personales, como el interés general o público, lo cual invita a pensar que la relevancia pública es una forma de referirse a lo que es relevante para las ciudadanas *qua ciudadanos*, que es justamente lo que captura el concepto de *relevancia democrática*.

Por otro lado, el canon de relevancia pública identifica como dignos de protección contenidos que claramente contribuyen a que la ciudadanía adquiera conocimiento político. De hecho, da la impresión de que cuanto más contribuye la información al ideal de ciudadanía bien informada, más evidente es la necesidad de protegerla constitucionalmente. Las materias que paradigmáticamente revisten relevancia pública son las que tienen relación directa con las instituciones democráticas. Incluso en el caso de materias no políticas que se consideran públicamente relevantes, la relevancia pública parece explicarse porque conocer esas materias contribuye, directa o indirectamente, a la formación una ciudadanía bien informada. También el distinto trato otorgado por el Tribunal Constitucional a la información en función de la persona sobre la que trata parece responder a la lógica de otorgar la máxima protección a aquellos hechos que presumiblemente proporcionarán más conocimiento político, que son los hechos sobre personajes públicos.

Estos tres motivos -el carácter democrático del derecho a informar, su vinculación con la prensa como institución democrática y la similitud entre las relevancias pública y democrática- sugieren que el derecho a la información funciona al servicio de las necesidades informativas de la ciudadanía *qua ciudadanía* y que su función es exclusivamente la de proporcionar a la ciudadanía la información *democráticamente relevante*. Esto es, a fin de cuentas, lo que defendería una interpretación exclusivista de este derecho.

Sin embargo, también hay motivos para pensar que el derecho a informar sirve a un amplio conjunto de intereses. De ser así, la interpretación exclusivista sería errónea, por lo que tendríamos que adoptar una interpretación pluralista del derecho a informar. Lo primero que hay que anotar en favor de la interpretación pluralista es que el marcadísimo carácter democrático de este derecho no implica que su función exclusiva sea la promoción del ideal de ciudadanía bien informada. El carácter democrático del derecho es perfectamente compatible con la asunción de que éste promueve una pluralidad de fines, entre los cuales uno de ellos -quizás el más importante, pero no el único- es el interés de la ciudadanía en acceder a información democráticamente relevante. Las palabras de Villaverde Menéndez son ilustradoras sobre este punto.

Lo que se pretende con el proceso de comunicación pública es que el individuo tenga garantizado que podrá conocer todas aquellas cuestiones de interés general, y se presume que es de interés general todo lo que es público. No se trata de que en el

ámbito de lo público sólo se discuta sobre aquello que se considera de interés general porque su contenido, las circunstancias del caso o las personas que intervienen en los hechos, contribuyen a formar adecuadamente una opinión pública *útil* para la democracia. (Villaverde Menéndez 1995, 42)

Esa pluralidad de fines puede apreciarse en el hecho de que la protección especial otorgada a la prensa y los periodistas no depende de si su labor contribuye a informar adecuadamente a la ciudadanía. Es cierto que la retórica jurídica se refiere a la prensa y a los periodistas como agentes fiduciarios del público, el cual tiene derecho a recibir información y noticias. Sin embargo, como explicaré en el capítulo siguiente (IV§2.2), el derecho del público a recibir información no es un derecho a recibir información *democráticamente relevante*, sino a recibir información de prácticamente cualquier tipo.

Además, los conceptos de *prensa*, *medio de comunicación*, *noticia* y *periodista* son tan amplios que permiten referirse a formas de comunicación de todo tipo, algunas de las cuales -como las practicadas por la prensa rosa o la prensa deportiva- no proporcionan información democráticamente relevante. Y sin embargo, estas prácticas reciben protección constitucional. Las exigencias de veracidad y relevancia pública no impiden, en definitiva, que quien informa sobre la boda de una persona famosa o sobre el resultado de un partido de fútbol disfruten de la protección otorgada por el derecho a informar, aunque presumiblemente en estos casos la protección sea menor que cuando se informa de asuntos políticos o sociales.

La pluralidad de fines del derecho a informar también se aprecia en que el canon de relevancia pública, en contra de lo que pudiera parecer a primera vista, no encaja con la noción de *relevancia democrática*, sino que define un concepto más amplio. La amplitud de la relevancia pública es palpable en los dos elementos que el Tribunal emplea para delimitarla. Respecto a las materias, incluye dentro de lo públicamente relevante algunas aparentemente inútiles para la adquisición de conocimiento político, tales como la presentación de un libro. Y respecto a las personas, el Tribunal considera que la información sobre personas famosas es públicamente relevante sólo por el hecho de versar sobre el ámbito de su vida que esas personas publicitan, con independencia de si esta información es de utilidad para la ciudadanía. Así que el canon de relevancia pública identifica como públicamente relevante información sobre materias y sobre personas cuyo interés no puede explicarse por la necesidad democrática de tomar decisiones adecuadas.

Por todo ello, no parece que el derecho a informar esté limitado exclusivamente a promover el ideal de ciudadanía bien informada, sino a proteger distintos intereses y formas de comunicación, tal y como defendería una interpretación pluralista del mismo. Creo que, a grandes rasgos, esos intereses y acciones podrían clasificarse en dos grupos.

Por un lado, el derecho a informar protege acciones propias de la prensa, entendida como una institución democrática de la democracia (II§2.2). En este sentido restringido, el derecho a informar sería similar a la libertad de prensa en su interpretación dominante (III§3): sería un derecho instrumental al servicio de la formación de una ciudadanía bien informada y aspiraría exclusivamente a satisfacer el interés de la ciudadanía, como público, en recibir información democráticamente relevante. Probablemente, ésta sería la función más importante del derecho a informar, lo cual explicaría que la información paradigmáticamente considerada *públicamente relevante* coincidiese con lo que puede considerarse *democráticamente relevante*.

Por otro lado, el derecho a informar protege acciones impropias de la prensa. En este sentido amplio, sería un derecho individual, desvinculado de la función institucional de la prensa, que no protegería la transmisión de información útil para el funcionamiento de la democracia. Al contrario, ampararía la comunicación de cualquier información de interés general, lo cual incluiría no sólo información *democráticamente relevante*, sino también el resto de información considerada *públicamente relevante*, como por ejemplo información sobre personajes famosos o sobre deportes.

Así entendido, el derecho a informar tiene un carácter ambivalente. En términos generales, puede decirse que aspira a articular la comunicación pública, ese proceso en el que la sociedad se comunica entre sí sobre todo tipo de asuntos. Por tanto, estrictamente no puede decirse que su aspiración exclusiva sea promover el ideal de ciudadanía bien informada, como tampoco puede decirse que proteja exclusivamente la comunicación de información democráticamente relevante. Lo que hace es, fundamentalmente, proteger la posición pasiva de quien accede al proceso de comunicación pública, posición reforzada por el *derecho a recibir información*, reconocido también en el artículo 20.1.d) y en el que me detendré más adelante (IV§2).

A pesar de tener una aspiración tan amplia, parece claro que en este derecho existe también una aspiración más específica, pero fuerte, de contribuir al ideal de ciudadanía bien informada. A lo largo de esta sección hemos visto varias pruebas que delatan esa aspiración que, si bien no es exclusiva, sí parece la principal. En primer lugar, el

derecho a informar no protege la difusión de bulos ni mentiras, lo cual reduce la probabilidad de que la ciudadanía sea víctima de la *desinformación* y de la *mala información* (III§5.1). Además, la protección especial otorgada a la información *públicamente relevante* tiende a proteger aún más la información que se parecería *democráticamente relevante* (III§5.2). Por último, cualquiera que desempeñe el rol de periodista disfrutará de una protección especial en virtud de este derecho, lo cual revela una intencionalidad de crear esa institución informativa al servicio del ideal de ciudadanía bien informada tradicionalmente conocida como *la prensa* (III§5.3).

Así pues, el derecho a informar puede sumarse a la lista de derechos de expresión cuya aspiración principal no es promover los intereses de quien realiza la expresión, sino el de la ciudadanía, como público, en recibir información democráticamente relevante. Es más, debido a sus implicaciones sobre el funcionamiento de los medios de comunicación, podría incluso considerarse el más trascendente de todos cuantos incluye nuestro ordenamiento. En la siguiente sección abordaré otros derechos adicionales a éste que no hacen sino reforzar su devoción por el ideal de ciudadanía bien informada.

6. Derechos profesionales y garantías adicionales al derecho a informar

Además de los mencionados, existen otros derechos de expresión que contribuyen de manera clara a la promoción del ideal de ciudadanía bien informada. En concreto, me referiré a cuatro de ellos. En primer lugar (III§6.1), a los conocidos como *derechos profesionales de las periodistas*, es decir, a la cláusula de objeción de conciencia y el secreto profesional. Después (III§6.1), a las conocidas como *garantías adicionales al derecho a informar*, que son la prohibición de censura previa y el requerimiento de orden judicial para el secuestro publicaciones. Es posible que estos derechos no sean los más importantes de nuestro ordenamiento jurídico, ni si quiera de los derechos contenidos bajo el paraguas de la libertad de expresión, pero probablemente sean los que más explícitamente reconocen su compromiso con el ideal de ciudadanía bien informada.

6.1. La cláusula de objeción de conciencia y el secreto profesional

La cláusula de objeción de conciencia y el secreto profesional periodístico son conocidos como *derechos profesionales* de las periodistas porque ambos protegen el ejercicio de la profesión periodística. Su misión principal es facilitar que quienes ocupan el rol de periodista puedan cumplir la misión informativa de la prensa.

Ambos aparecen en el artículo 20.1.d) de la Constitución, que después de reconocer el derecho a la información, añade: “La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.” La Constitución reconoce así dos derechos “instrumentales” del derecho a informar (Carreras i Serra 2008, 315; Villaverde Menéndez 2018, 612), protegiendo el ejercicio de la labor periodística con un nivel de detalle inusual para un texto constitucional (Ortega 2017, 675).⁷⁹ El hecho de los derechos profesionales de las periodistas sean *instrumentos* del derecho a informar anticipa que estos derechos promoverán, como hace aquél al que ellos mismos sirven, el ideal de ciudadanía bien informada.

Respecto a la *cláusula de objeción de conciencia* cabe decir que, aunque se menciona en el texto constitucional, el precepto no se desarrolló legislativamente hasta 19 años después de que se promulgase la Constitución, con la aprobación de la Ley Orgánica 2/1997.⁸⁰ Esta ley consta tan sólo de tres artículos, en el primero de los cuales se define la cláusula de conciencia como “un derecho constitucional de los profesionales de la información que tiene por objeto garantizar la independencia en el desempeño de su función profesional” (LO 2/1997, art.1). Dicha independencia descansa jurídicamente sobre las dos prerrogativas concedidas en los otros dos artículos de la ley.

En el artículo segundo, la LO 2/1997 estipula dos supuestos en los que las periodistas tienen derecho a abandonar su medio de comunicación percibiendo la misma indemnización que si se tratase de un despido improcedente. El primer supuesto es el caso de que el medio cambie sustancialmente su orientación informativa o su línea ideológica. Este primer supuesto es en realidad doble, ya que reconoce dos

⁷⁹ Podría discutirse si la naturaleza de derecho *instrumental* es compatible con la naturaleza de derecho *fundamental* (Carreras i Serra 2008, 315), pero eso es algo secundario aquí.

⁸⁰ La mención a la cláusula de conciencia del artículo 20.1.d), que se refiere a las periodistas, no debe confundirse con la mención a la objeción de conciencia del artículo 30, que se refiere al servicio militar. Para todos los efectos, y por tanto en ambos artículos, la constitución entiende la conciencia como el conjunto de creencias e ideologías de una persona (Urías 2014, 280).

circunstancias en las que la periodista podría ejercer el derecho a la objeción de conciencia (Urías 2014, 285). La primera circunstancia es el cambio de la *orientación informativa*, concepto que alude al tipo de asuntos que el medio cubre (sociedad, deporte, política, etc.). La segunda circunstancia es el cambio en la *línea ideológica*, que se refiere a “la diversidad de opciones políticas o religiosas que se ofrecen al ciudadano en la sociedad y el pronunciamiento, implícito o explícito, del medio de comunicación en cuestión a favor de alguna de ellas.” (Urías, *ibid.*). Además del cambio por parte del medio en su orientación o en su línea informativas, este segundo artículo prevé un segundo caso en el que la periodista podría ejercitar la objeción de conciencia, y es el del traslado a otro medio del mismo grupo con una orientación diferente. En este supuesto, la profesional también podría negarse a continuar trabajando para el medio y recibir una indemnización por despido improcedente.⁸¹

Por último, el tercer artículo de la LO 2/1997 estipula que las periodistas podrán negarse a participar en la elaboración de información contraria a sus principios éticos sin que esto pueda acarrearles sanción o perjuicio. La negativa a participar en la elaboración de esta información puede estar justificada por su falsedad, por el tipo de contenidos, o por la forma en la que se obtiene y produce la información.⁸²

¿Para qué sirve la cláusula de objeción de conciencia? Su misión principal es proteger el derecho a informar de las periodistas frente a las presiones de sus empresas empleadoras y del mercado, presiones que podría llevarles a autocensurarse (Carrillo 1994, 41, 46). Lo que se consigue esta legislación es proteger al periodista “frente a los efectos de cambios ideológicos externos imprevisibles” (Urías 2014, 287). De la función de la cláusula se siguen dos matices importantes. El primero es que la cláusula de conciencia es sólo aplicable si el medio cambia de orientación o línea ideológica, pero no si es la periodista quien cambia sus intereses periodísticos o su ideología (*ibid.*). El segundo es que para decidir si una persona es titular del derecho a la cláusula de conciencia lo

⁸¹ Este artículo está inspirado en la ley francesa de 29 de marzo de 1935, que regulaba el estatuto periodístico y permitía a las periodistas rescindir el contrato con su empresa en forma de un autodespido con indemnización si ésta experimentaba un cambio notable y sustancial en su planteamiento informativo o en su línea ideológica. Sobre la concepción francesa de la cláusula de conciencia véase Carreras i Serra (2008, 318–321), Carrillo 1994, 44) o (Urías 2014, 80).

⁸² Este artículo está inspirado en la ley austriaca de 13 de enero de 1910, que permitía a las periodistas rechazar información obtenida contraviniendo sus principios éticos. Sobre la concepción austriaca de la cláusula de conciencia véase Carreras i Serra (2008, 321–22) o Urías (2014, 80, nota 2).

importante es determinar si interviene de manera decisoria en la creación de contenidos (Carrillo 1994, 49).⁸³

A diferencia de lo que ocurre con la cláusula de conciencia, aún no existe legislación específica sobre el *secreto profesional de las periodistas* (Villaverde Menéndez 2018, 612).⁸⁴ La falta de legislación parece deberse a la creencia, bien asentada entre juristas, de que cualquier regulación sobre el secreto profesional periodístico, por minuciosa que fuese, resultaría presumiblemente más restrictiva que la falta de regulación (Carreras i Serra 2008, 316). Por eso este derecho funciona según la lógica jurídica de los tribunales que, a falta de legislación específica, se inspiran en el funcionamiento del secreto periodístico en otros países, donde a menudo se denomina “derecho a callar” (*ius tacendi*) (Urías 2014, 275).

A pesar de carecer de legislación propia, está claro que el secreto profesional de las periodistas es el derecho a no revelar la identidad de las fuentes de las que las periodistas obtienen información durante el ejercicio de su profesión. Es importante anotar que, a diferencia del secreto profesional de las abogadas o las médicas, para quienes la revelación de información a la que acceden por su oficio es una prohibición taxativa, en este caso se trata de un derecho en el sentido de *ausencia de obligación* (Fernández-Miranda Campoamor 1994, 74; Urías 2014, 275; Carreras i Serra 2008, 239). Es decir, que en virtud del secreto profesional, una periodista no podría ser condenada por desacato, desobediencia o falta de colaboración con las autoridades si no identificase a sus fuentes durante un procedimiento judicial en el que declarase como testigo.⁸⁵

⁸³ En coherencia con la concepción funcional del periodismo (III§5.3), se entiende que para poder ejercer el derecho a la cláusula de conciencia es necesario no sólo tener una relación laboral vigente con un medio de comunicación sino fundamentalmente *trabajar realizando la función de periodista*. Por ello, las personas que trabajan para el medio realizando funciones no periodísticas, como por ejemplo de limpieza o mantenimiento, no tienen derecho a objeción de conciencia. Y por lo mismo, quien trabaja realizando la función de periodista puede ejercer la objeción de conciencia con independencia de si formalmente lo hace como redactor, becario o colaborador.

⁸⁴ No obstante, ha habido proposiciones de ley al respecto por parte de los grupos parlamentarios CDS (en 1986 y en 1988) e IU (en 1988 y, junto con IC, en 1989 y 1993). Véase Ortega (2017, 675, nota 4).

⁸⁵ Éste es el caso más habitual, pero no el único. En el caso de que el periodista fuese acusado, no testigo, y se acogiese a su derecho a no revelar las fuentes de información, entonces deberá asumir la información como propia y cargar con las responsabilidades derivadas de la misma. Por ejemplo, en caso de ser acusado de vulneración del honor, debería probar la veracidad de la información por otras vías que no revelen la identidad de las fuentes (Urías 2014, 278–79; Carreras i Serra 2008, 335).

Eso sí, el contenido del secreto periodístico está limitado a la identidad de las fuentes, y por lo tanto no permite ocultar hechos o negarse a revelar otros datos relacionados con la información, a menos que esta información indirectamente desvelase la identidad de la fuente (Fernández-Miranda Campoamor 1994, 75; Urías 2014, 276). Por otro lado, las periodistas siguen teniendo, igual que cualquier ciudadana, la obligación de informar de la comisión o preparación de un delito en caso de enterarse de ello, aunque no revelen la identidad de su fuente (Carreras i Serra 2008, 329).

Como ocurre con la objeción de conciencia, la titularidad del secreto profesional se entiende de manera extensiva. No se limita, como ocurre en el secreto profesional clásico de médicas y abogadas, a las profesionales tituladas o colegiadas, sino que cualquiera que ejerza el derecho a informar es titular del derecho al secreto periodístico (Fernández-Miranda Campoamor 1994, 75). En ausencia de legislación específica, esta interpretación extensiva de la titularidad parece prudencialmente preferible a cualquier otra que pudiera restringir indebidamente el derecho (Urías 2014, 277). Además, una titularidad restrictiva sería probablemente contradictoria con la concepción funcional del periodismo.

Por último, es importante anotar que el secreto profesional clásico de médicas y abogadas tiene la función de proteger la intimidad de sus pacientes y sus clientes, respectivamente. En cambio, el secreto periodístico tiene la función de preservar la relación de confianza entre la periodista y sus fuentes, con el fin último de proteger los canales de información relevante (Carreras i Serra 2008, 335). Como dice Fernández-Miranda Campoamor, en el caso del secreto profesional de las periodistas

el bien jurídico protegido es el propio derecho a la información, a partir de la evidencia de que hay hechos, del máximo interés para la opinión pública, que se gestan en círculos de poder (privado o público) y que nunca serían desvelados si la fuente no se sintiera segura respecto a su anonimato (Fernández-Miranda Campoamor 1994, 74, cursiva mía; también Urías 2018).

Así, al igual que la cláusula de objeción de conciencia, el secreto profesional no es más que un instrumento para que las periodistas puedan hacer un mejor ejercicio de su derecho a informar. Por lo tanto, puede decirse que estos dos derechos profesionales sirven en última instancia a los mismos objetivos que el derecho a informar, al que están supeditados. Es decir, que ambos protegen los intereses de la audiencia y,

especialmente, el interés que la ciudadanía, como audiencia, tiene en recibir información democráticamente relevante.

6.2. Censura previa y secuestro de publicaciones

Junto a los derechos profesionales que acabamos de ver, la Constitución recoge otras dos garantías adicionales al derecho a informar. Su función es dificultar al poder público la posibilidad de limitar las publicaciones, promoviendo así la libre circulación de opiniones e información. Estas garantías son la prohibición de censura previa y el requerimiento de orden judicial para el secuestro publicaciones.

Por *censura previa* cabe entender cualquier medida que controle la publicación de contenidos antes de ser publicados y que exija la autorización de la autoridad para publicar (Urías 2014, 290; Villaverde Menéndez 2018, 609, 1995; Carreras i Serra 2008, 52). La prohibición de este tipo de controles es total. Así lo dice el artículo 20.2 de la Constitución, en el que se prohíbe la restricción del ejercicio de los derechos reconocidos en todo el artículo 20 mediante “ningún tipo de censura previa.” Incluso las medidas más sutiles que pudieran restringir el ejercicio de los derechos de expresión quedan, por tanto, totalmente prohibidas.

A pesar de la prohibición total de censura previa, no toda limitación a la libertad de publicar es anticonstitucional. El artículo 20.5. de la Constitución estipula que “[s]ólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial”, reconociendo así la posibilidad jurídica de secuestrar publicaciones, eso sí, previa autorización judicial. A diferencia de la censura, el *secuestro de publicaciones* no interfiere en el proceso de creación, sino en la difusión de contenidos, impidiendo que una vez generados se distribuyan al público (Urías 2014, 295). Se trata de una medida preventiva puntual, que puede tener carácter temporal y que sólo está justificada cuando previsiblemente la publicación causará “un daño seguro, grave, ilegítimo e irreparable a otro derecho del mismo rango” (*op. cit.*, 296).

Estas dos garantías adicionales tienen la función de evitar que el poder público restrinja indebidamente la publicación de informaciones. La prohibición de censura previa arrebató al estado la capacidad de controlar el proceso creativo de contenidos, mientras que la exigencia de resolución judicial para secuestrar publicaciones deja en manos de los tribunales, presumiblemente más imparciales que el gobierno, la decisión de limitar

la difusión de contenidos. En la medida en que ambas normas pretenden maximizar el disfrute del derecho a informar, puede entenderse que también pretenden maximizar la promoción de sus fines. Y como el fin principal del derecho a informar es la promoción del ideal de ciudadanía bien informada, puede asumirse que las garantías adicionales son también normas que refuerzan la promoción de ese ideal a través de los derechos de expresión.

7. Conclusión

En este capítulo he mostrado cómo muchos de los derechos de expresión, que son los que regulan las acciones propias de quien expresa información u opiniones (III§1.1), protegen no sólo los intereses quien emite la información, sino también y muy especialmente el interés que la ciudadanía, como audiencia, tiene en recibir información democráticamente relevante.

La consideración especial de este interés por el constitucionalismo se aprecia, antes que nada, en una de las justificaciones más importantes en favor del principio general de libertad de expresión, la cual apela directamente a su capacidad para promover la adecuada información de la ciudadanía (III§1.2). Esta justificación democrática de la libertad de expresión es tan atractiva hay incluso quien ha llegado a defenderla, erróneamente, como la única justificación de la libertad de expresión (III§1.3).

La aspiración de promover el ideal de ciudadanía bien informada se aprecia también en el funcionamiento de los derechos de expresión más importantes. Como he señalado, esa aspiración es la que parece explicar que a *libertad de opinión* proteja especialmente las opiniones políticas (III§2), que la *libertad de prensa* estadounidense sea normalmente concebida como un derecho instrumental para la creación de la cuarta rama del gobierno democrático (III§3) o que el *derecho a informar* español proteja la comunicación de información veraz y públicamente relevante, especialmente si es emitida por periodistas en el ejercicio de su rol profesional (III§§5.1-5.3). Es cierto que el concepto jurídico de relevancia pública no coincide exactamente con el concepto filosófico de relevancia democrática; sin embargo, parece claro que la función principal -que no exclusiva- del derecho a informar es promover el ideal de ciudadanía bien informada (III§5.4).

Por último, la importancia del ideal de ciudadanía bien informada se revela también en la naturaleza y funcionamiento de otros derechos de expresión más específicos (III§6). La *cláusula de objeción de conciencia* y el *secreto profesional periodístico*, ambos derechos profesionales de las periodistas, son derechos puramente instrumentales del derecho a informar, que no hacen sino reforzar capacidad de las periodistas para informar adecuadamente a la ciudadanía (III§6.1). De forma similar, la *prohibición de censura previa* y la *exigencia de orden judicial para el secuestro de publicaciones* funcionan como garantías adicionales al derecho a informar, limitando las posibles restricciones en el proceso informativo (III§6.2).

A la luz de este análisis, puede concluirse que, aunque los derechos de expresión regulen las acciones de quien emite información, una de sus principales motivaciones - si no la principal- es proteger un interés del público y no de quien realiza la expresión. Este interés es que la ciudadanía tiene, como audiencia, en recibir información democráticamente relevante. Así, el constitucionalismo revela su preocupación por la promoción del ideal de ciudadanía bien informada.

En el siguiente capítulo analizaré la otra parte del sistema de la libertad de expresión, formada por los derechos del público. Estos son los derechos que regulan acciones no de quien emite información, sino de quien la busca o la recibe. Allí mostraré que, a diferencia de lo que ocurre con los derechos de expresión, los derechos del público no promueven suficientemente el ideal de ciudadanía bien informada, lo cual es paradójico porque a fin de cuentas el interés que hay en juego es un interés *del público*. Hecha esta constatación, argumentaré que hay espacio lógico y sólidos precedentes como para plantear un nuevo derecho del público que facilite el acceso de la ciudadanía a información democráticamente. Ése es el derecho al que llamaré *derecho ciudadano a la información*.

IV. LOS DERECHOS DEL PÚBLICO Y EL DERECHO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN

El individuo debe gozar de protección no sólo cuando expresa su opinión, sino también cuando pretende informarse para poder participar cabalmente en el proceso democrático.

IGNACIO VILLAVERDE MENÉNDEZ, *Los derechos del público.*

Al comienzo del capítulo previo (III§1.1) vimos que el principio general de la libertad de expresión protege intereses distintos -de la participante, de la audiencia y de terceras personas-, los cuales motivan el reconocimiento de derechos diferentes. En aquel capítulo intenté mostrar cómo los derechos que regulan la emisión de información, a los que me referí como *derechos de expresión*, protegen muy especialmente un interés específico, el interés que como audiencia la ciudadanía tiene en recibir información democráticamente relevante.

En este capítulo me centraré en otro conjunto de derechos englobados bajo el principio general de la libertad de expresión, los cuales no regulan las acciones de quien emite información, sino las de quien la busca o recibe. Siguiendo a Villaverde Menéndez (1995) me referiré a este conjunto de derechos como *derechos del público*.

Aunque este capítulo se centre en un conjunto de derechos distinto al del capítulo previo, el objeto de estudio seguirá siendo el mismo: el interés que la ciudadanía tiene en recibir información democráticamente relevante. En esta ocasión trataré de mostrar que hay espacio lógico para el reconocimiento jurídico de un derecho del público, al que me referiré como *derecho ciudadano a la información*, y cuya función principal sería precisamente proteger ese interés que la ciudadanía tiene en recibir información democráticamente relevante.

En mi argumentación sostendré que este derecho ciudadano a la información, que de momento no es más que un derecho moral sin reconocimiento jurídico, podría concebirse como un derecho específico englobado bajo otro derecho mucho más general, el derecho a recibir información, que protege la recepción de cualquier tipo de

información. Este derecho general a recibir información funcionaría como un principio rector que protegería el acceso a cualquier información publicada, con independencia de si esa información es útil para la ciudadanía o no. Entendido como un derecho más específico y englobado bajo ese principio rector, el derecho ciudadano a la información estaría mucho más acotado, y sólo facilitaría el acceso a información democráticamente relevante, es decir, a aquella información que resultase útil para que la ciudadanía pudiera cumplir su rol político satisfactoriamente.

Alternativamente, podría entenderse que el derecho ciudadano a la información no sería más que el desarrollo de la dimensión política de ese derecho general a recibir información. Aunque esta interpretación es plausible, aquí consideraré que el derecho ciudadano es ontológicamente distinto al derecho general a recibir información, no sólo porque proceder así simplificará la argumentación -al establecer dos entidades distintas a las que podré referirme con nombres distintos-, sino también porque parece que hay diferencias importantes entre el derecho ciudadano y el derecho general, diferencias que a mi juicio justificarían considerarlos dos derechos distintos. La principal, a la que ya he hecho alusión, es que el contenido del derecho general a recibir información incluye cualquier información *publicada*, mientras que el contenido del derecho ciudadano a la información incluiría solamente información *democráticamente relevante*. Aunque no aspiro a zanjar esta discusión ontológica, a lo largo del capítulo indicaré algunas diferencias más entre ambos derechos, las cuales podrían reforzar mi postura.

El capítulo está dividido en cuatro secciones. En la primera (IV§1), presentaré el derecho general a recibir información. Primero (IV§1.1) indicaré que el derecho a recibir información protege el acceso a la comunicación pública de todas las personas que ocupan la posición pasiva de audiencia, permitiéndoles así acceder a cualquier información publicada. Después (IV§1.2) mostraré que, además de como una libertad individual para informarse, este derecho podría funcionar como un principio rector orientador de las políticas sociales y económicas del Estado. Este punto será crucial porque, como adelantaba, el derecho a recibir información podría, en calidad de principio rector, amparar el reconocimiento de otros derechos del público más específicos, como el derecho ciudadano a la información.

En la segunda sección (IV§2), analizaré otro derecho del público, probablemente el más conocido y de todos: el *derecho de acceso a información pública*. Este derecho, ligado al ideal de transparencia democrática, es el que nos permite acceder a información en

poder de la administración pública. Aunque no profundizaré en detalles, su análisis permitirá comparar y describir mejor el derecho ciudadano a la información, al que dedicaré las dos secciones restantes.

En la tercera sección (IV§3) trataré de mostrar que, a pesar de no estar reconocido jurídicamente, el derecho ciudadano a la información tiene varios precedentes tanto en el periodismo (IV§3.1) como en las teorías democrática (IV§3.2) y jurídica (IV§3.3).

En la cuarta sección (IV§4), por último, intentaré ofrecer una definición sistemática de este derecho. Para ello, primero (IV§4.1) argumentaré que su función sería la promoción del ideal de ciudadanía bien informada y que su titularidad se extendería a todas las personas con derechos de participación política. Después (IV§4.2) argumentaré que su contenido no incluiría cualquier tipo de información, sino específicamente la información democráticamente relevante. Y, por último, defenderé que, en contra de lo que pudiera parecer, las obligaciones que de él se derivarían serían obligaciones para el Estado, pero no para medios y periodistas (IV§4.3).

La definición del derecho ciudadano a la información quedará no obstante incompleta, puesto que tanto la cuestión del contenido como la cuestión de las obligaciones que de él se derivarían requieren, para ser plenamente respondidas, adoptar un determinado modelo normativo de democracia. Esto es lo que me llevará, en los siguientes capítulos, a desarrollar cuatro posibles concepciones distintas de este derecho, cada una enmarcada en un modelo de democracia distinto (V-VIII). Mi intención aquí no es, por tanto, zanjar el debate sobre cómo debería concebirse el derecho ciudadano a la información, sino más bien la contraria: ofrecer una primera aproximación a ese debate.

Hasta ahora, los derechos del público han recibido muy poca atención en comparación con sus hermanos, los derechos de expresión. La aproximación clásica a la libertad de expresión, de corte liberal, se ha centrado en el rol de quien emite información, y no de quien la recibe (Peces-Barba Martínez 1994). Por eso ha primado la discusión sobre los derechos de expresión y por eso hasta hace poco raramente se consideraban verdaderos derechos (Díez Bueso 2002, 213), sino más bien herramientas retóricas cuyas características no obstante permanecían un tanto difusas.

La escasez de atención a los derechos del público es apreciable en los tres derechos a los que me referiré a lo largo del capítulo. Respecto al *derecho a recibir información*, es notorio que la primera vez que el Tribunal Constitucional se refirió a él fuese para

quitarle valor, diciendo que “es en rigor una redundancia” (STC 6/1984 FJ4) respecto al derecho a informar. Es igualmente destacable que el segundo de los derechos, el *derecho de acceso a información pública*, apenas recibiera ninguna atención hasta finales del siglo XX. España fue, de hecho, uno de los últimos países europeos en reconocerlo. Pero sin duda, el derecho del público que menos atención ha recibido es el que más nos va a ocupar de aquí en adelante, *el derecho ciudadano a la información*.

Por último, permítaseme anotar que al final del capítulo (Tabla 1, pág. 186) pueden encontrarse resumidas las características de estos tres derechos del público.

1. El derecho a recibir información

El *derecho a recibir información*, conocido internacionalmente como “derecho del público a saber” (*public’s right to know*), es probablemente el derecho más básico, amplio y general de todos los derechos del público. Emerson lo ha definido como “[p]rimero, el derecho a leer, escuchar, ver, y recibir comunicaciones de cualquier manera; y segundo, el derecho a obtener información como base para transmitir ideas o datos a otros” (Emerson 1976, 2). Como argumentaré, este derecho general a recibir información es el que podría permitir el reconocimiento jurídico de un derecho más específico a recibir información democráticamente relevante, es decir, del *derecho ciudadano a la información*.

En nuestro ordenamiento, el derecho general a recibir información es uno de los que forman el “derecho doble” (STC 105/1983, FJ11) a la información, reconocido en el subapartado 20.1.d) de la Carta Marga y que vimos en el capítulo previo (III§4). Ese derecho doble se divide en un derecho de expresión ya analizado, *el derecho a informar* (III§5), y en un derecho del público, *el derecho a recibir información* que ahora nos ocupa. A lo largo de esta sección, trataré de explicar en qué consiste este derecho general del público a recibir información, centrándome en -aunque no limitándome a- su concepción en el vigente marco constitucional español.⁸⁶

Antes de entrar en materia, es importante anotar que, probablemente como consecuencia de la poca atención recibida por los derechos del público, el derecho a recibir

⁸⁶ La literatura científica sobre este derecho es escasa. No obstante, puede encontrarse un análisis sintético en la obra de Urías (2014, cap. 6). Para un estudio pormenorizado véase Villaverde Menéndez (1995).

información ha sufrido una nomenclatura diversa y a menudo confudente. Aunque yo emplee el término “derecho a recibir información” de forma sistemática, no debe asumirse que éste ha sido su único nombre.⁸⁷ Igualmente, y a modo de aviso, es importante advertir que, aunque algunos de sus rasgos, como su función, su contenido o su titularidad parezcan relativamente claros (IV§1.1), otros rasgos como su naturaleza o sus obligaciones derivadas presentan más dificultades (IV§1.2).

1.1. Función, titularidad y contenido

Quizás la definición más clara del derecho a recibir información se la debamos a Villaverde Menéndez. Según él:

El derecho a recibir información en la Constitución española es un derecho de libertad que tutela el acceso a y la participación en el ámbito de lo público ocupando la posición de sujeto pasivo de la comunicación pública, y es un derecho que extiende su amparo a la recepción de todo aquello que forma parte de esa esfera de publicidad, definida por el carácter accesible de sus mensajes (Villaverde Menéndez 1995, 76).

Al definirlo como “derecho de libertad” Villaverde Menéndez sugiere que su *naturaleza* es la de una libertad individual. En seguida se verá que la naturaleza del derecho a recibir información es más compleja y que, en realidad, puede funcionar también como un principio rector, principio que permitiría el desarrollo de derechos más específicos, como el derecho ciudadano a la información.

Lo que sí parece ya claro es que la *función* del derecho a recibir información es proteger el acceso de la ciudadanía al proceso de comunicación pública en la posición pasiva de quien recibe información, es decir, de público o audiencia. Se trata, además, de un derecho de *titularidad* universal, pues en principio permite a cualquiera acceder a la información publicada, sea cual sea la naturaleza de esta información (Urías 2014, 132; Villaverde Menéndez 1995, 68). Y esto revela también el *contenido* del derecho, que

⁸⁷ Se le ha denominado *derecho a la noticia* (Urías 2019, 104), *derecho ciudadano a la noticia* (Bel Mallén, Corredoira y Alfonso, and Cousido 1992, 117), *derecho del público a la noticia* (Villaverde Menéndez 1995, 54), *derecho del público a estar convenientemente informado* (Bel Mallén, Corredoira y Alfonso, y Cousido 1992, 224), *derecho a recibir libremente información veraz* (Urías 2014, 131) o *derecho a informarse* (Villaverde Menéndez 2018, 599). Villaverde Menéndez trató, sin éxito, de reducir la nomenclatura a tres términos: si el sujeto receptor de información es estrictamente pasivo, deberíamos hablar de *derecho a recibir información*; si el sujeto tiene un rol activo y busca información, habría que hablar de *derecho a informarse*; y si no se especifica si el sujeto receptor de información busca información, habría que decir *derecho a ser informado* (Villaverde Menéndez 1995, 19-21).

abarca cualquier información existente en el proceso de comunicación pública. Como dice Villaverde Menéndez:

Información para el sujeto pasivo de la comunicación pública será todo aquello que esté difundido (datos, acontecimientos, noticias, opiniones, etc.), es decir, que sea «manifiesto» y haya ingresado en lo que se ha definido como «ámbito de lo público» a través del proceso de comunicación pública, y por tanto accesible a cualquiera. Esta es la clave del concepto de información para el receptor, *todo aquello accesible a cualquiera sea cual sea su fuente* (Villaverde Menéndez 1995, 76).

Una implicación importante de que este derecho proteja la recepción de cualquier información es que, como ya adelanté (III§5), los dos derechos incluidos en el art. 20.1.d) tienen contenidos distintos: el contenido del *derecho a recibir información* desborda el contenido del *derecho a informar*. El derecho a informar sólo protege la comunicación de información veraz y públicamente relevante (III§5.1, §5.2), mientras que el derecho a recibir información protege el acceso a cualquier información presente en el proceso de comunicación pública, con independencia de si ésta es veraz o públicamente relevante.⁸⁸

Otra implicación (aún más importante) de que el derecho general a recibir información tenga un contenido tan amplio es que, al proteger el acceso a cualquier información publicada, éste no puede entenderse como un derecho a recibir información *democráticamente relevante*. Como se recordará, la información democráticamente relevante sería aquella que actualizaría el conocimiento político de la ciudadanía y le permitiría así tomar decisiones políticas adecuadas (I§2.3). El derecho general a recibir información parece tener una función mucho más amplia y genérica, a saber, la de permitir el acceso a la comunicación pública para poder conocer cualquier cosa que se esté discutiendo en la sociedad. Como se verá enseguida, ello no es óbice para que este derecho general a recibir información ampare en su seno un derecho más específico a recibir información democráticamente relevante.

⁸⁸ La publicidad comercial ilustra bien la duplicidad del concepto de información constitucionalmente protegida. Es bien probable que, desde la perspectiva de la participante, la publicidad comercial no esté protegida por el derecho a informar por no ser veraz y/o públicamente relevante; sin embargo, desde la perspectiva del público, sí es información constitucionalmente protegida en virtud del derecho a recibir información, puesto que se trata de mensajes públicos y accesibles a cualquiera (Villaverde Menéndez 1995, 75).

1.2. Obligaciones derivadas y naturaleza de principio rector

Los rasgos presentados hasta ahora -la función, la titularidad y el contenido-, son relativamente poco controvertidos. Sin embargo, existe una importante discusión sobre cuáles podrían ser las obligaciones derivadas del derecho a recibir información. Esta es la cuestión que abordaré en esta sección, en la que intentaré mostrar que este derecho puede funcionar como una libertad o como un principio rector. Dependiendo de cómo funcione, de él podrían derivarse distintas obligaciones para terceras partes, así como desarrollarse distintos derechos del público específicos.

Probablemente podríamos pensar que, por tratarse de un derecho del público, las obligaciones derivadas del derecho general a recibir información recaerían sobre los medios y los periodistas. Sin embargo, como explica Urías (2014, 133–35), las dos formas en las que el derecho a la información podría concebirse como un derecho *frente a medios y periodistas* son constitucionalmente implausibles.

En primer lugar, el derecho a recibir información no podría tratarse de un derecho generalizado a la veracidad que el público pudiera hacer valer frente a medios o periodistas. Entender el derecho a recibir información como un derecho a la veracidad, que cualquiera pudiera invocar frente a negligencias periodísticas en la comprobación de hechos retransmitidos, implicaría una exigencia generalizada de que toda la información fuese veraz, lo cual invalidaría los derechos de expresión reconocidos en el artículo 20 de la Constitución (Urías 2014, 133).

Según esta argumentación parece más adecuado entender que la veracidad sólo es exigible como requisito para disfrutar de la protección a comunicar información cuando la información perjudica los intereses de terceros. Es decir, que las informaciones inveraces serían ilegítimas sólo si perjudicasen a alguien, pues lo que pretende la exigencia de veracidad no es perseguir informaciones mendaces, sino dañinas (Urías 2014, 134). De ahí que sólo la persona perjudicada, y no cualquiera, pueda exigir que se cumpla con el principio de veracidad. Por lo tanto, el supuesto derecho a recibir información veraz es inexigible; sólo podría entenderse como “un derecho meramente retórico (que es como decir que no es un derecho) (...). Técnicamente, agua de borrajas” (Urías 2014, 134).

En segundo lugar, no parece que el derecho a recibir información sea ni pueda ser un derecho de prestación con el que el público pudiera exigir la elaboración o la provisión

de cierto tipo de información a periodistas o medios de comunicación, pues semejante obligación anularía *de facto* la libertad de opinión y el derecho a informar (Villaverde Menéndez 1995, 56, 2018, 600; Urías 2019, 104, 2014, 134–35). Dicho de otro modo, el derecho a recibir información no podría imponer a terceras personas la obligación de acceder al proceso de comunicación pública en la posición de sujeto activo (Villaverde Menéndez 1995, 65). Tampoco podría este derecho permitir el libre acceso de cualquiera a los medios de comunicación para decidir los enfoques o los contenidos con los que informan, puesto que además de violar el derecho de propiedad de los medios de comunicación, tal intromisión implicaría la supresión de la libertad de prensa (Urías 2014, 135).⁸⁹

Así pues, el derecho a recibir información estaría muy limitado para operar como un derecho subjetivo del que se pudieran derivar obligaciones positivas para medios y periodistas. Suele concebirse más bien como un derecho subjetivo *frente al Estado*. Y como tal, podría funcionar de dos formas distintas.

La primera forma en que este derecho podría funcionar como derecho frente al Estado, a la que ya me referí antes (IV§1.1), es como un derecho de libertad que protegería un espacio individual. En este sentido, podría hablarse del derecho a recibir información como una *libertad de informarse* o como una *libertad a recibir información*. Entendido como libertad de informarse, el derecho a recibir información no permitiría exigir la elaboración ni la difusión de ningún contenido. Sería tan solo un derecho a elegir y acceder sin trabas a información ya existente en la sociedad (Urías 2014, 137; Villaverde Menéndez 2018, 560, 1995, 15, 64). Es decir, que sería una libertad individual, tal y como sugería la cita inicial de Villaverde Menéndez (1995, 76) o, como ha dicho Urías, “un derecho a la autodeterminación informativa” (Urías 2014, 137).

En su función de libertad, el derecho a recibir información conllevaría ciertas obligaciones derivadas, aunque *negativas*. Básicamente, estas obligaciones derivadas negativas exigirían “que el tercero, Estado o particular, se abstenga de impedir u obstaculizar la elección entre esas diversas posibilidades en que consiste la «recepción de información»” (Villaverde Menéndez 1995, 64). Así, por ejemplo, una empleadora no podría sancionar a sus trabajadoras por escuchar determinada radio o leer

⁸⁹ En realidad, las implicaciones que para medios y periodistas tiene el derecho a recibir información suelen ir más bien en la dirección contraria: justifican su posición jurídica privilegiada (III§5.3).

determinado periódico. Igualmente, el Estado no podría restringir sin justificación el acceso a información (Urías 2014, 137).

La segunda forma en que el derecho a recibir información podría funcionar como un derecho frente al Estado es la de *principio rector* orientador de las políticas sociales y económicas del Estado (Urías 2019, 104). Así entendido, el derecho a recibir información sería un mandato genérico que la Constitución impondría sobre los poderes públicos, los cuales tendrían el deber de garantizar que la ciudadanía pudiera acceder a información.

Cuáles sean las implicaciones específicas de este mandato es una cuestión abierta. Es potestad del poder político el definir, considerando las condiciones sociales, políticas y económicas del momento histórico, la mejor forma de honrar este principio rector. Como explica Urías, el régimen jurídico del derecho a recibir información, entendido como principio rector, sería el de los principios contenidos en el Capítulo tercero del Título primero de la Constitución, como el (sic.) “supuesto” derecho a una vivienda digna, reconocido en el artículo 47. Se trata, concluye Urías, de

una obligación del Estado con discrecionalidad a la hora de su consecución. En su aplicación, serían indudablemente inconstitucionales las leyes, normas e interpretaciones de la Constitución que frontalmente se opusieran al mandato de lograr que los ciudadanos reciban una información veraz; no lo serían, en cambio, las omisiones o normas e interpretaciones que simplemente evitaran la cuestión y no dispusieran las medidas necesarias para garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información y que se tratara de información veraz (Urías 2014, 136).

La diferencia entre el derecho a recibir información como *libertad de informarse* y como *principio rector* se aprecia muy claramente en la posibilidad de exigir su cumplimiento por vía judicial. El cumplimiento de la primera puede exigirse ante los tribunales; el cumplimiento del segundo, no. Así pues, el único sentido en el que el derecho a recibir información tiene eficacia jurídica es el de *libertad de informarse*. Sin embargo, el sentido realmente importante para esta investigación es el otro, puesto que el derecho a recibir información, entendido como *principio rector*, podría ser el anclaje constitucional del *derecho ciudadano a la información*, que es el que más nos interesa aquí.

Efectivamente, a pesar del amplio margen de discrecionalidad de los poderes públicos, parece claro que el Estado tiene el deber mínimo de garantizar a todo el mundo acceso a

algún medio de comunicación (Urías 2014, 136). Villaverde Menéndez ha llegado incluso a identificar tres deberes generales que para el Estado se derivarían de este principio rector, a saber, “[p]romover el acceso libre e igual a la información, *remover* los obstáculos que se interpongan a ese acceso y *facilitar* la participación de los individuos en el ámbito de lo público a través de su adecuada información” (Villaverde Menéndez 1995, 85, *cursiva original*). Estos deberes generales justificarían, según Villaverde Menéndez, acciones legislativas específicas orientadas a proteger los intereses del público y a impedir que quienes más recursos tienen ejerzan una influencia indebida en el proceso de comunicación pública.

Las normas específicas que se siguiesen de estos deberes son muy variadas. Podrían limitar la concentración, exigir pluralismo interno a los medios, promocionar la competencia, regular la financiación con publicidad, poner medios y canales de comunicación a disposición del público, exigir rectificación de contenidos, e incluso crear subvenciones y prestaciones específicas para medios o usuarios (Villaverde Menéndez 1995, 57–58, 91–95). Efectivamente, Villaverde Menéndez entiende que las subvenciones destinadas a la “prensa política o de opinión”, que dejan de lado otros tipos de prensa, como “la prensa amarilla o del corazón”, estarían justificadas precisamente por su capacidad “para satisfacer *los intereses de la colectividad en una información adecuada*”, y añade: “Dada la escasez de recursos y la necesidad de seleccionar los destinatarios de la subvención, *puede utilizarse como criterio su contribución a la formación de la opinión política de la colectividad*” (Villaverde Menéndez 1995, 101, *cursiva mía*).⁹⁰

Todo esto sugiere que, en su función de principio rector, el derecho constitucional a recibir información es lo suficientemente amplio como para permitir al Estado desarrollar derechos más específicos, también derechos que promuevan y protejan específicamente el interés de la ciudadanía en recibir información democráticamente

⁹⁰ “De lo que se trata, una vez tomada esta decisión por el legislador, es que la articulación de los criterios y el cauce de concesión de la ayuda responda a razones objetivas y judicialmente controlables que no impliquen discriminaciones (...). Aquellos que no encajen en el perfil definido legalmente para obtener la subvención no ven vulnerado su derecho de libertad, únicamente quedan excluidos de esa específica medida de política de los derechos fundamentales que debe distribuir un bien escaso, y que por ello debe atender a la optimización en su aplicación, en este caso, con el objeto de aumentar al máximo los canales de acceso de los más variados mensajes al proceso de comunicación pública. Esto no quiere ni puede significar que el Estado le diga al medio qué debe decir para recibir la subvención. En ese caso, el Estado estaría vulnerando sin más la libertad de expresión o el derecho a comunicar información del medio de comunicación social” (Villaverde Menéndez 1995, 101).

relevante. Ésa parece ser la opinión de Villaverde Menéndez, quien entiende que en el desarrollo normativo del derecho a recibir información

está en juego no sólo el interés *civil* de los individuos en no ser engañados con falsas informaciones, sino también y, sobre todo, el interés *político* de todos y cada uno de los individuos en poder formarse de manera adecuada una opinión sobre cualquier asunto que repercuta en su *condición de ciudadano*; en suma, está en juego la propia esencia de la democracia. (...) no están en juego sólo la satisfacción de intereses más o menos privados, sino *la necesidad democrática de que no se manipule la opinión personal, que junto con otras forma la opinión pública, que acabará formando la voluntad política de la colectividad y más tarde la del propio Estado. Una colectividad des-informada no está en condiciones de ejercer la soberanía, viciándose todo el proceso democrático*” (Villaverde Menéndez 1995, 17, la cursiva de 'civil', 'político' y 'des-informada' es original).

Esto parece significar que el derecho ciudadano a la información, que desarrollaré después (IV§4), podría entenderse como un derecho específico que se desarrollaría bajo el paraguas del derecho general a recibir información, entendido como principio rector.

En ese sentido, es interesante constatar que cada teoría democrática podría reclamar, para hacer realidad su concepción particular del derecho ciudadano a la información, alguna de las políticas públicas habilitadas por este principio rector. Así, desde un marco elitista podría entenderse que el derecho ciudadano exigiría la promoción de la competencia entre medios privados (V§3.2, §4.2). Desde posturas pluralistas (VII§3.2, §4.2) y especialmente desde posturas populistas (VII§3.2, §4.2), este derecho podría exigir la limitación de la concentración y la puesta de los medios a disposición de la ciudadanía. Y desde una postura deliberativo-republicana este derecho podría justificar la creación de subvenciones y prestaciones específicas para medios -públicos y privados- promotores de la deliberación democrática (VIII§3.2, §4.2, IX§1.2, IX§2.5).

Todas estas son, no obstante, cuestiones relativas a la posible implementación de concepciones específicas del derecho ciudadano a la información, concepciones que desarrollaré en los siguientes capítulos. En este capítulo me limitaré a presentar el concepto general de este derecho (IV§4), así como algunos de sus antecedentes (IV§3). Sin embargo, antes eso queda por ver otro derecho del público bien asentado y claramente conceptualizado, que servirá de referencia para comparar el derecho ciudadano a la información. Me refiero al conocido como *derecho de acceso a información pública*.

2. El derecho de acceso a información pública

El *derecho de acceso a información pública* es, junto con el que acabamos de ver, el derecho del público más conocido y reconocido. Al ser un derecho del público ampliamente reconocido y claramente definido, el derecho de acceso nos servirá como referencia a partir de la cual analizar y entender mejor el *derecho ciudadano a la información*, que presentaré más adelante (IV§4). Los resultados de esta comparación pueden consultarse en su versión resumida en la Tabla 1 (pág. 186).

Lo primero que hay que decir sobre el *derecho de acceso a información pública* es que, como casi todos los derechos que estoy mencionando, también ha recibido multitud de nombres. No obstante, para evitar confusiones, siempre me referiré a él por el mismo nombre, el cual reduciré sólo ocasionalmente y por simplificar a *derecho de acceso*.⁹¹

En síntesis, el derecho de acceso a información pública regula la obtención de información y documentos en poder de las administraciones e instituciones públicas (Barendt 2012, 899; Peled y Rabin 2011, 357). Schudson traza el origen de este derecho a James Wilson, uno de los llamados padres fundadores de los Estados Unidos. En la Convención Constitucional, Wilson defendió que ambas cámaras debería registrar sus sesiones porque la gente “tiene *derecho a saber* lo que sus agentes están haciendo o han hecho, y no debería ser una opción de la legislatura el ocultar sus actas” (James Wilson citado en Schudson 2015, 5, *cursiva mía*).

Abolengo aparte, el derecho de acceso ha sido tradicionalmente incluido en cláusulas de libertad de expresión, pero sin mayor desarrollo (Barendt 2012, 899) y sin recibir apenas atención hasta el último tercio del siglo XX (Méndez Baiges 2009, 34; Cotino Hueso 2014, 242; Moreno González 2015, 95). Fueron efectivamente los Estados Unidos, junto con los países escandinavos, los primeros en reconocer un derecho de la

⁹¹ El *derecho de acceso a información pública* ha sido denominado “derecho a la transparencia” (*right to transparency*, Birkinshaw 2006), “derecho a la información” (*the right to information*, Peled y Rabin 2011, 357) o incluso “derecho a saber” (*the right to know*, Schudson 2015). El primer nombre es intuitivo; pero los dos últimos son confusos por remitir, respectivamente, al doble derecho del art. 20.1.d) de nuestra Constitución, analizado en III§4, y al *derecho a recibir información*, analizado en IV§4. No obstante, el nombre más frecuentemente utilizado en la literatura internacional es “libertad de información” (*Freedom of Information*, o simplemente *FoI* por sus siglas; Barendt 2012, 899; Stein y Camaj 2018, 1). Esta terminología es igualmente confusa porque, como anoté (III§4, nota 72), en el contexto español también se emplea para nombrar al referido doble derecho, así como a uno de los que éste contiene, el *derecho a informar*, analizado en III§5. En cualquier caso, el término “libertad de información” ha sido calificado como “impreciso y poco instructivo” (Mason 2000, 233), porque intuitivamente remite a un derecho cuya función es, en rigor, promover la transparencia.

ciudadanía a conocer el funcionamiento de los poderes públicos y la actuación de sus representantes (Carrillo 2015, 269; Moreno González 2015, 95).

Vinculado con la prometedora idea de un gobierno abierto a la ciudadanía (Noveck 2015, cap. 1), a comienzos de este siglo se ha convertido ya en un derecho generalizado en todas las democracias liberales (Carrillo *ibid.*), ya sea porque está reconocido explícitamente en las constituciones, porque se regula mediante legislación específica o porque, en defecto de ambas, es indirectamente reconocido por los tribunales constitucionales (Peled y Rabin 2011, 370, ss.). Recientemente, el derecho de acceso ha sido también implementado, con “tímidos intentos y resultados,” en algunos países de África y del mundo árabe (Moreno González 2015, 95).⁹²

En España, la primera regulación al respecto fue la Ley de Procedimiento Administrativo, de 1958 (Méndez Baiges 2009, 34). Posteriormente, la Constitución de 1978 reconoció el derecho de acceso declarando en su artículo 105.b) que la ley regulará: “El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”. Este artículo no obtuvo su prometido desarrollo legislativo hasta 1992, cuando se aprobó la ya derogada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Actualmente, las dos leyes relevantes respecto al derecho de acceso a la información de las instituciones son la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y, en menor medida, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (especialmente artículos 13 y 16).

A pesar de su reconocimiento constitucional, el derecho de acceso aparece en el Título IV de la Carta Magna, dedicado al gobierno y la administración, y no en el Título I, que es el dedicado a los derechos y deberes fundamentales. Por ello, y a diferencia de los

⁹² La legislación nacional más citada es la *Freedom of Information Act* (1966), de Estados Unidos, por cuya influencia se suele llamar *libertad de información* a lo que en rigor es un *derecho de acceso* a información institucional (véase *nota anterior*). Recientemente los Estados Unidos han sumado a esta ley la *Open Government Act* (2007), que ofrece datos de la administración al público. Otros ejemplos de legislación nacional similar, y también de influencia estadounidense, son la *Access to Information Act* (1982) canadiense, la *Freedom of Information Act* (1982) de Australia o la *Official Information Act* (1982) de Nueva Zelanda. Más recientemente, otros países como India (*Right to Information Act*, 2005), Uganda (*Access to Information Act*, 2005), Liberia (*Freedom of Information Act*, 2010) o Nigeria (*Freedom of Information Act*, 2011) han adoptado legislaciones similares (Bull y Corder 2012a).

derechos del artículo 20.1.d), relativos a la emisión y recepción de información, el derecho de acceso goza de menor protección (Méndez Baiges 2009, 35; Carrillo 2015, 269; Cotino Hueso 2014, 244) y las leyes que lo desarrollan, como se ve, no son orgánicas sino ordinarias, algo que ha despertado notable discusión (Ortega 2017, 678–81; Moreno González 2015, 99-107). El hecho de que España fuera uno de los últimos países de la Unión Europea en aprobar una ley de acceso a información pública -sólo faltaba Chipre-, también ha despertado críticas (Moreno González 2015, 96; Ortega 2017, 678; Cotino Hueso 2014, 244).

2.1. Función y contenido

La *función* del derecho de acceso a información pública es promover el *ideal democrático de transparencia*. En términos generales, la transparencia democrática consiste en la posibilidad de que la ciudadanía acceda a información institucional; se trata de un ideal opuesto a la opacidad y al secretismo administrativo (Naurin 2006, 91).⁹³

Más en concreto, el tipo de transparencia democrática promovida por el derecho de acceso podría calificarse, siguiendo a Heald (2006), como transparencia hacia abajo y hacia dentro. Se trata de transparencia *hacia abajo* (*downwards*) porque en el ideal democrático de transparencia son las gobernadas quienes pueden observar a sus gobernantes (Heald 2006, 27). Lo contrario, la transparencia *hacia arriba* (*upwards*), ocurre cuando quien ocupa una posición de jerarquía observa a quien está subordinada (*ibid.*), por ejemplo, cuando el Estado vigila a una persona sospechosa. Además, se trata de transparencia *hacia dentro* (*inwards*) porque son quienes están fuera de las instituciones, es decir la ciudadanía, quienes pueden observar a quienes están dentro de ellas. Lo contrario, la *transparencia hacia afuera* (*outwards*), sería que quienes pertenecen a un organización pudieran observar qué es lo que ocurre fuera (Heald 2006, 28).⁹⁴

⁹³ Para la evolución histórica del concepto de transparencia véase Hood (2006).

⁹⁴ Heald (2006, 32–35) distingue otras variedades de transparencia en función de distintos factores, a saber: dependiendo de cuál sea su objeto, distingue entre “transparencia de eventos” y “transparencia de procesos”; dependiendo de si la información es accesible *a posteriori* o en todo momento, distingue entre “transparencia en retrospectiva” y “transparencia en tiempo real”; y por último, dependiendo de si la

Al crear instituciones públicas transparentes, el derecho de acceso articula una relación entre la ciudadanía y las instituciones en la que la primera puede ver y conocer cómo funcionan las segundas y, por lo tanto, previene actuaciones institucionales arbitrarias, corruptas o que excedan el ámbito competencial (Peled y Rabin 2011, 366). Como indica Carrillo, el Estado democrático de derecho no puede estar de espaldas a la ciudadanía, y la función del derecho de acceso es precisamente evitar que eso ocurra. “La regla ha de ser la publicidad en la actividad administrativa y el secreto sólo es admisible si opera como una excepción prevista en la ley” (Carrillo 2015, 268).

La prevención de la corrupción es la justificación más frecuente de la transparencia institucional, pero no la única. Peled y Rabin recuerdan que “la información en manos de las autoridades públicas es, de hecho, la propiedad de las ciudadanas y residentes del estado” (Peled y Rabin 2011, 365), por lo que el Estado no puede privarles de acceder a la misma. También mencionan que la información es necesaria para el ejercicio de multitud de derechos, por lo que privar del acceso a la misma implicaría privar de facto de la posibilidad de disfrutarlos (Peled y Rabin 2011, 364). Y en relación con esto, indican que, efectivamente, la información pública es especialmente necesaria para el buen funcionamiento de la democracia y el ejercicio de los derechos ciudadanos. Sin acceso a información pública nadie puede cumplir el papel esperado de la ciudadanía en una democracia (Peled y Rabin 2011, 363, Méndez Baiges 2009, 39).

La función que cumple el derecho de acceso es, pues, más amplia que la mera promoción del ideal de ciudadanía bien informada. Es cierto que, al generar una administración transparente, posibilita el acceso a mucha información susceptible de ser democráticamente relevante. Sin embargo, su misión no es facilitar que la ciudadanía reciba esa información democráticamente relevante; de ahí que este derecho pueda entenderse como un prerrequisito necesario, pero no suficiente, para que la ciudadanía se informe adecuadamente (Pettit y Martí 2010, 87).

La amplitud de la función del derecho explica la amplitud de su *contenido*, que, como su propio nombre indica, es la información pública (Carrillo 2015, 278; Moreno González 2015, 109). Por *información pública* no se entiende cualquier información publicada, sino algo más restringido, a saber, aquella en posesión de la administración y

información es suficientemente clara como para que los receptores puedan comprenderla y usarla, distingue entre “transparencia efectiva” y “transparencia puramente nominal”.

las instituciones públicas. El contenido del derecho de acceso a información pública queda así restringido a este tipo de información, información que versa sobre las actividades, el funcionamiento y la toma de decisiones de las propias instituciones públicas, sobre el estatus de personas, terrenos y recursos dentro de las fronteras del Estado (Stein y Camaj 2018, 9) y también, especialmente en las legislaciones europeas, sobre empresas públicas (Bull y Corder 2012b, sec. 17.3).⁹⁵

Se trata, por tanto, de un contenido más restringido que el del *derecho a recibir información*, que como vimos engloba cualquier información publicada (IV§1.1), pero notablemente más amplio que el del *derecho ciudadano a la información*, que como veremos estaría restringido a la información democráticamente relevante (IV§4.2).

2.2. Obligaciones derivadas, titularidad e institucionalización

Como se deduce del contenido del derecho, el principal sujeto de *obligaciones derivadas* son las administraciones, autoridades y agencias públicas, que tienen la obligación de permitir el acceso a información en su poder (Nájera Montiel 2015, 40, 56, 202; Barendt 2012, 899; Carrillo, 2015, 277; Mason 2000, 238).⁹⁶ La obligación estatal no consiste en la mera abstención pasiva de interferir en la búsqueda o intercambio de información, como ocurría con el derecho a recibir información en su sentido de *libertad de informarse* (IV§1.2). En este caso, las instituciones públicas tienen una obligación positiva de desclasificar y ofrecer activamente la información solicitada, así como de hacer pública aquella que previamente se hayan comprometido a publicar.

La amplitud del contenido no quiere decir que su reconocimiento elimine la posibilidad de ocultar información a la ciudadanía. Como todo derecho, éste tiene límites, y estos responden a dos lógicas distintas. Por un lado, la seguridad nacional y la seguridad

⁹⁵ Por ejemplo, el artículo 13 de la ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno dice: “Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.” Los sujetos a los que se refiere el artículo se identifican en los artículos 2 y 3 de la ley, y en su conjunto abarcan instituciones públicas de todo tipo, pero también partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales, así como entidades privadas que reciban ciertas ayudas o subvenciones públicas. Como señala Carrillo (2015, 277), sorprende que entre los sujetos obligados a prestar información no aparezca la Iglesia Católica, dada su especial relación con la administración pública.

⁹⁶ Véase nota anterior.

pública justifican la existencia de secretos oficiales; por otro, los derechos individuales a la privacidad, a la intimidad y a un juicio justo justifican los secretos de sumario y la exigencia de autorización previa para la difusión de información, especialmente si contiene datos personales (Carrillo 2015, 279; Urías 2014, 94 y ss.). De hecho, en varios países la revelación de información puede detenerse si un tercero justifica que la publicación le causaría perjuicio (Bull y Corder 2012b, sec. 17.4).

Las posibles restricciones en el acceso a la información plantean la cuestión de quién puede solicitar información a la administración. Lo cierto es que la *titularidad* del derecho de acceso a información pública es universal: cualquier persona, física o jurídica, nacional o extranjera, de cualquier edad y condición, suele estar autorizada a solicitar información pública a la administración (Carrillo 2015, 282; Méndez Baiges 2009, 39; Moreno González 2015, 108). Sin embargo, como ya he revelado, el acceso a la información no suele ser incondicional. Por lo general, se exige justificar algún tipo de interés legítimo en la información o documentos solicitados (Carrillo 2015, 282).

La exigencia de que la información sea solicitada por las titulares del derecho pone de manifiesto un importante rasgo del mismo, y es que a pesar de que se trata de un *derecho del público* -y por tanto regulador de las acciones de la audiencia receptora de información-, el derecho de acceso a información pública “generalmente presupone un público activo que presentará peticiones de información” (Stein y Camaj 2018, 13). Aunque cada vez más las administraciones vuelcan datos en algún portal o página web, lo más frecuente y lo tradicional es que la revelación de información dependa de que un agente activo la solicite, normalmente a través de algún procedimiento formal, indicando los documentos o datos a los que quiere acceder (Nájera Montiel 2015, 38).⁹⁷ Es decir, que la titular del derecho es concebida como una solicitante *activa* de información específica en la que tiene un interés particular, el cual a veces debe justificar. Este punto marca una clara diferencia con el *derecho ciudadano a la información*, que concebiría a sus titulares como receptoras pasivas de información (IV§4.1).

⁹⁷ En España, las ciudadanas pueden solicitar información a la administración, previa identificación personal, en algún registro administrativo, oficina de correos o en cualquier consulado o embajada en el extranjero. No obstante, el trámite puede hacerse también de forma virtual a través del *Portal de la Transparencia* (https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index.html), una web en la que, previa identificación digital, pueden emitirse solicitudes de información. En Estados Unidos existe una web similar (<https://www.foia.gov/>), que desarrolla la *Freedom of Information Act* y a través de la cual puede solicitarse información a alguna de las agencias del gobierno de Estados Unidos.

Además, la presunción de una solicitante activa de información sugiere que el derecho de acceso se institucionaliza a través de las llamadas *tecnologías de tiro* (*pull technologies*). Las *tecnologías de tiro* son aquellas que proporcionan información sólo después de ser solicitada a través de un proceso relativamente exigente en términos de tiempo, esfuerzo y atención. Requieren, tal y como sugiere su metafórico nombre, “tirar” (*to pull*) para extraer lo buscado, por lo que la usuaria debe ser relativamente activa. En cambio, las *tecnologías de pulsación* (*push technologies*) son las que ofrecen contenidos “en porciones digeribles” (Negrine y Papathanassopoulos 2011, 46.) sin que la usuaria haga nada o tras alguna acción muy simple, como “pulsar” (*to push*) un botón. De nuevo, de ahí su metafórico nombre.

La distinción entre tecnologías de tiro y tecnologías de pulsación está poco desarrollada (Negrine y Papathanassopoulos 2011, 46; Pariser 2011, 40), por lo que conviene anotar tres apuntes que ayudarán a entenderla. En primer lugar, la distinción se basa en el grado de actividad y esfuerzo que exigen las distintas tecnologías a las usuarias para que éstas puedan recibir información; sin embargo, la actividad y el esfuerzo son graduales, por lo que la distinción también debe entenderse como *gradual*. Esto explicaría que haya casos difíciles de tecnologías que no parecen claramente ni de tiro ni de pulsación, como por ejemplo Youtube.⁹⁸ Un segundo apunte es que esta distinción debe entenderse como relativa al esfuerzo necesario para obtener información *siendo competente en el manejo de la tecnología*. Probablemente, a las ancianas les cueste más obtener información a través de un periódico digital que a través de una radio analógica, y probablemente a las niñas les ocurra justamente lo contrario. Sin embargo, parece claro que, para una usuaria igualmente competente en el manejo de ambas tecnologías, la lectura de un periódico digital le exigirá más esfuerzo que la escucha de la radio. Este ejemplo pone de manifiesto el tercer apunte que quería anotar, y es que la distinción entre tecnologías de tiro y tecnologías de pulsación es ortogonal a la distinción entre medios viejos y nuevos. Quizás el ejemplo más claro de esto sea el periódico, que tanto

⁹⁸ Inicialmente Youtube fue una tecnología de tiro. Las usuarias tenían que buscar y ordenar la reproducción de cada vídeo, y cada vez que terminaban los vídeos de la lista de reproducción, ésta se detenía. Sin embargo, desde que la plataforma introdujo la reproducción automática (Torresí 2018), cuando terminan los vídeos programados por la usuaria otros se reproducen automáticamente. No obstante, tras un tiempo la reproducción se pausa y la usuaria debe reordenar que continúe. Por ello, podría decirse que Youtube es una tecnología a medio camino entre el *tiro* y la *pulsación*.

en su viejo formato analógico como en su nuevo formato digital es una tecnología más bien de *tiro*.

Esta distinción es importante porque las tecnologías típicamente utilizadas por la prensa requieren menos actividad y esfuerzo por parte del público que las tecnologías necesarias para implementar el derecho de acceso. Ni la radio, ni la televisión, ni tampoco los periódicos requieren que el público se dirija a la prensa indicando ni justificando las noticias que ésta debe comunicar. Más bien al contrario, es parte fundamental en el rol de la prensa el decidir por el público cuáles son las noticias importantes en cada momento. Por eso, a diferencia de lo que ocurre con el derecho de acceso a información pública, la tecnología necesaria para implementar el derecho ciudadano a la información sería de pulsación (IV§4.1).

3. Precedentes del derecho ciudadano a la información

Ya hemos visto los dos derechos del público más conocidos y reconocidos. El *derecho a recibir información* (IV§1) es un derecho muy amplio y general, el cual permite el acceso a cualquier información publicada y funciona de dos formas distintas. En comparación con éste, el *derecho de acceso a información pública*, que acabamos de ver (IV§2), es mucho más acotado y específico: permite solicitar y, al menos en principio, acceder a información en manos de las instituciones públicas. A diferencia de estos dos derechos, conocidos y reconocidos, el derecho ciudadano a la información aún carece de reconocimiento jurídico. Por ello conviene, antes de hacer un análisis conceptual del mismo (IV§4), exponer algunos de sus antecedentes, los cuales sugieren que la idea de este derecho está bien arraigada en nuestras sociedades. Eso es lo que haré en esta sección.

Efectivamente, la idea de que la ciudadanía tiene un *derecho* a acceder a la información que la capacita para ejercer adecuadamente su función política parece muy propia de la cultura democrática. Brown (1996) recuerda que ya para los revolucionarios estadounidenses del siglo XVIII

era absolutamente crucial que [los ciudadanos] adquiriesen conocimiento para participar en política. «*El Pueblo*», proclamó Adams, «*tiene un derecho, un derecho divino indiscutible, inalienable, irrevocable a ese tipo de conocimiento tan temido y envidiado, me refiero al de la personalidad y la conducta de sus gobernantes.*» No era esta una ciudadanía informada educada en la dócil servitud a los altos catecismos de la iglesia; era una ciudadanía

informada políticamente, que conocía sus derechos y los defendía con celo (R. D. Brown 1996, 56, *cursiva añadida*).⁹⁹

El propósito de ese derecho “divino” al que se refería John Adams no es otro que el de garantizar que la ciudadanía tenga acceso a la información necesaria para ejercer sus libertades democráticas. Sin saber cómo son y qué hacen sus representantes, la población no puede controlarlos y dirigirlos, por lo que la noción de soberanía democrática perdería su sentido. Esta idea está muy presente no sólo en la cultura democrática, sino también en el periodismo (IV§3.1) y en las teorías democrática (IV§3.2) y jurídica (IV§3.3).

3.1. Periodismo

Efectivamente, el periodismo es uno de los campos en los que esta idea ha tenido una mayor impronta. Ya hemos visto que tradicionalmente el periodismo ha sido concebido como un servicio público cuya función principal es informar a la ciudadanía (II§1.2).

Ese discurso actualmente sigue vigente, y parte fundamental del mismo es la asunción de que el público al que sirve el periodismo está formado por la totalidad de la sociedad (Elliot y Ozar 2010, 11). Es decir, a diferencia de otras profesiones, como la medicina o la psicología, en las que las profesionales sirven a un individuo concreto, las periodistas adquieren un compromiso con la sociedad en su conjunto, con la totalidad de la ciudadanía (ibid.).¹⁰⁰

Las declaraciones tanto de profesionales como de teóricas del periodismo revelan una autocomprensión de la profesión según la cual su labor es servir a la ciudadanía ofreciendo la información que más contribuye al buen funcionamiento de la democracia. Rosen, por ejemplo, ha dicho que al estimar qué tiene valor de noticia (*newsworthiness*) las periodistas emplean “ideas sobre política y poder, imágenes de la democracia, visiones de la cultura y del individuo” (Rosen 2001, 284). Según él, el discurso normativo del periodismo exige

⁹⁹ La cita de Adams es de “A Dissertation on the Canon and Feudal Law,” *Boston Gazette*, Sept. 30, 1765, *Papers of John Adams*, ed. Robert J. Taylor et. al. (Cambridge, Mass., 1977), vol.1, p. 121.

¹⁰⁰ Por ello más adelante propondré que, para reforzar su compromiso público, las periodistas se comprometan públicamente a servir las necesidades informativas de la ciudadanía, en una declaración que llamaré *Promesa Democrática del Periodismo* (IX§2.5).

(1) dirigirse a la gente como ciudadanas, como potenciales participantes en los asuntos públicos en lugar de como víctimas o espectadoras, (2) ayudar a la comunidad política a actuar sobre sus problemas en lugar de simplemente conocerlos, (3) mejorar el clima de discusión pública (...) y (4) ayudar a hacer que la vida pública vaya bien (...) (Rosen 2001, 262).

En la misma línea, Charity ha defendido que las profesionales deben concebir a su audiencia como “ciudadanas reflexivas” que *quieren* ser ciudadanas, es decir, que están dispuestas y motivadas para adoptar su responsabilidad política (Charity 1995, 20). Por supuesto, esto no implica asumir que la gente realmente sea así, sino que ése es el aspecto de la gente que debe importarle a las profesionales del periodismo (*op. cit.*, 12). Según Charity, la aspiración del periodismo es “hacer que la ciudadanía funcione” (*op. cit.*, 9), para lo cual debe proporcionar a las ciudadanas la información y la discusión que necesitan para entenderse mutuamente, adquirir un juicio público adecuado y encontrar soluciones a sus problemas comunes (*op. cit.*, 125). En sus propias palabras: “el periodismo debería hacer tan fácil como fuera posible que las ciudadanas tomen decisiones inteligentes sobre asuntos públicos, y que estas sean implementadas” (*op. cit.*, 2). De ahí que la información que las periodistas deban ofrecer al público dependa de lo que la comunidad tenga que decidir colectivamente, puesto que esa información debería estar orientada a capacitar a la audiencia para tomar decisiones responsables (*op. cit.*, 71–72).

Quizás la formulación más famosa del compromiso democrático del periodismo se la debemos a Kovach y Rosenstiel. En su famoso *Los elementos del periodismo*, declaran que “el propósito primario” del periodismo “es proporcionar a la gente la información que necesitan para ser libres y autogobernarse” (Kovach y Rosenstiel 2014, 17).

Esta concepción del periodismo como servicio público, prácticamente unánime, a menudo ha llevado a pensar que su función es la de satisfacer un derecho de la ciudadanía. Es cierto que este derecho no ha sido denominado específicamente *derecho ciudadano a la información*; sin embargo, son frecuentes las referencias a un derecho cuya función sería precisamente la de proteger el interés de la ciudadanía en recibir no cualquier tipo de información, sino aquella que sería útil para cumplir adecuadamente su rol político, tal y como pretendería el derecho ciudadano a la información.

En esta línea, por ejemplo, Llorenç Gomis (1993, 13) ha defendido que la noticia es un “derecho humano” que deriva de la necesidad de conocer los hechos para poder juzgar

la realidad y tomar decisiones adecuadas. De forma similar, el también periodista Ignacio Ramonet ha dicho que en democracia los ciudadanos “tienen el deber de informarse y el *derecho a estar informados*” (Ramonet 1998, 196). Igualmente, Pamela Jackson ha argumentado que “[e]l periodismo representa un *derecho a noticias e información de interés público*” (Jackson 2009, 149, *cursiva mía*). Norbert Bilbeny (2012, 40) también se ha referido al “derecho a la información periodística” como un derecho que incluiría estar bien informada y en condiciones para intervenir en asuntos públicos.

Como decía, los términos empleados no siempre coinciden, y pueden resultar incluso confusos, pero en todos estos casos puede apreciarse una preocupación compartida por proteger, mediante la labor periodística, el interés que la ciudadanía tiene en acceder a información democráticamente relevante. En palabras de Bilbeny, no se trata de satisfacer el interés *del público*, sino el interés *público*. El interés del público estaría definido por “lo que el público tiene curiosidad por saber”, y para satisfacerlo los medios muestran “lo atrayente de la actualidad, aunque eso no sea siempre lo que merece ser informado” (Bilbeny 2012, 110 y 109 *respectivamente*). En cambio, el interés público es el interés de “una comunidad integrada y participativa”, plural, crítica y activa, y para satisfacerlo los medios no deben informar de lo atractivo, sino de “lo relevante” (Bilbeny 2012, 110; *véase también* Sanders 2003, 90; Frost 2011, caps. 2-3).

La teoría periodística es correspondida por la praxis, puesto que las periodistas profesionales suelen invocar los derechos del público para justificar sus prácticas polémicas, tales como la invasión de la privacidad o la revelación de informaciones comprometidas (Lichtenberg 2001, 916). Igualmente, los códigos deontológicos suelen aludir a los derechos del público para justificar los deberes y las obligaciones de las periodistas. Así lo dice el Código de la Federación de Asociaciones de Periodistas de España, según el cual “[s]olo la defensa del *interés público* justifica las intromisiones o indagaciones sobre la vida privada de una persona sin su previo consentimiento”. Igualmente, y de forma más clara, la *Declaración de deberes y obligaciones del periodista* aprobada por el Consejo de Prensa Suizo, dice que “[l]os derechos y deberes

de las periodistas derivan del *derecho del público* a tener acceso a hechos y opiniones.»¹⁰¹

Por supuesto, a pesar del amplísimo consenso a la hora de concebir el periodismo como un servicio público a la sociedad, existen discrepancias sobre cómo debería concebirse ese servicio público. Hay quien, por ejemplo, defiende que las periodistas deberían ayudar a que las ciudadanas descubran el bien común como participantes en la comunidad política (Borden 2010). Desde posturas más radicales, hay quienes creen que la labor del periodismo es movilizar a la población contra las injusticias (Hackett y Carroll 2006). En cambio, quienes adoptan posturas más bien liberales entienden que la labor periodística debería limitarse a denunciar los puntuales casos de corrupción (Zaller 2003), y quienes adoptan posturas deliberativistas creen que el servicio público del periodismo consiste en promover la discusión racional entre ciudadanas (Ettema 2007; Fox 2013).

Todas estas discrepancias ponen de manifiesto que el derecho al que sirve el periodismo podría concebirse de formas diversas. Profundizaré sobre estas distintas concepciones del derecho ciudadano a la información más adelante (§4 en V-VIII). Por ahora, será suficiente la constatación de que el periodismo no sólo se concibe como un servicio público y democrático (II§2.2), sino también como un servicio vinculado a la satisfacción de un derecho del público, el derecho que las ciudadanas tienen a recibir información democráticamente relevante. La idea de ese derecho no es, pues, en absoluto extraña al campo del periodismo.

3.2. Teoría Democrática

Al igual que el periodismo, la Teoría Democrática también es afín a la idea de que la ciudadanía tiene derecho a recibir información democráticamente relevante.

Por supuesto, las distintas concepciones de la democracia discrepan profundamente sobre la cantidad y el tipo de información que la ciudadanía necesita para tomar decisiones adecuadas. Sin embargo, al mismo tiempo todas ellas asumen que, para

¹⁰¹ El texto original puede consultarse en: <https://presserat.ch/en/journalistenkodex/erklaerungen/> (accedido el 10 de julio de 2020).

poder tomar decisiones adecuadas -sean las que sean esas decisiones-, la ciudadanía necesita informarse adecuadamente sobre algunas cuestiones (I§1).¹⁰²

A partir de ese punto en común, puede decirse que cada concepción de la democracia alberga una concepción propia del derecho ciudadano a la información. En los siguientes capítulos desarrollaré cuatro concepciones posibles del mismo, cada una inspirada en un modelo de democracia distinto (§4 en V-VIII). Sin embargo, ahora no quiero enfatizar las diferencias, sino lo que distintas teorías democráticas tienen en común, poniendo así de manifiesto cómo la Teoría Democrática en general es afín a la idea de un derecho ciudadano a la información. La prueba que presentaré aquí es que los tres teóricos de la democracia probablemente más influyentes del siglo XX han albergado ideas premonitorias de este derecho.

El primero de estos grandes teóricos es Jürgen Habermas, referencia fundamental del modelo de democracia republicano-deliberativo (VIII). Según Habermas, las decisiones democráticas sólo son legítimas si descansan sobre un proceso de deliberación en el que la ciudadanía critica racionalmente sus propias creencias con el fin de llegar a un acuerdo mutuamente aceptable. A lo largo de este proceso de crítica y reflexión, la ciudadanía debería transformar sus “meras opiniones” en “opiniones públicas consideradas” (Habermas 2006) o, como también las llama, en “opiniones públicas reflexionadas” (Habermas 2009, caps. 8–9). Las primeras son aquellas creencias que se sostienen antes de haberse informado y deliberado adecuadamente, mientras que las segundas son las que pueden mantenerse tras informarse y considerar por igual los intereses de las demás personas (VIII§2.3).

Para que la ciudadanía adquiriera estas opiniones ilustradas, las instituciones de la democracia, y especialmente la prensa, deberían facilitar el acceso a información de calidad con la que reflexionar y deliberar. Las audiencias, ha dicho Habermas

no son sólo consumidoras, esto es, participantes del mercado, sino también ciudadanas que tienen *un derecho* a tomar parte en la cultura, a seguir los eventos políticos, y a estar involucradas en la formación de las opiniones políticas (Habermas 2009, 134, cursiva mía).

Aunque apela a un derecho de las audiencias, Habermas, que es uno de los principales críticos del modelo comercial de prensa (II§2-3), es bien consciente de que los medios

¹⁰² Para una clasificación de diferentes teorías democráticas en función sus exigencias epistémicas a la ciudadanía, véase Kelly (2012, cap. 2) o Somin (2013, 38–53).

de comunicación tienden a priorizar sus propios intereses políticos y económicos sobre los intereses informativos de la ciudadanía (Habermas 1988, 1991, caps. 20, 21, 22, 24, 2006). Por ello defiende la necesidad de regulaciones que promuevan los discursos críticos, racionales y reflexivos y que, al mismo tiempo, limiten la influencia de los intereses espurios que pudieran manipular la opinión pública (Habermas 2006, 420). Sólo así parece posible que la ciudadanía pueda informarse y transformar sus creencias prejuiciosas en creencias *reflexionadas* y *consideradas*, capaces de promover decisiones políticas aceptables.

Todo esto sugiere la necesidad de nuevos mecanismos institucionales que traten a las audiencias, tal y como él mismo dice, como *ciudadanas con derecho a seguir los eventos políticos*. Una de estas innovaciones bien podría ser el derecho ciudadano a la información.

El segundo gran teórico que podría tomarse por precursor del derecho ciudadano a la información es John Rawls, quien junto con Habermas suele considerarse la figura más influyente en la filosofía política contemporánea. A diferencia de Habermas, Rawls no trató directamente el tema de los medios de comunicación, por lo que no puede decirse que él justificase el derecho ciudadano a la información. Sin embargo, tampoco puede descartarse la posibilidad de que su teoría pudiera hacerlo. De hecho, hay quien, como Carl Fox (2013), encuentra en la obra de Rawls la base teórica con la que justificar la regulación de los medios de comunicación.

Siguiendo la teoría dominante (II§1.2, III§3, III§5.3 IV§3.1), Fox cree que el periodismo encarna “el cuarto estado”, la cuarta rama del gobierno democrático, y que “está diseñado para servir al público” (Fox 2013, 266). En concreto, Fox entiende que el periodismo realiza tres funciones democráticas centrales: (a) vigilar al poder, (b) dar voz y representar al público, y (c) ser la principal fuente de información que el electorado utiliza para tomar decisiones políticas. Dado que estas funciones tienen efectos muy importantes sobre la vida de las ciudadanas, puede considerarse, según Fox, que el periodismo cumple una “función política” y que encaja dentro de lo que Rawls llama estructura básica de la sociedad (Fox 2013, 268, 259). Al pertenecer a la estructura básica, el periodismo debería estar regulado, como el resto de las instituciones fundamentales, por normas aceptables públicamente.

A la interpretación de Fox podría añadirse algo más, y es que si efectivamente el periodismo pertenece a la estructura básica de la sociedad, entonces podría considerarse

que su misión es satisfacer un derecho fundamental de la ciudadanía. Efectivamente, para Rawls la estructura básica de la sociedad es precisamente “la forma en la que las principales instituciones sociales encajan en un sistema, y cómo éstas asignan *derechos y deberes fundamentales* (...)” (Rawls 1996, 258, *cursiva mía*). Por eso tendría sentido considerar, además del deber periodístico de informar, el derecho ciudadano a recibir información democráticamente relevante.

El tercer precedente dentro de la Teoría Democrática es Robert Dahl. Para Dahl, como para Habermas, resulta “incuestionable” que hacen falta instituciones que ayuden a la ciudadanía a adquirir el conocimiento necesario para participar en el gobierno democrático (Dahl 1998, 79). De hecho, uno de los principios fundamentales de la democracia es, según él, el “entendimiento ilustrado” (*enlightened understanding*), que dice así:

Dentro de unos límites razonables de tiempo, cada miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para aprender sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias probables (Dahl 1998, 38).

Las instituciones que, *en principio*, satisfarían el principio democrático de entendimiento ilustrado serían tres: la libertad de expresión, la libertad de asociación y la existencia y protección de fuentes alternativas de información (Dahl 1998, 86). Digo *en principio* porque Dahl ya intuía a finales del siglo XX que las instituciones creadas en los países democráticos durante los siglos XIX y XX para promover la ilustración de la ciudadanía no serían adecuadas en el futuro. De ahí que anticipase la probable necesidad de crear nuevas instituciones o de complementar las existentes (Dahl 1998, 80). Curiosamente, la necesidad de reforma institucional se debería, según previó, precisamente a algo parecido a lo que después se ha llamado *desorden informativo* (Wardle y Derakhshan 2017; I§3.3). Sus palabras son muy ilustradoras:

Debido a los relativamente bajos costes de la comunicación y la información, la gran cantidad de información disponible sobre asuntos políticos, a todos los niveles de complejidad, ha aumentado enormemente. Sin embargo, esta mayor disponibilidad de información puede no conducir a una mayor competencia o mayor comprensión: la escala, la complejidad y la mayor cantidad de información impone demandas cada vez más fuertes sobre las capacidades de las ciudadanas. Como resultado, una de las necesidades imperativas de los países democráticos es mejorar las capacidades de las ciudadanas para participar de manera inteligente en la vida política. No pretendo sugerir que las instituciones de educación cívica desarrolladas en los siglos XIX y XX deberían abandonarse. Pero sí creo que, en los años venideros, estas instituciones más antiguas

necesitarán ser mejoradas por nuevos medios para la educación cívica, la participación política, la información y la deliberación que aprovechen creativamente la variedad de técnicas y tecnologías disponibles en el siglo XXI (Dahl 1998, 187–88).

Como se ve, Dahl reconoce la necesidad democrática de que la ciudadanía acceda a la información relevante para informarse y contempla la posibilidad de que necesitemos nuevas instituciones para que ese proceso informativo sea eficiente. No parece descabellado, por tanto, proponer el reconocimiento de un nuevo derecho ciudadano que facilite el consumo eficiente de información democráticamente relevante.

Dahl, al igual que Rawls y Habermas, están abiertos a nuevas reformas institucionales que protejan el interés de la ciudadanía en acceder a información democráticamente relevante. Es cierto que los teóricos de la democracia parecen menos proclives a hablar de derechos del público, en comparación con la Teoría del Periodismo.¹⁰³ Sin embargo, a la luz de lo dicho por los tres teóricos más importantes de los últimos tiempos, no puede decirse que la idea de un derecho ciudadano a la información desentone con la teoría política contemporánea. Veamos ahora si ocurre lo mismo con la teoría jurídica.

3.3. Teoría Jurídica

Aunque no haya tenido aún reconocimiento jurídico, la idea de un derecho ciudadano a recibir información democráticamente relevante también ha tenido su modesta presencia dentro de la Teoría Jurídica.

Una primera aparición ocurre en la teoría colectivista de la libertad de expresión. Según uno de sus máximos exponentes, Owen Fiss, esta teoría “exalta *el derecho del público a saber y a estar informado*” (Fiss 1996, 44, *cursiva mía*). Esta teoría podría fácilmente justificar el desarrollo de un derecho específico a recibir información democráticamente relevante, puesto que pone muy especialmente en valor el interés de la ciudadanía en poder acceder a información de este tipo. De hecho, el propio Fiss justifica una distribución de los recursos escasos, como las frecuencias de onda, las subvenciones o

¹⁰³ Aunque no siempre. Por ejemplo, Levitsky y Ziblatt, que dicen: “En democracia, las ciudadanas *tienen un derecho básico a la información*. Sin información creíble sobre lo que hacen nuestros líderes electos, no podemos ejercitar efectivamente nuestro derecho al voto” (Levitsky y Ziblatt 2018, 199). A pesar de mencionar el “derecho básico a la información” Livetsky y Ziblatt no desarrollan la idea.

el acceso a los medios, en función de cómo contribuya su uso al ideal de ciudadanía bien informada (Fiss 1996, cap. 2).

Sin embargo, esta teoría no es un buen camino para defender nuevos derechos. Como ya vimos (I§1.3), su monismo valorativo impide explicar el valor, y por lo tanto justificar la protección jurídica, de cualquier expresión que no contribuya directamente al ideal de autogobierno democrático. Por eso esta teoría resulta poco atractiva, y por eso intentar justificar un derecho en sus premisas podría llevarnos a perder otros cuantos derechos, quizás más importantes, por el camino.

Por suerte, ha habido más aproximaciones a la idea de este derecho dentro de la teoría jurídica. Una de esas aproximaciones se la debemos al historiador y experto en libertad de expresión Sam Lebovic, quien ha hablado del “derecho del público a las noticias” (*the public’s right to the news*, Lebovic 2016, 240). En su obra *Free Speech and Unfree News*, Lebovic se pregunta cómo podría garantizarse que “fluyan noticias informativas y precisas hacia el público a través de la prensa” (Lebovic 2016, 2) y, tras estudiar la evolución de la regulación de la prensa en Estados Unidos durante el siglo XX, su conclusión es la siguiente:

Los derechos de expresión de la Primera Enmienda nunca han estado más protegidos [que ahora]; pero el libre flujo de noticias hacia el público es mucho más tenue y descansa sobre fundamentos más frágiles. Las estadounidenses tienen un derecho a la libertad de expresión bien asegurado, pero no tienen *derecho a las noticias* (Lebovic 2016, 6, *cursiva mía*).

El estudio de Lebovic es histórico, por lo que no ofrece una conceptualización detallada del derecho a las noticias. Sin embargo, puede intuirse fácilmente que su idea coincide con la de un derecho ciudadano a la información, en gran parte porque su preocupación fundamental es justamente la ausencia de derechos prácticos, específicos, positivos, que protejan el acceso de la ciudadanía a noticias con las que informarse adecuadamente. Así se deduce, al menos de la lectura de pasajes como el siguiente:

La historia de la libertad de prensa durante el siglo veinte ayudó a producir un vibrante derecho a la libertad de expresión. Ahora necesitamos encontrar protecciones para el *derecho del público a la noticia*. (...) El problema de informar adecuadamente al público es el problema fundacional de la democracia (Lebovic 2016, 240, *cursiva mía*).

Lebovic es quizás quien dentro de las ciencias jurídicas ha hablado más explícitamente de la idea de un derecho a recibir información democráticamente relevante. Pero no ha sido el único. Como él, Sedley (2000) ha lamentado que, a pesar de que la retórica

jurídica a menudo apela a los intereses del público, en la práctica la libertad de expresión y la libertad de prensa se centran exclusivamente en proteger los intereses de quien emite información. En defensa de los intereses de la audiencia, Sedley recuerda que allá donde haya algo digno de conocerse podría haber un derecho de aquellos que constituyen la audiencia interesada, y éste no sería un derecho a comunicar información, sino a recibirla (Sedley 2000, 241).

La posibilidad de reconocer derechos a información no se debe limitar, según Sedley, a quienes activamente reclaman conocer algún asunto específico, como quien exige acceder a algún archivo clasificado en manos de la administración. También podría extenderse a “quienes *necesitan información que no saben que existe*” (Sedley 2000, 240, *cursiva mía*). Este parece ser precisamente el caso de la ciudadanía: necesita información democráticamente relevante pero no sabe que existe, o al menos cuál es, y por eso la prensa debe ofrecérsela como parte de su servicio público.¹⁰⁴

Al igual que Sedley, Mark Bovens (2002) también ha lamentado la escasa atención prestada a los derechos de la ciudadanía como audiencia. Según él, funcionar eficientemente como ciudadana requiere del reconocimiento de un nuevo conjunto de derechos informativos frente al Estado, derechos que clasifica en tres categorías. Por un lado, habría “derechos informativos primarios” (*primary information rights*, Bovens 2002, 237) que permitirían acceder a información en poder del Estado. Podrían considerarse, por tanto, derechos vinculados a, o derivados de, el derecho de acceso a información pública (IV§2). En segundo lugar, estarían los “derechos informativos secundarios” (*secondary information rights*, Bovens 2002, 334), que serían derechos cuya principal preocupación es facilitar que la ciudadanía adquiera acceso a aquellos canales de información cruciales para poder funcionar en sociedad, como el teléfono, el sistema postal, los periódicos, internet, el correo electrónico y las telecomunicaciones. Estos derechos permitirían, en principio, acceder a cualquier información publicada, por lo que podrían considerarse derechos vinculados a, o derivados de, el derecho a recibir información (IV§1).

¹⁰⁴ La interpretación viene apoyada por la referencia de Sedley al caso *Observer and Guardian v The United Kingdom*, en cuya sentencia el Tribunal Europeo de Derechos Humanos recuerda que “no sólo la prensa tiene la tarea de transmitir esta información e ideas [sobre asuntos de interés público]; también el público tiene derecho a recibirla” (*Observer and Guardian v UK* (1991) párrafo 59, citado en Sedley 2000, 245). La sentencia puede consultarse aquí: <http://www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/1991/49.html> (accedido el 15/07/2020).

Por último, estarían los “derechos informativos terciarios” (*tertiary information rights*, Bovens 2002, 336), que regularían las relaciones horizontales entre la ciudadanía y otras entidades privadas. Bovens indica que, si la información en manos de esas entidades privadas es de tal importancia que puede considerarse un bien primario en términos de Rawls, entonces la exigencia de que se publicase esa información estaría justificada (*ibid.*). Efectivamente, lo que Rawls llama “bienes primarios” son cosas útiles para cualquiera con independencia de sus objetivos personales, “cosas que las ciudadanas necesitan en tanto que personas libres e iguales” y cuya exigencia está justificada (Rawls 1996, 180).

Así, al defender derechos informativos terciarios, Bovens está reconociendo la exigencia de que se haga pública la información que sería útil para la ciudadanía *qua* ciudadanía, con independencia de sus intereses particulares. El propio Bovens indica que estos derechos podrían conceder permiso para acceder a información de alto valor para la ciudadanía, como por ejemplo información científica, manifestaciones culturales o colecciones de arte, pero también “noticias” (*news items*, Bovens 2002, 336). Es decir, que bajo el marco de los llamados “derechos informativos terciarios” habría espacio para reconocer un derecho ciudadano a que se publicasen aquellas noticias sobre las cosas que las ciudadanas necesitan saber en tanto que libres e iguales. Ése es, en definitiva, el derecho al que me estoy refiriendo como *derecho ciudadano a la información*.

Estos precedentes revelan que en la teoría jurídica puede apreciarse una aspiración similar, aunque más moderada que en las teorías de la democracia y del periodismo, a reconocer un derecho ciudadano a recibir información democráticamente relevante. En la siguiente sección trataré de definir con un poco más de precisión este concepto al que se apunta desde disciplinas tan dispares.

4. El derecho ciudadano a la información

Según Lebovic (2016), hay dos factores que impiden la satisfacción de lo que él llama *el derecho a las noticias*: la falta de transparencia institucional y la estructura comercial de la prensa. Desde luego, ambos factores parecen impedimentos importantes. La falta de transparencia institucional impide que la ciudadanía pueda informarse sobre asuntos de presumible relevancia democrática, y es por eso que la transparencia institucional es un

prerrequisito del ideal de ciudadanía bien informada (IV§2.1). Igualmente, la estructura de la prensa comercial ha sido señalada tradicionalmente como uno de los principales factores que impiden a la ciudadanía informarse bien (II§2-3).

Sin ánimo de desmerecer los factores señalados por Lebovic, cabe añadir un tercero que, quizás de forma más fundamental, también impide la satisfacción del derecho ciudadano a la información. Me refiero al hecho de que, a pesar de su presencia en el periodismo o en las teorías democrática y jurídica (IV§3), el derecho ciudadano a la información no ha pasado de ser una idea un tanto vaga y sin conceptualización precisa. Así las cosas, sin una noción clara de cuál sería su contenido, sus límites y especialmente sus obligaciones derivadas, parece peligroso tratar siquiera de reconocer jurídicamente un derecho así, especialmente dado el precedente de la teoría colectivista (III§1.3). Y sin reconocimiento ni protección jurídica, parece difícil que este derecho pueda ser satisfecho, al menos en la mayoría de sus posibles concepciones (§4.2 en VI-VIII).

En esta sección trataré de dar un primer paso hacia la conceptualización de este derecho. Para ello presentaré sus características generales, las cuales pueden consultarse en versión resumida al final del capítulo (véase Tabla 1, pág. 186).

En primer lugar (IV§4.1) abordaré las cuestiones más sencillas, como su función o su titularidad. Estas cuestiones son relativamente sencillas porque no presuponen ninguna postura normativa más allá de un compromiso general con la democracia. Por ello, cualquier teoría democrática las definiría de la misma forma, y eso es lo que hace que sean características sencillas. Sin embargo, para definir otras características, como su contenido (IV§4.2) o sus obligaciones derivadas (IV§4.3), sería necesario adoptar un modelo de democracia determinado. Al depender de una postura normativa sobre la democracia, estas características resultan controvertidas, y no puede decirse que pertenezcan al concepto del derecho ciudadano a la información, sino más bien a una de sus *concepciones específicas*, cada una de las cuales es propia de un modelo normativo de democracia. Por ello, la conceptualización que ofreceré aquí será necesariamente incompleta y debe verse tan sólo como el primer paso, necesario pero insuficiente, para obtener una definición completa del derecho ciudadano a la información.

Huelga decir que cuando hablo del derecho ciudadano a la información no empleo el término *derecho* en su sentido legal, es decir, refiriéndome a una norma promulgada e implementada por las instituciones de gobierno y cuyo incumplimiento acarrea

sanciones (Dworkin 2011, 331). A diferencia de lo que hice al referirme a los derechos reconocidos, en este caso emplearé el término *derecho* en su sentido moral, para referirme a un interés legítimo cuya validez es independiente de los ordenamientos jurídicos.¹⁰⁵ Si este interés es lo suficientemente fuerte como para justificar normas jurídicas y qué tipo de normas serían esas, son cuestiones complejas que están por ver. De momento, comencemos por las cuestiones más sencillas.

4.1. Función, titularidad y tecnologías de implementación

Las dos características relativamente sencillas del derecho ciudadano a la información son su función y su titularidad. A pesar de ser poco controvertidas, estas cuestiones requieren no obstante algunas puntualizaciones importantes.

La *función* es la cuestión menos problemática de todas. Ya ha quedado claro que el derecho ciudadano a la información serviría para proteger el interés que la ciudadanía tiene, como audiencia, en acceder a información democráticamente relevante. En este sentido, sería la herramienta institucional principal, junto con la libertad de expresión, para promover el ideal de ciudadanía bien informada.

Esta función es claramente distinta a la de los otros derechos del público vistos aquí. El primero de ellos -el *derecho a recibir información*- sirve a la función general de facilitar el acceso al proceso de comunicación pública en la posición pasiva de audiencia; no aspira, por tanto, a facilitar el acceso a ninguna información específica, sino a toda la información disponible, con independencia de si es relevante o no (IV§1.1). Por su parte, el *derecho de acceso a información pública* sirve para articular una relación vertical entre la ciudadanía y la administración, y para promover la transparencia institucional (IV§2). En cambio, el *derecho ciudadano a la información* aspira a

¹⁰⁵ En palabras de Nino: “Se adscribe a alguien el derecho moral de acceder a una situación S (que puede ser la posibilidad de realizar cierta acción o la de disponer de determinados recursos o la de verse librado de ciertas contingencias) cuando el individuo en cuestión pertenece a una clase C y se presupone que S implica normalmente para cada miembro de C un bien de tal importancia que debe facilitarse su acceso a S y es moralmente erróneo impedir tal acceso” (Nino 1989, 40). Así, por ejemplo, si me haces una promesa, tengo derecho a que la cumplas, aunque este derecho no esté amparado por ninguna ley. Puesto que existe una exigencia válida según la cual tú tienes una obligación hacia mí, yo tengo un derecho a que la cumplas; y puesto que la exigencia de que cumplas esa obligación no proviene de la ley, sino de la obligación moral, ese derecho es un derecho moral. Si, además, existiese una ley que obligase a cumplir las promesas, tendría también un derecho jurídico a que la cumplieses. Sin embargo -y por buenas razones- no existe tal ley, y por ello el derecho a que se cumplan las promesas es sólo un derecho moral.

articular una relación más bien horizontal entre la ciudadanía y el mundo que la rodea; más que la transparencia, promueve la *publicidad*, en concreto la publicidad de los asuntos democráticamente relevantes.

Es cierto que transparencia y publicidad están relacionadas (Gosseries 2017, 1), pero la primera es mucho más restringida que la segunda. La transparencia se limita a la posibilidad de conocer la administración pública, mientras que la publicidad se relaciona con el conocimiento y la crítica de los asuntos públicos en general, más allá de los asuntos de la administración (Chambers 2000). Naurin ha explicado estas diferencias con brillante claridad:

Transparencia significa literalmente que es posible mirar dentro de algo, ver lo que está pasando. Una organización, un sistema político, un proceso judicial, o un mercado transparente, es aquél donde es posible para la gente de fuera adquirir información que necesitan para formarse opiniones sobre acciones y procesos dentro de estas instituciones. La información sobre el comportamiento de la agencia está ahí para aquellos principales que desean y son capaces de buscarla. La publicidad, en cambio, significa que *la información es realmente distribuida a, y recibida por, el principal*. Así que, con respecto a los votantes y los representantes electos, la transparencia implica que hay documentación disponible sobre las acciones de los representantes, mientras que la publicidad significa que el contenido de esta información se ha dado a conocer entre los votantes (Naurin 2006, 91, *cursiva mía*).

Así pues, mientras el derecho de acceso permitiría mirar dentro de la administración, el derecho ciudadano a la información serviría para dar publicidad a los asuntos que la ciudadanía debería conocer, con independencia de si afectan o no a la administración.

La segunda cuestión relativamente sencilla, junto a la función, es la *titularidad* del derecho. Si la misión del derecho ciudadano a la información es promover la toma de decisiones políticas bien informadas, parece claro que su titularidad debería extenderse hasta incluir a toda la ciudadanía, entendiendo por tal el conjunto de sujetos con derechos de participación política. Y, de manera análoga, parece claro que quienes careciesen de derechos de participación política quedarían *prima facie* excluidas de la titularidad. Aparecen así dos posibles límites a la titularidad del derecho ciudadano a la información.

El primer límite excluiría a quienes vivan en regímenes no democráticos. Dado que el derecho se justifica por su contribución al buen funcionamiento de la democracia, sin democracia no se daría la base para reclamarlo. Lejos de ser discriminatorio, este límite

pondría de manifiesto que el derecho ciudadano a la información sería un derecho *político democrático* o, como su propio nombre indica, un derecho *ciudadano*.

Los derechos *políticos* son aquellos que resultan constitutivos de una forma de gobierno porque hacen posible esa forma de gobierno (González-Ricoy 2013, 247). Y los derechos *democráticos*, también denominados *derechos de ciudadanía* o *derechos ciudadanos*, son el subtipo de derechos políticos que habilitan formas de gobierno específicamente democráticas. Estos derechos, entre los que suelen incluirse los derechos de reunión, voto y libre expresión (ibid.) son los que legitiman a las personas para influir en las decisiones del Estado (Soltan 1999, 2).¹⁰⁶

El segundo límite excluiría de la titularidad a quienes a pesar de vivir en una comunidad democrática no pudiesen participar en la toma de decisiones políticas, bien por no tener derechos políticos, bien por no estar en condiciones de ejercerlos. Así, por ejemplo, las niñas, las residentes temporales o no nacionales, los animales no humanos o las personas con discapacidad, en principio no serían titulares del derecho ciudadano a la información. Digo *en principio* porque probablemente una consideración más detallada de la que aquí puedo ofrecer encontraría razones en virtud de las cuales este derecho pudiera extenderse a alguno o varios de estos colectivos.¹⁰⁷

Además de estos dos límites, hay que anotar que la titularidad del derecho ciudadano a la información concibe al sujeto de derecho como audiencia *pasiva*. Se recordará que el *derecho de acceso a información pública* concibe a sus sujetos titulares como demandantes activas de información específica, puesto que normalmente exige solicitar

¹⁰⁶ Los derechos *no políticos* son, en cambio, los que “están conceptualmente desconectados de la forma de gobierno”, como por ejemplo los derechos reproductivos, los derechos medioambientales, el derecho a no ser torturado, o los derechos lingüísticos (González-Ricoy 2013, 247). González-Ricoy, menciona una tercera categoría más controvertida, que denomina -siguiendo a Brettschneider (2007)-, *derechos como precondiciones procedimentales*. Estos derechos no serían constitutivos de la forma de gobierno, aunque sí estarían conceptualmente relacionados con ella porque que sirven como precondiciones para el adecuado funcionamiento del estado. En el caso de la democracia, algunos derechos civiles y algunos derechos sociales como el derecho educación pública podrían incluirse en esta categoría (González-Ricoy 2013, 247). Si aceptamos las tres categorías, parece claro que el derecho ciudadano a la información entraría dentro de la categoría de derecho como condición procedimental. En cambio, si adoptamos la división más sencilla entre derechos políticos y derechos no políticos, tal y como hago yo, el derecho ciudadano a la información entraría dentro de los derechos *políticos* y, más en concreto, en la subcategoría de los derechos *políticos democráticos*.

¹⁰⁷ Por ejemplo, parece sensato que las menores de edad puedan disfrutar del derecho ciudadano a la información antes de adquirir los plenos derechos de participación política, para que así pudieran estar informadas adecuadamente cuando les llegase el momento de tomar decisiones políticas. Diré algo más sobre esta cuestión más adelante, a propósito de los sistemas de cupones financiar medios privados (IX§2.5, nota 263).

la información que se desea conocer (IV§2). Pues bien, en el caso del derecho ciudadano a la información, la asunción es más bien la contraria: las titulares del derecho no tendrían que pedir específicamente ninguna información. De hecho, tampoco podrían pedirla, pues el contenido del derecho ciudadano a la información sería independiente de lo que las ciudadanas particulares quisieran conocer, tal y como se verá en la siguiente subsección.

No obstante, antes de pasar a la cuestión del contenido, nótese que tanto la función como la titularidad del derecho revelan que la mejor forma de implementarlo sería mediante las llamadas *tecnologías de pulsación*. Como se recordará, las tecnologías de pulsación exigen poco o nulo esfuerzo por parte de la audiencia para recibir la información (IV§2). Lo contrario -es decir, adoptar tecnologías de tiro- parece incompatible con la función del derecho, que es precisamente descargar a la ciudadanía de gran parte del trabajo que requiere informarse adecuadamente.¹⁰⁸

4.2. La cuestión del contenido

La primera cuestión compleja es la del contenido, que podría formularse así: ¿cuál es la información a la que tiene derecho la ciudadanía en virtud del derecho ciudadano a la información?

Lo primero que hay que decir es que ésta no se trata de una cuestión completamente nueva. Thomas Christiano, por ejemplo, se ha planteado una cuestión similar al preguntar “¿qué deberían saber las ciudadanas normales para desempeñar sus roles como ciudadanas?” (Christiano 2015, 257). Sin embargo, lo cierto es que muy pocos autores han intentado definir con precisión qué información haría que la ciudadanía estuviera bien informada (Rapeli 2014, 31–32); y, por lo general, esos intentos han sido más bien vagos y poco exhaustivos.

¹⁰⁸ La adopción de tecnologías de pulsación podría conllevar un problema, y es que al ofrecer contenidos que no son directamente elegidos por la audiencia, la prensa correría el riesgo de convertirse en una institución ajena a la ciudadanía. Para evitar este peligro, los distintos modelos de democracia podrían adoptar alguna forma de control democrático sobre la prensa, permitiéndole cierta autonomía. El elitismo democrático entendería que las ciudadanas controlan la prensa a través de la influencia que, como consumidoras, ejercen en el mercado (V§3.2); el pluralismo podría optar por dividir la prensa entre distintas facciones que conforman la sociedad (VI§4.2); el populismo defendería alguna forma de control popular de los medios (VII§3.2); y el republicanismo deliberativo compaginaría la independencia social con el control democrático (VIII§3.1).

Por ahora, tan sólo podré ofrecer la siguiente respuesta parcial a esta cuestión: el contenido del derecho ciudadano a la información es la información *democráticamente relevante*, es decir, aquella que sirve para actualizar el conocimiento político de las ciudadanas y, por tanto, para tomar decisiones políticas adecuadas (I§2.3).

Para determinar con más precisión la cantidad y el tipo de información al que la ciudadanía tiene derecho habría que saber cuál es el rol que las ciudadanas deben cumplir en el sistema democrático. Sólo a partir de ese rol podrían inferirse las necesidades informativas de las ciudadanas y afinar así una concepción específica de la relevancia democrática. Sin embargo, como las distintas teorías democráticas atribuyen a la ciudadanía distintos roles, cada uno con sus necesidades informativas específicas, no puedo aquí dar una respuesta completa a la cuestión del contenido. Eso es lo que haré en los siguientes capítulos, en los que trataré de ofrecer una respuesta más precisa a esta cuestión mostrando cómo distintos modelos de democracia podrían concebir la relevancia democrática (§4.1 en V-VIII).

A pesar de que por ahora la respuesta a la cuestión del contenido sea incompleta, puede apreciarse que en este punto el derecho ciudadano se distanciaría de los otros derechos del público. En primer lugar, su contenido no coincidiría con el contenido del *derecho a recibir información*, que ampara el acceso a cualquier información publicada, con independencia de si es democráticamente relevante (IV§1.1). Recuérdese que la información democráticamente relevante es aquella que resulta de utilidad para la ciudadanía (I§2.3), y gran parte de la información publicada es democráticamente irrelevante, al igual que puede haber información relevante que no ha sido publicada.

Tampoco coincide con el contenido del derecho de *acceso a información pública*, que ampara el acceso a información en manos de la Administración Pública (IV§2). Sin duda, a menudo la información pública es democráticamente relevante, puesto que sirve para informar a la ciudadanía, pero el solapamiento entre información pública e información democráticamente relevante es solo parcial, pues no toda la información democráticamente relevante está en manos de la administración, y viceversa.

El contenido de este derecho tampoco coincide con el de ninguno de los derechos de expresión, que son los que protegen especialmente el interés de la ciudadanía en recibir información democráticamente relevante (III). Ninguno de estos derechos, ni siquiera la libertad de prensa estadounidense o el derecho a informar español, restringen su contenido a lo democráticamente relevante. En su interpretación mayoritaria, la libertad

de prensa es un derecho instrumental destinado a proteger el tipo de comunicación propia de la prensa (III§3), mientras que el derecho a informar ampara la comunicación de información veraz y públicamente relevante (III§5). Es de esperar que ambos derechos contribuyan muy especialmente a la provisión de información democráticamente relevante a la ciudadanía, pero no puede afirmarse que su contenido quede circunscrito a esa información (III§5.4).

Por último, cabe anotar otros tres apuntes que ayudarán a acotar el contenido de este derecho. El primer apunte es que en ningún caso la información democráticamente relevante incluirá toda la información que genera conocimiento político, sino únicamente aquella que lo *actualiza*. Como vimos más atrás, en nuestras sociedades existe una división del trabajo entre las instituciones que promueven el conocimiento: mientras la escuela o la familia nos proporcionan conocimiento sobre cualquier asunto, la prensa se encarga específicamente de actualizar el conocimiento político, ya sea refrescando conocimientos políticos básicos que pueden estar olvidados, ya sea proporcionando conocimiento político específico nuevo (I§2.3). Por lo tanto, en ningún caso el derecho ciudadano a la información tendrá como contenido toda la información que genere conocimiento político, sino únicamente la que lo actualice.

El segundo apunte es que a pesar de que el derecho ciudadano a la información haya sido denominado *derecho a las noticias* (Lebovic 2016; Gomis 1993), en realidad su contenido no coincidiría con lo que suele denominarse “noticia”. Noticia es cualquiera de las informaciones comunicadas por los medios de comunicación (Frost 2011, 24), y como sabemos la información que proporcionan los medios de comunicación no está determinada por las necesidades informativas de la ciudadanía, sino por sus propios intereses y lógicas (II§2). Es decir, que aunque en la práctica pudieran coincidir, las noticias ofrecidas por los medios y la información democráticamente relevante son cosas conceptualmente distintas.¹⁰⁹

El tercer y último apunte es que aquí tan sólo estoy identificando cómo debe definirse la información a la que la ciudadanía tiene derecho. Esta cuestión conceptual no debe confundirse con la *cuestión del diseño institucional*, que es la cuestión sobre cómo

¹⁰⁹ No es casualidad que la obra de Baker, *Markets, Media, and Democracy* (2001) esté dividida en dos partes y que la primera, en la que analiza el funcionamiento del mercado de la información se titule “Sirviendo a las audiencias” (*Serving Audiences*), mientras que la segunda, en la que analiza las necesidades informativas de la ciudadanía se titule “Sirviendo a las ciudadanas” (*Serving Citizens*).

podríamos reformar la prensa para que cumpliera satisfactoriamente su función informativa (II§3). La cuestión del contenido es puramente conceptual, y debe responderse necesariamente a partir de alguna teoría de la democracia. En cambio, para responder la cuestión del diseño institucional es necesario tener en cuenta aspectos jurídicos y empíricos, además de la respuesta a la cuestión del contenido. Por eso la respuesta a la cuestión del diseño institucional deberá esperar al último capítulo.

4.3. La cuestión de las obligaciones derivadas

La segunda cuestión compleja es la de las obligaciones derivadas. En esta sección argumentaré que el derecho ciudadano a la información es un derecho *positivo* del que se derivan obligaciones directas para el Estado, y sólo indirectamente para otros sujetos, como las periodistas.

Para abordar esta compleja cuestión, será útil explicitar la distinción entre derechos negativos y derechos positivos. El criterio para decidir si un derecho es negativo o positivo es el tipo de obligaciones que de él se derivan. Los derechos *negativos*, también llamados derechos de libertad, de defensa, civiles o de primera generación, imponen obligaciones negativas, o abstenciones, a terceros. Exigen, para ser satisfechos, la no interferencia en la acción del sujeto de derecho. En cambio, los derechos *positivos*, también llamados derechos de prestación, sociales o de segunda generación, son más exigentes: imponen a terceros -normalmente el Estado- obligaciones positivas, como la realización de una acción, la prestación de un servicio o la provisión de un bien. Sin esta prestación por parte de un tercero, los derechos positivos no pueden satisfacerse (Alexy 1993, cap. 4).¹¹⁰

Por supuesto, la distinción adolece de limitaciones, pues la mayoría de los derechos entrañan obligaciones tanto positivas como negativas, por lo que su carácter no es siempre es simplemente positivo o negativo (Waldron 1989, 511). La libertad de opinión es un buen ejemplo. Considerada tradicionalmente un derecho negativo, exige

¹¹⁰ A pesar de que se trata de una división conceptual, cada tipo de derecho suele asociarse a un momento histórico distinto, y por eso se habla de varias generaciones de derechos. Los derechos negativos paradigmáticos, como las libertades de religión, conciencia y opinión, se asocian históricamente al surgimiento del Estado Liberal de Derecho en el siglo XIX. En cambio, los derechos positivos paradigmáticos, como los derechos a la sanidad o a la educación, se asocian al desarrollo del Estado Social y de Bienestar, surgido durante la segunda mitad del siglo XX (Viver Pi-Sunyer 1999, 38–42).

no obstante la intervención *positiva* del Estado entre otras cosas para proporcionar los recursos necesarios para poder opinar (Urías 2014, 54; Sánchez Férriz 1994, 57). Por otro lado, como ha señalado Waldron, ignorar las obligaciones derivadas de un derecho en primera instancia genera obligaciones nuevas, positivas o negativas, en un proceso infinito al que el filósofo se ha referido como “olas de deber” (Waldron 1989, 509–12). En cualquier caso, la distinción entre derechos positivos y negativos es frecuentemente empleada -también para diferenciar los derechos reguladores de la comunicación (*por ejemplo*, Kelley y Donway 1990, 75)- por lo que a pesar de no ser una diferencia discreta sino de grado, podría decirse que algunos derechos tienen un carácter más bien negativo o civil, mientras que otros derechos tienen un carácter más bien positivo o de prestación.

Trazada esta distinción, parece que el derecho ciudadano a la información no podría ser un derecho negativo o civil. Varios autores han señalado ya que los derechos negativos no son adecuados para promover suficientemente el ideal de ciudadanía bien informada, puesto que no pueden garantizar que la información democráticamente relevante sea accesible para las ciudadanas.

El primero de estos autores fue, probablemente, Walter Lippmann (1991 [1922]). Según Lippmann, desde la época de Aristóteles apenas ha habido progreso en las instituciones que empleamos para retransmitir lo que ocurre en el mundo. La causa de este estancamiento institucional es, entiende él, la arcaica asunción de que la información útil para gobernarnos está al alcance de la mano. De ahí que tradicionalmente se considerase el voto y el sistema representativo como las únicas instituciones importantes de la democracia, y que se asumiera que en un régimen libre la opinión pública se informaría bien espontáneamente. Los demócratas, lamenta Lippmann, han abordado el problema de la opinión pública “como un problema de las libertades civiles”; sin embargo, “a pesar de su importancia fundamental, *la libertad civil* en este sentido no garantiza la opinión pública en el mundo moderno” (Lippmann 1991, 318-119, *cursiva mía*).¹¹¹

¹¹¹ Un poco más adelante, continua: “The truth about distant or complex matters is not self-evident and the machinery for assembling information is technical and expensive. Yet political science, and especially democratic political science, has never freed itself from the original assumption of Aristotle’s politics sufficiently to restate the premises, so that political thought might come to grips with the problem of how to make the invisible world visible to the citizens of a modern state. So deep is the tradition, that until

Más recientemente, autores como Lance Bennett (2010), Jürgen Habermas (1991) o Sam Lebovic (2016) han detectado el mismo problema: los derechos negativos no son suficientes para garantizar que la ciudadanía pueda informarse adecuadamente. Bennett, que ha constatado la enorme dependencia que tienen los medios de comunicación de las fuentes oficiales del gobierno, considera que hace falta algo más que medios libres, en el sentido de protegidos frente a interferencias, para garantizar que la ciudadanía pueda informarse adecuadamente: “la libertad de prensa es un guardián necesario,” ha dicho, “pero *no suficiente* del interés público” (Bennett 2010, 105, *cursiva mía*). Bennett ha llegado incluso a desarrollar una teoría para explicar cómo la prensa “libre” termina adquiriendo los temas y puntos de vista de la administración y se vuelve incapaz de vigilarla adecuadamente (II§2.1).

También Habermas ha detectado la insuficiencia de las libertades civiles para garantizar la adecuada formación de la opinión pública. Como los medios pueden utilizarse para promover intereses particulares o para retransmitir cualquier opinión individual, no hay garantía de que la información democráticamente relevante prevalezca sobre la propaganda o la publicidad: “la formación de la opinión pública en el sentido estricto no está asegurada efectivamente por el mero hecho de que cualquiera pueda decir libremente su opinión y ponerla en un periódico”, ha declarado (Habermas 1991, 227).

Mientras la preocupación central de Bennett es la predominancia de los intereses de la administración, Habermas está más preocupado por la predominancia de los intereses privados. Sin embargo, ambos apuntan al mismo problema de fondo, ya detectado inicialmente por Lippmann: los derechos civiles que protegen la libre emisión de opiniones e informaciones no suponen ninguna garantía de que la ciudadanía pueda informarse adecuadamente.

Un último autor que ha detectado el problema es el ya mencionado Lebovic (2016). El primer capítulo de su libro *Free Speech and Unfree News*, en el que justamente se recogen las preocupaciones de Lippmann, se titula “La inadecuación de los derechos de expresión” (*The Inadequacy of Speech Rights*). Además, el subtítulo de la obra es “La paradoja de la libertad de prensa en Estados Unidos” (*The Paradox of Press Freedom in America*) precisamente porque se centra en constatar que, como ya dijera Lippmann, la

quite recently, for example, political science was taught in our colleges as if newspapers did not exist” (Lippmann [1922] 1991, 319–20).

protección de los derechos civiles de expresión no garantiza que la prensa proporcione a la ciudadanía la información necesaria para el buen autogobierno democrático. Al final de la obra, Lebovic concluye:

Este libro ha argumentado que los derechos de expresión de la Primera Enmienda son insuficientes para la producción de la libertad de prensa. Pero son sin embargo necesarios. Esta ha sido la paradoja de la reforma de la prensa durante el siglo XX (Lebovic 2016, 244).

Efectivamente, que la prensa no informe adecuadamente a la ciudadanía en un régimen en el que se protege su libertad resulta paradójico porque las libertades otorgadas a la prensa se conciben generalmente como concesiones, gracias a las cuales se supone que la prensa informará adecuadamente a la ciudadanía (III§3, §5.3).

Parece que los derechos negativos o civiles, que sólo exigen la no interferencia en el proceso comunicativo, son insuficientes para garantizar que la ciudadanía pueda informarse adecuadamente. Y su insuficiencia parece deberse a que, al no ser capaces de imponer a nadie la obligación de proporcionar la información que la ciudadanía necesita, no ofrecen ninguna garantía de que nadie se dedique a proporcionarla. De ahí que el derecho ciudadano a la información deba ser un derecho positivo o de prestación, puesto que satisfacer las necesidades informativas de la ciudadanía requiere ineludiblemente que terceras personas realicen ciertas acciones específicas, más allá de la mera abstención. No en vano, cuando Lebovic se refiere al pretendido derecho a las noticias, lo considera un derecho *positivo* (Lebovic 2016, 2, 11, 244).

Entendido como un derecho positivo, el derecho ciudadano a la información entraría en la categoría de los *derechos sociales*. Los derechos sociales son derechos individuales que obligan al Estado a asegurar la provisión de algún bien o servicio, el cual en principio podría obtenerse también a través del mercado (Alexy 1993, 482). Los derechos sociales paradigmáticos son los derechos a la educación, a la sanidad o a la vivienda. En teoría, tanto la educación como la sanidad y la vivienda son accesibles a través del mercado. Sin embargo, en la práctica es posible -y así ocurre frecuentemente- que algunas personas no puedan acceder por sí mismas a educación, sanidad y vivienda, ya sea porque el mercado no provee en cantidades suficientes, ya sea porque los precios de estos bienes son demasiado elevados para las personas menos aventajadas. En estos casos, los respectivos derechos sociales servirían para justificar la exigencia de que el Estado interviniera activamente, bien regulando el mercado para que funcione mejor,

bien proporcionando él mismo educación, sanidad y vivienda a quienes lo necesitaran. Los derechos sociales promocionarían así la materialización de libertades que de otro modo serían, para muchas personas, una mera formalidad (Alexy 1993, 486–87).

Al igual que los demás derechos sociales, el derecho ciudadano a la información obligaría a que el Estado asegurase la provisión de información democráticamente relevante a la ciudadanía. El Estado sería, por tanto, el principal sujeto de obligaciones derivadas.

Cuáles sean esas obligaciones derivadas es una cuestión enormemente controvertida. A grandes rasgos, podrían identificarse dos posturas al respecto. Para la primera, el mercado es perfectamente capaz de informar a la ciudadanía, por lo que el Estado no tendría más obligación que la de garantizar la libre competencia entre medios comerciales (V§4.2). Para la segunda postura, el Estado tiene algún tipo de obligación más exigente, como por ejemplo crear medios públicos, asegurar un mínimo de pluralismo mediático o incluso financiar medios privados (§4.2 en VI, VII y VIII).

Tradicionalmente, las democracias occidentales han optado por la primera de estas posturas, reduciendo sus obligaciones al mínimo y dejando que el mercado sea el principal proveedor de información. Así, el derecho ciudadano a la información ha permanecido como un derecho moral sin reconocimiento jurídico. Sospecho que eso es lo que podría hacer que, en comparación con otros derechos sociales que históricamente han motivado una mayor intervención estatal, como el derecho a la salud o el derecho a la educación, la idea de que la ciudadanía tenga un derecho social a recibir información democráticamente relevante pueda resultar actualmente un tanto extraña. Sin embargo, sospecho que esta extrañeza no se debe a que su naturaleza no sea la de un derecho social, sino al hecho de que la concepción históricamente dominante de este derecho atribuye un rol mínimo al Estado y concibe este derecho como un mero interés sin fuerza suficiente como para justificar su protección jurídica. Como se verá, esa visión dominante no es la única posible ni -tal y como argumentaré- la más atractiva.

En cualquier caso, la respuesta a la cuestión de las obligaciones derivadas requiere adoptar una teoría normativa de la democracia. Por ello, de nuevo, sólo a partir de un modelo democrático que defina cuál es el grado aceptable de intervención estatal en la sociedad y cuál es el contenido del derecho ciudadano a la información podrán identificarse las obligaciones específicas que de este derecho se derivan para el Estado. De ahí que, de nuevo, la respuesta a esta cuestión deba quedar aquí incompleta.

Por último, cabe preguntarse si, en caso de ser reconocido jurídicamente, del derecho ciudadano a la información no se derivaría ninguna obligación jurídica para medios y periodistas. La pregunta tiene sentido, ya que la prensa es (IV§3) y ha sido (II§2.2) vista como la principal responsable de informar a la ciudadanía. Sin embargo, la respuesta a esta cuestión debe ser negativa: del derecho ciudadano a la información no se podrían extraer obligaciones jurídicas directas más que para el Estado.

Apelar al derecho ciudadano a la información para exigir jurídicamente que terceras personas proporcionasen, contra su voluntad, contenidos específicos sería como exigir, apelando a los derechos a la salud o a la educación, que algunas personas prestasen contra su voluntad atención médica o servicios educativos. Quizás en casos extremos el Estado podría exigir semejantes obligaciones, pero no es ésta la forma en la que los derechos sociales suelen satisfacerse.

Lo que suele ocurrir es más bien que el Estado, como garante de estos derechos sociales, regula el mercado y, si hace falta, moviliza recursos, generando incluso obligaciones positivas específicas en ciertos sujetos (como las médicas o las profesoras de los sistemas públicos de salud y educación) que *voluntariamente* acuerdan con el Estado prestar ciertos servicios a la ciudadanía. Es decir, que a partir de los derechos sociales de la ciudadanía, el Estado puede generar obligaciones derivadas en terceras personas que voluntariamente acuerdan prestar un servicio; ese servicio ofrecido por estas personas satisface el derecho social garantizado en última instancia por el Estado. Pero las obligaciones de las prestadoras del servicio no derivan directamente del derecho social de las ciudadanas, sino de un contrato firmado libremente con el Estado.

Sólo así, de forma voluntaria e indirecta, podría el derecho ciudadano a la información generar obligaciones derivadas para medios y periodistas. Estas obligaciones, además, nunca podrían exigir la provisión de ningún tipo de información específica, puesto que tal cosa atentaría contra la libertad de expresión (IV§1.2). En todo caso, si se crean estas obligaciones derivadas y cómo se crean son, de nuevo, cuestiones muy complejas que dependen entre otras muchas cosas del modelo de democracia que adoptemos- Por eso no puedo responderlas aquí. Ofreceré una respuesta parcial a estas cuestiones en el último capítulo (IX, *especialmente* §1.2, §2.5).

5. Conclusión

A lo largo de este capítulo he analizado los dos derechos del público que más atención han recibido, a saber, el derecho general a recibir información y el derecho de acceso a información pública. También he defendido la plausibilidad de que, a partir del primero de estos derechos, se reconozca un tercer derecho del público, al que me he referido como *derecho ciudadano a la información*. Las características de estos tres derechos del público pueden encontrarse de forma resumida en la Tabla 1.

Derechos del público	Naturaleza	Función	Titularidad	Contenido	Obligaciones derivadas
Derecho a recibir información	Libertad individual de informarse	Proteger el acceso al proceso de comunicación pública en la posición pasiva de audiencia	Universal	Cualquier información <i>publicada</i> , incluso si no es públicamente ni democráticamente relevante	Negativas, para todo el mundo: no obstruir la elección libre de fuentes de información
	Principio rector				Positivas y para el Estado, pero indefinidas
Derecho de acceso a información pública	Derecho individual	Promover la transparencia democrática	Universal. La titular es concebida como receptora <i>activa</i> de información	Información <i>pública</i> , es decir, en poder de la administración o de las instituciones públicas	Positivas y negativas, para el Estado y las instituciones públicas: ofrecer información solicitada y permitir el acceso
Derecho ciudadano a la información	Derecho político-democrático y social	Promover el ideal de ciudadanía bien informada	Ciudadana. La titular es concebida como receptora <i>pasiva</i> de información	Información <i>democráticamente relevante</i> , es decir, aquella que actualiza el conocimiento político	Positivas, para el Estado: garantizar que la ciudadanía recibe un buen servicio informativo. Permite crear obligaciones indirectas a otros agentes

Tabla 1. Tabla comparativa de los derechos del público

En primer lugar (IV§1), presenté el *derecho a recibir información*, un derecho muy general que protege el acceso al proceso de comunicación pública en la posición de

audiencia. Este derecho es clave porque al funcionar como un principio rector orientador de las políticas sociales y económicas del Estado ofrecería el anclaje constitucional para el desarrollo jurídico del *derecho ciudadano a la información* (IV§1.2). Después (IV§2) presenté el *derecho de acceso a información pública*, derecho que permite solicitar y acceder a documentos e información en poder de las administraciones públicas. Al ser un derecho del público ampliamente reconocido y claramente definido, el derecho de acceso ha servido como referencia a partir de la cual definir y entender mejor el *derecho ciudadano a la información*.

Así pues, ambos derechos son importantes para el que realmente nos interesa, que es el derecho ciudadano a la información. A propósito de este derecho (IV§3), he intentado mostrar que, a pesar de no ser más que una idea sin correlato jurídico, el derecho ciudadano a la información cuenta con claros precedentes tanto en el campo del periodismo (IV§3.1), como en las teorías democrática (IV§3.2) y jurídica (IV§3.3).

En la última sección he intentado un análisis sistemático de esta idea (IV§4). Este análisis ha sugerido que la función del derecho ciudadano a la información sería la promoción del ideal de ciudadanía bien informada, y que su titularidad se extendería a toda la población con derechos de participación (IV§4.1).

Respecto al contenido del derecho, he sostenido que éste incluiría información democráticamente relevante (IV§4.2), y respecto a la cuestión de las obligaciones que de él se derivarían, parece que éstas se dirigirían únicamente hacia el Estado, el cual podría generar obligaciones indirectas en otros sujetos (IV§4.3). Sin embargo, el análisis de estas dos complejas cuestiones ha quedado incompleto porque para responderlas plenamente sería necesario comprometerse con una teoría normativa de la democracia desde la que definir lo que se considera democráticamente relevante –y a partir de ahí el contenido del derecho- así como el grado de intervención que debería tener el Estado –y a partir de ahí las obligaciones que éste debería asumir.

Responder mejor a estas dos cuestiones es, por tanto, necesario para obtener una definición más completa del derecho ciudadano a la información, definición que sería no obstante relativa a un modelo de democracia específico. Eso es lo que intentaré en la siguiente parte, en la que propondré cuatro concepciones distintas del mismo, en función de cómo se respondan estas preguntas.

TERCERA PARTE: TEORÍAS DEMOCRÁTICAS DE LA PRENSA

Introducción a la Teoría Democrática de la Prensa

Hasta ahora hemos visto que la democracia necesita que la ciudadanía tenga un mínimo nivel de competencia política, y que esa competencia política es inalcanzable si la gente no se informa adecuadamente. Por eso cualquier democracia necesita que la gente actualice regularmente su conocimiento político con nueva información. Esta es, probablemente, la conclusión más importante del primer capítulo (I§2).

Tanto en ese capítulo como en el siguiente vimos que en las democracias occidentales la prensa ha sido tradicionalmente la institución encargada de ofrecer a la ciudadanía la información que necesita para actualizar su conocimiento político (I§2.2, II§1). Sin embargo, también hemos visto que desde el siglo XIX la prensa ha padecido una multitud de dificultades para cumplir satisfactoriamente su misión: oligopolios mediáticos, sesgos políticos, discriminación clasista de las audiencias... (II§2.1, §2.2).

Con el advenimiento de la revolución digital a finales del siglo XX, a estos problemas hubo que sumarle el que para muchas fue la gota que colmó el vaso: una reestructuración del mercado que privó a la prensa de gran parte de sus ingresos por publicidad, su fuente principal (y a veces única), de recursos. El golpe fue tan duro que a principios del siglo XXI ya se daba a la prensa por *muerta* (II§2.3). En esto consiste, a grandes rasgos, el principal problema actual de la prensa como institución democrática.

El diagnóstico del problema es tan sólo el primer paso para encontrar una solución efectiva, que es a fin de cuentas el objetivo al que apunta esta investigación. Esa búsqueda comenzó en el capítulo tres, con el análisis de la herramienta principal con la que tradicionalmente los miembros de la prensa han cumplido -o intentado cumplir- su trabajo: los derechos de expresión. Allí mostré que la libertad de expresión se protege en gran parte por su contribución al buen funcionamiento de la democracia, y que bajo su paraguas se engloban una multitud de derechos, tanto de expresión como del público (III§1). Algunos de los derechos de expresión, como la libertad de prensa o los derechos profesionales de las periodistas, están concebidos específicamente para proteger la provisión de información adecuada a la ciudadanía (III§2-6). Lo más sorprendente de este capítulo fue el descubrimiento de que, a pesar de que la legislación sobre libertad de expresión se preocupa especialmente por garantizar a la ciudadanía un acceso fácil a información democráticamente relevante, no existe aún un derecho jurídico del público a recibir este tipo de información.

La falta de un derecho jurídico del público a recibir información democráticamente relevante podría explicar parte de las dificultades a las que se enfrenta el ideal de ciudadanía bien informada, y especialmente las derivadas del llamado “desorden informativo” (I§2.3). Cabe pensar que un nuevo derecho que facilitase el acceso a información democráticamente relevante podría reducir estas dificultades y contribuir así al mejor funcionamiento de la democracia

En el capítulo cuatro exploré la posibilidad de que ese derecho, al que llamé *derecho ciudadano a la información*, fuese reconocido jurídicamente, identificando algunos precedentes del mismo, tanto en el periodismo como en las teorías democrática y jurídica (IV§3). Además, el análisis conceptual del derecho ciudadano a la información sugirió que su reconocimiento jurídico sería *prima facie* viable (IV§4) bajo el amparo del derecho general a recibir información, que funcionaría como un principio rector (IV§1) a partir del cual podría desarrollarse un derecho más específico de la ciudadanía a recibir información democráticamente relevante.

Sin embargo, aún quedan por aclarar dos importantes cuestiones que sólo he podido responder parcialmente. Esto es lo que intentaré hacer en los siguientes cuatro capítulos.

La primera cuestión sin resolver es la del contenido del derecho ciudadano a la información (IV§4.2). Ya sabemos que el tipo de información garantizada por este derecho sería información *democráticamente relevante*; pero no sabemos exactamente qué información es esa, ni tampoco la forma en la que debería ser presentada ante la ciudadanía. ¿Es información sobre los partidos políticos, sobre la vida privada de la clase política, sobre detalles burocráticos?, ¿es información imparcial, aséptica y neutral, o emotiva, argumentativa y sugerente? Y, por último, ¿a cuánta información da derecho el derecho ciudadano a la información? Aclarar el contenido del derecho ciudadano a la información requiere responder a estas preguntas.

La segunda cuestión sin resolver es la de las obligaciones derivadas del derecho ciudadano a la información (IV§4.3). En el capítulo previo, quedó claro que el derecho ciudadano a la información sería un derecho positivo, puesto que su satisfacción exigiría acciones positivas por parte de terceros. Pero no quedó claro en qué consistirían exactamente estas acciones. ¿Debería el Estado fundar un sistema público de prensa?, ¿debería dejar en manos del mercado la provisión de información?, ¿debería quizás facilitar a diferentes grupos o personas el acceso a la prensa? Para identificar las obligaciones derivadas del derecho es necesario responder a estas preguntas, y en

función de cómo se responda a ellas, podrá concluirse si efectivamente este derecho debería recibir el estatus de derecho jurídico o no.

Sólo una vez hayamos aclarado estas dos grandes cuestiones -la del contenido y la de las obligaciones derivadas- podremos abordar la tercera cuestión, a la que me referí como la cuestión de la reforma (o del diseño institucional) de la prensa. Esta cuestión es la que plantean los problemas analizados en los dos primeros capítulos y la que motiva toda esta investigación. Podría plantearse así: ¿cómo deberíamos reformar la prensa para que ofrezca a la ciudadanía un fácil acceso a información democráticamente relevante? (II§4). La respuesta a esta cuestión debe esperar a las otras dos, puesto que lo que cuente como una regulación adecuada de la prensa depende directamente de cuales sean el contenido y las obligaciones derivadas del derecho ciudadano a la información.

La principal dificultad para responder a estas dos cuestiones es que ni el contenido ni las obligaciones derivadas del derecho ciudadano a la información pueden determinarse en abstracto, sino que es necesario asumir previamente un determinado modelo de democracia (IV§4.1, IV§4.2). Esto significa que desde modelos de democracia distintos podrían concebirse distintas concepciones del derecho ciudadano a la información y, por lo tanto, responder de forma distinta a la cuestión del diseño institucional de la prensa. Por ello, lo que sigue no es solo una posible respuesta a estas cuestiones, sino cuatro. Cada uno de los siguientes cuatro capítulos desarrolla un modelo de democracia, modelos a partir de los cuales podrían abordarse las cuestiones del contenido y de las obligaciones derivadas del derecho ciudadano a la información. Es decir, que cada capítulo ofrecerá una posible concepción del derecho ciudadano a la información, cada una de ellas inspirada en una visión diferente de la democracia.

A estos cuatro modelos de democracia los he denominado *modelo elitista* (V), *modelo pluralista* (VI), *modelo radical-populista* (VII) y *modelo republicano-deliberativo* (VIII). Dividiré cada capítulo en las mismas secciones, en las cuales trataré de responder a las mismas preguntas. Las características de cada modelo pueden encontrarse resumidas en la Tabla 2 (pág. 200), cuya consulta es recomendable.

En las dos primeras secciones de cada capítulo abordaré los aspectos más conocidos de cada modelo, por lo que su lectura podría ser prescindible para las personas familiarizadas con la literatura en Teoría Democrática. En la primera sección de cada capítulo (§1) presentaré la *concepción de la democracia* de cada modelo, prestando especial atención a las ideas fundacionales sobre las que cada uno descansa. A partir de

esas premisas, identificaré los elementos centrales de cada modelo. En las segundas secciones (§2) abordaré la *concepción de la ciudadanía* de cada modelo. En concreto, en estas segundas secciones trataré de responder tres preguntas. Primero (§2.1): ¿cuál es la concepción de la *racionalidad* presupuesta en la ciudadanía? Segundo (§2.2): ¿cuál es el grado y el tipo de *implicación popular* esperada en los asuntos públicos? Y, por último (§2.3): ¿cuál es el tipo de *preferencias* esperables en la ciudadanía?

En las dos últimas secciones de cada modelo abordaré aspectos menos conocidos, relativos al sistema de medios y al derecho ciudadano a la información. Estas dos secciones son las más originales de cada capítulo, por lo que su lectura sí es recomendable incluso para quienes conozcan la literatura en Teoría Democrática.

En las terceras secciones (§3), propondré *un ideal de prensa, una concepción de la libertad prensa y un sistema de medios* para cada modelo. Dividiré estas secciones en tres subsecciones en las que abordaré ordenadamente cada una de estas cuestiones. Primero (§3.1), y respecto al *ideal de prensa*, abordaré cómo cada modelo podría concebir esta institución, qué funciones le asignaría y qué tipo de medios podrían cumplirlas mejor. Después (§3.2) presentaré una *concepción de la libertad de prensa* compatible con cada modelo, lo cual supondrá un importante paso para avanzar en la respuesta a la cuestión de las obligaciones derivadas, que completaré más adelante. Por último (§3.3), analizaré la estructura y el funcionamiento del *sistema de medios* esperable en cada uno de los modelos.

En las cuartas secciones (§4) de cada capítulo retomaré por fin la discusión sobre *el derecho ciudadano a la información* y trataré de responder, a partir de la plataforma teórica elaborada en las secciones previas, las cuestiones inconclusas.

Primero (§4.1) retomaré la cuestión del contenido. Al abordar esta cuestión, me centraré, por un lado, en intentar clarificar la *cantidad* de información que cada modelo podría considerar democráticamente relevante, y para ello me guiaré principalmente por el nivel de implicación esperable en cada uno de ellos. Por otro lado, trataré de identificar con más precisión qué *tipo* de información podría considerarse democráticamente relevante dentro de cada modelo. Para ello, identificaré algunas categorías de información democráticamente relevante, que recogerían las cuestiones sobre las que las ciudadanas tendrían derecho a ser informadas en cada modelo.

Por último (§4.2), retomaré la cuestión de las obligaciones derivadas. Trataré de identificar las obligaciones que del derecho ciudadano a la información podrían derivarse para el Estado de cada uno de los modelos. Además, intentaré especificar el tipo de políticas de medios que podrían satisfacer esas obligaciones estatales. Con ello, confío no sólo en poder aclarar la cuestión de las obligaciones derivadas, sino también en poder arrojar un poco de luz sobre la cuestión de la reforma institucional. Lo último que haré en esta subsección será dilucidar si, dentro de cada modelo, el derecho ciudadano a la información merecería el estatus de derecho jurídico y debería ser, por tanto, reconocido, protegido e implementado por las instituciones públicas, o si, por el contrario, debería permanecer, como hasta ahora, en el reino de los intereses que no tienen fuerza suficiente como para motivar la intervención estatal.

En definitiva, lo que viene en los siguientes cuatro capítulos es un largo ejercicio en Teoría Normativa Democrática de la Prensa. Esta disciplina, a la que por abreviar me referiré como Teoría de la Prensa, trata de explicar el rol que los medios, y especialmente la prensa, deberían cumplir en una determinada sociedad.¹¹²

La Teoría de la Prensa surge en el campo donde confluyen la Teoría de Medios, la Teoría del Periodismo y la Teoría Política. Se caracteriza por depender conceptualmente de esta última disciplina, ya que, como acabo de indicar, las funciones y obligaciones de la prensa no pueden postularse *ex nihilo*, sino a partir de asunciones -no siempre explicitadas (Strömbäck 2005, 332)- sobre cómo debería ser la sociedad (Curran 2005, 131; Allen y Hindman 2014, 198). De ahí que cada concepción de la sociedad tenga su propio punto de vista sobre cómo deberían funcionar los medios, y ese punto de vista es justamente lo que constituye su Teoría de la Prensa (Benson 2008, 1, Baran y Davis 2012, 14).

Esta dependencia conceptual de la Teoría de la Prensa respecto a la Teoría Política es lo que impide dar una respuesta única a las cuestiones de las obligaciones y del contenido del derecho ciudadano a la información. Es lo que explica, en definitiva, que se puedan ofrecer cuatro respuestas diferentes a estas cuestiones y que todas ellas sean válidas dentro de su marco teórico.

¹¹² Aunque en rigor su nombre deba ser Teoría Normativa Democrática de la Prensa, también se le ha denominado, como haré yo, Teoría de la Prensa (Siebert, Peterson, y Schramm 1963), así como Teoría Normativa de los Medios (Christians et al. 2009) y Teoría Normativa del Periodismo (Benson 2008).

Una de las dificultades a las que se enfrenta cualquier trabajo de este tipo es que hasta ahora la Teoría de la Prensa ha recibido poquísima atención, al menos en comparación con la que han recibido las teorías política, periodística y de los medios, de las que se nutre. Quizás sea porque al ser tan multidisciplinar resulta menos accesible, o quizás porque es una disciplina relativamente joven -no debe olvidarse que su obra fundacional, *Four Theories of the Press* (en lo sucesivo, *Four Theories*), es de 1963-, pero lo cierto es que la literatura en este campo es más bien escasa. Junto a las que podrían considerarse las cinco grandes obras de la disciplina (Siebert, Peterson, y Schramm 1963; Fagen 1966; Baker 2001; Hallin y Mancini 2004; Christians et al. 2009), apenas existen un puñado de trabajos más que aborden la relación entre distintas concepciones de la democracia y sus respectivos sistemas de medios.¹¹³

Aunque escasa, la literatura es sin embargo suficiente como para constituir un corpus propio y definido por una metodología constante, a la que esta investigación se mantendrá relativamente fiel. En concreto, la siguiente investigación se mantendrá fiel a dos rasgos tradicionales de la Teoría de la Prensa, mientras que se distanciará de ella en otros dos aspectos.

En primer lugar, la siguiente investigación se mantendrá fiel al carácter comparativo y sistematizador imperante en Teoría de la Prensa. Desde la publicación de *Four Theories*, y a pesar de que cada trabajo podría desarrollar una y sólo una teoría la prensa, lo cierto es que todos los trabajos de la disciplina han presentado y contrastado sistemáticamente varios modelos distintos, aplicando un mismo esquema de análisis. Esta investigación se mantendrá fiel a esa metodología comparativa y sistematizadora, planteando cuatro modelos distintos y sometiendo a todos ellos a las mismas preguntas de forma análoga, tal y como puede apreciarse en la estructura de los capítulos y en la Tabla 2 (pág. 200).

¹¹³ Me refiero principalmente a Ferree et al. (2002), Strömbäck (2005), Hackett y Carroll (2006, 68–74.) Dahlberg (2011), Karppinen (2013, cap. 1), Allen y Hindman (2014) y Wessler 2018 (cap. 4). También las obras de McQuail (1992, 102–6), Schudson 1995, 50-56), o Curran (2005, 131–33) contienen referencias, aunque menos elaboradas, a la relación entre modelos políticos y sistemas de prensa. Existe, además, literatura comparando algún aspecto concreto entre distintos modelos de democracia, como por ejemplo el trato que dan a las preferencias de la ciudadanía (Goodin 2003, cap. 3), sus necesidades epistémicas (Kelly 2012, cap. 2, Rapeli 2014, cap. 4) o los roles que la ciudadanía puede adoptar frente a la prensa (Blumler y Gurevitch 1995, 14). Para estudios más genéricos sobre modelos de democracia, puede consultarse la obra clásica de Held (1987) o la más reciente de Cunningham (2002).

El otro rasgo de la Teoría de la Prensa al que esta investigación se mantendrá fiel es su *actitud analítica*. Tradicionalmente, quienes se han dedicado a estas cuestiones no han pretendido criticar los modelos que presentaban, ni tampoco defender ninguno de ellos como preferible, sino tan sólo establecer las conexiones entre diferentes concepciones de la sociedad y sus respectivos sistemas de medios. En este punto, de nuevo, la presente investigación intenta seguir a sus predecesoras, y por ello a lo largo de los cuatro capítulos siguientes las únicas críticas que aparecerán serán las que *naturalmente* se dirijan los modelos entre sí, críticas que en ningún caso serán destructivas.

Mi objetivo en estos cuatro capítulos no es dilucidar qué modelo de democracia es superior, sino mostrar cuatro posibles formas distintas de concebir el derecho ciudadano a la información. Por ello trataré de presentar cuatro modelos igualmente sugerentes, todos ellos completos, coherentes y tan atractivos como sea posible. Sólo tras haber culminado esta presentación ofreceré una *Breve crítica los modelos democráticos* -tal y como se llama esa sección- en la que expondré los motivos por los que considero superior el último de ellos, al que dedicaré un capítulo más para tratar de afinar un poco más su respuesta a la cuestión de la reforma de la prensa.¹¹⁴

La primera gran diferencia respecto a la tradición es que, al aspirar a desarrollar concepciones del derecho ciudadano a la información, cuando aborde cuestiones relativas a la libertad de expresión los intereses que recibirán una mayor atención serán los de quienes buscan o reciben información, es decir, lo que siguiendo a Scanlon denominé *intereses de la audiencia* (III§1.1). Hasta ahora, en cambio, la Teoría de la Prensa había estado más centrada en los intereses de quien emite información, es decir, de las *participantes*, algo que por otro lado también ocurre en las teorías política, jurídica y del periodismo (IV§3).

La segunda gran diferencia respecto a la literatura previa, a la que ya he hecho alusión, es que esta investigación se esforzará por proponer *solamente modelos atractivos*. La teorización exclusiva de modelos atractivos no es propia de las dos obras pioneras en Teoría Normativa de la Prensa (Siebert, Peterson, y Schramm 1963; Fagen 1966), que

¹¹⁴ En este sentido, no me distancio mucho de lo que Baker hace en *Media, Markets, and Democracy* (2001), una de las obras más importantes de la disciplina. Allí, Baker se posiciona en favor de lo que denomina *democracia compleja*, pero sin desarrollar una defensa exhaustiva de ese modelo. Curiosamente, el modelo de *democracia compleja* de Baker se aproxima en varios aspectos al *republicanismo deliberativo*, tal y como se verá cuando lo presente (VIII).

prácticamente forzaban a la lectora a aceptar un modelo concreto por falta de alternativas aceptables. Cada una de estas obras incluía cuatro modelos de sociedad, pero en ambas la mitad de esos modelos ni siquiera eran democráticos. Y para colmo, de los dos modelos democráticos sólo uno era realmente aceptable. Así, en ambos casos sólo había una opción realmente digna de consideración.¹¹⁵

Las dos obras pioneras son probablemente las que más adolecen de este problema. Sin embargo, en las obras más recientes la ausencia de alternativas atractivas es también un problema persistente. Es cierto que ya no incluyen modelos antidemocráticos ni limitan las opciones aceptables a una, al menos no de forma tan burda; pero siguen teniendo dificultades para ofrecer modelos realmente dignos de consideración.

Uno de los problemas que adolecen estos trabajos es que a veces algunos de los modelos son *demasiado idealistas* como para que podamos ver en ellos una versión plausible de nuestra sociedad. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en el modelo *participativo* de Strömbäck (2005, 336), en el que la ciudadanía sería desinteresada y estaría dispuesta a participar intensamente en los asuntos públicos en favor de la comunidad. Se trata de una tesis comprometida que, al menos en nuestras sociedades contemporáneas, resulta difícilmente creíble (I§3.4, §3.5). Algo parecido ocurre con el modelo *republicano* de Baker (2001, 140), que concibe la política como una actividad intrínsecamente valiosa en la que la ciudadanía busca abnegadamente el bien común. Semejante grado de compromiso y abnegación resulta excesivamente idealista, a la luz de los profundos desacuerdos que dividen a la población (I§3.1) y de los efectos que tienen los sesgos políticos en el comportamiento de la ciudadanía (I§3.5).

Otro de los problemas típicos de los modelos ofrecidos por la literatura es que a veces resultan *demasiado parecidos* entre sí, o al menos demasiado fácilmente combinables, como para constituir opciones separadas. Esto ocurre, por ejemplo, con los modelos de *democracia cívica* y de *democracia directa* planteados por Christians et. al. (2009), o con los modelos de *democracia procedimental* y *democracia competitiva* planteados

¹¹⁵ En el caso de *Four Theories of the Press* (Siebert, Peterson, y Schramm 1963) los dos modelos no democráticos eran el *autoritario* y el *comunista soviético*, y la *teoría libertaria* era presentada como un precedente, ya superado, de la *teoría de la responsabilidad social*. En el caso de *Politics and Communication* (Fagen 1966), los modelos no democráticos eran la *autocracia* y el *totalitarismo*, y las opciones democráticas eran la *democracia clásica* -inviabile en sociedades de masas (I§3.2)- y la *democracia de acuerdos*, que por cierto coincide ampliamente con lo que denominaré *modelo elitista* (V).

por Strömbäck (2005). En ambos casos, estas parejas de modelos se solapan hasta el punto de que podrían constituir uno sólo.

Un último problema, o quizás más bien una carencia, es que esta disciplina no ha prestado aún atención a dos teorías democráticas actualmente prominentes: el *populismo* y el *neorrepblicanismo*. Los modelos populista y republicano-deliberativo tratarán de llenar este hueco incorporando parte de la literatura olvidada. Es cierto que ambos modelos tienen precedentes, pero también es cierto que en ambos casos a esos precedentes parecía faltarles algo.

Por un lado, el modelo radical-populista (VII) tiene como precedentes aquellos trabajos de corte democrático-radical inspirados en la obra de Mouffe, a los que parecía faltarles la enorme literatura reciente sobre populismo. Al fundir en un mismo modelo la literatura sobre democracia radical y la literatura sobre populismo, que como argumentaré hace referencia a una misma visión de la democracia (VII§1.1), el resultado es un modelo más completo y coherente, en el que el papel de la prensa queda más claro que en los modelos precedentes.

Por otro lado, el modelo republicano-deliberativo (VIII) también tiene precedentes, como el ya citado modelo republicano de Baker. Sin embargo, estos modelos están inspirados en la tradición clásica del republicanismo, conocida como humanismo cívico, y no en la versión actualmente dominante del republicanismo, conocida como *neorrepblicanismo*. Las diferencias entre ambas versiones son suficientes como para que los modelos inspirados en el republicanismo clásico no se solapen con los inspirados en el neorrepblicanismo. Curiosamente, sin embargo, el neorrepblicanismo es una teoría muy afín a la teoría deliberativa de la democracia, que sí ha inspirado varios modelos en Teoría de la Prensa, y esta afinidad es la que me ha llevado a combinar los aportes de ambas -neorrepblicanismo y deliberativismo- en un único modelo *republicano-deliberativo*.

Como argumentaré brevemente tras completar la exposición de los cuatro modelos, éste último modelo, el *republicano-deliberativo*, es a mi juicio superior a los demás. Sin embargo, confío en que los cuatro ofrezcan respuestas satisfactorias a las cuestiones que nos han traído hasta aquí, a saber, las del contenido y las obligaciones derivadas del derecho ciudadano a la información. Sólo así podremos obtener cuatro concepciones distintas de este derecho.

		ELITISMO	PLURALISMO	POPULISMO	REPUBLICANISMO DELIBERATIVO
CONCEPCIÓN DE LA DEMOCRACIA					
Principales inspiradores		Schumpeter y Downs	Dahl	Mouffe y Laclau	Habermas y Pettit
Ideas fundacionales		-Apatía política -Compromiso instrumental con la democracia	-Faccionalismo -Igualdad política <i>débil</i>	-Identidades sociales fluidas -Lo político schmittiano	-Libertad como no dominación -Legitimidad como justificación pública
Definición		Proceso de selección y sustitución, mediante sufragio universal, de las élites expertas que toman las decisiones	Competición entre facciones que compiten por poder y recursos, sin que ninguna consiga tiranizar al resto	Prácticas discursivas que aspiran a articular la identidad colectiva del pueblo como un 'nosotros' frente a la élite como un 'ellos'	Discusión razonada en la que toda la ciudadanía intercambia argumentos en busca de un acuerdo aceptable para todo el mundo
Conceptos clave		-Reparto del trabajo político -Democracia como mercado -Derivas antidemocráticas	-Criterios democráticos -Instituciones poliárquicas -Negociación ubicua y constante	-Antagonismo y agonismo -Demandas, cadena de equivalencias y significativo vacío -Democracia directa	-Deliberación democrática -Argumentación pública y razón pública -Esfera pública
CONCEPCIÓN DE LA CIUDADANÍA					
Racionalidad		Ignorancia racional	Irracionalidad racional	Racionalidad pasional	Racionalidad y razonabilidad
Participación e implicación	Grado	Baja	Media	Alta	Media
	Tipo	Sufragio puntual expresivo	Partidista y estratégica	Movilización popular constante	Virtuosa: contestataria y deliberativa
Preferencias		Individuales, exógenas y fijas, aunque es posible persuadir sobre los mejores medios	Basadas en intereses grupales, exógenas y estables, aunque abiertas a cambios estratégicos	Vinculadas por solidaridad popular, endógenas al proceso político e inestables	Equitativas y evolutivas, ganando en aceptabilidad pública con la deliberación
IDEAL DE LA PRENSA, CONCEPCIÓN DE LA LIBERTAD DE PRENSA Y SISTEMA DE MEDIOS					
Ideal de prensa	Concebida como	Negocio formado por el sector del mercado especializado en ofrecer información democráticamente relevante	Herramienta de lucha política para competir por el reparto de poder y recursos	Herramienta de lucha política para disputar las identidades sociales y la hegemonía	Institución pública razonante que desinteresadamente y de forma neutral presta un servicio público a la ciudadanía
	Formada por	Medios comerciales: empresas privadas políticamente independientes	Medios partidistas: politizados y poco profesionalizados	Medios radicales: contrainformadores independientes de la élite y vinculados a movimientos sociales	Medios deliberativos: independientes política, económica y socialmente, profesionales, internamente deliberativos y estadísticamente representativos

	Funciones	1) Permitir la promoción y la competición de las élites 2) Vigilar al gobierno	1) Facilitar negociaciones 2) Movilizar a las bases 3) Cohesionar y articular con argumentos a las facciones	1) Crear y mantener la frontera interna 2) Crear y articular solidaridad popular 3) Movilizar al pueblo	1) Promover deliberación democrática de calidad en la esfera pública
Concepción de la libertad de prensa		Derecho de propiedad individual que permite fundar, poseer y dirigir medios libremente	Libertad política que permite competir por recursos y poder	Libertad política que permite disputar la hegemonía y generar discursos contrahegemónicos	Conjunto ecléctico de medidas destinadas a promover la proliferación de medios deliberativos en la esfera pública
Sistema de medios	Estructura	Unitario: todos los medios son privados	Dual: sector segmentado y sector comercial	Unitario: todos los medios están politizados	Dual: sector deliberativo y sector no deliberativo
	Funcionamiento	Periodos de prensa latente y de prensa activa	Paralelismo político	Actividad muy intensa y constante	Diversidad de segundo orden
CONCEPCIÓN DEL DERECHO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN					
Contenido	Cantidad	Muy baja	Media	Muy alta	Alta
	Categorías de información relevante	1) Pistas sobre el rendimiento de los cargos electos 2) Etiquetas generales 3) Detalles sobre la vida privada de las élites	1) Etiquetas generales 2) Información movilizadora 3) Información ritual: cohesiva y argumentativa	1) Información agonista 2) Información solidaria 3) Información articuladora 4) Información movilizadora	1) Asuntos de libertad: problemas, amenazas, peligros y éxitos 2) Información fáctica 3) Información argumentativa
Obligaciones derivadas		1) Minimizar la intervención y regulación estatales 2) Corregir fallos puntuales del mercado	1) Segmentar adecuadamente la prensa asegurando a cada facción su porción	1) Universalizar el acceso material a las telecomunicaciones 2) Arrebatar a la élite el control de la prensa y transferírselo al pueblo	1) Crear medios públicos deliberativos 2) Financiar públicamente medios deliberativos privados
Estatus		Mero interés	Derecho jurídico	Derecho jurídico	Derecho jurídico

Tabla 2. Cuadro resumen de los modelos democráticos

V. ELITISMO

Es divertido ir de acampada y tratar de encargarse de todas las necesidades de uno mismo durante unos días en la montaña. Pero en la vida diaria, la mayoría de la gente está encantada de encender la estufa en lugar de frotar dos palos, y de comprar pollo envasado en el supermercado en lugar de atrapar conejos en el bosque. Confiamos en las granjeras, en las procesadoras de leche y en las inspectoras del gobierno para que la leche se pasteurice, no lo hacemos nosotras; confiamos en que el suministro metropolitano de agua purifica el agua, no en nuestros propios químicos. ¿Por qué entonces, en la vida pública, esperamos que la gente sea mochilera política? ¿Por qué la teoría política nos prepara para política de acampada en lugar de para la política del día a día?

MICHEL SCHUDSON, *Click Here for Democracy: A History and Critique of an Information-Based Model of Citizenship*.

En este capítulo presentaré el primero de los cuatro modelos de democracia que desarrollaré a lo largo de esta investigación, al que me referiré como *elitismo democrático* o, simplemente, *elitismo*.¹¹⁶

La explicación del modelo está dividida en cuatro secciones, cuyo contenido puede encontrarse en versión resumida en la Tabla 2 (pág. 200). En la primera sección (V§1), presentaré la concepción elitista de la democracia. En esta versión, la democracia consistiría básicamente en un proceso de selección, mediante sufragio universal, de las

¹¹⁶ Algunas de las ideas que aquí presentaré han aparecido bajo otros nombres, como los de democracia liberal, libertarismo o neoliberalismo (véase también la siguiente nota al pie). Ninguno de estos términos parece adecuado. El término *democracia liberal* es demasiado genérico, ya que los cuatro modelos que desarrollaré son democracias liberales. Respecto a los otros dos, resultan demasiado restringidos. El *libertarismo* es básicamente una teoría de la justicia y una concepción de los derechos (Nozick 1974), mientras que el *neoliberalismo* es una teoría política preocupada fundamentalmente por las precondiciones de un mercado funcional (Biebricher 2019, 27). Es cierto, y así se deduce de la literatura que iré repasando a lo largo del capítulo, que el elitismo democrático tiene una afinidad especial con la forma en que el libertarismo concibe los derechos, así como con la forma en que el neoliberalismo se preocupa por asegurar el funcionamiento del libre mercado. Sin embargo, ninguno de estos dos términos hace referencia a un modelo de democracia. Por ello he preferido el término más ecuménico de *democracia elitista*.

élites gobernantes. Las dos ideas fundacionales de esta concepción serían, en primer lugar, la asunción de que la ciudadanía moderna tiene un bajísimo interés en los asuntos públicos (V§1.1) y, en segundo lugar, una adhesión instrumental a los principios democráticos (V§1.2). Parte importante de esta concepción es la defensa de una marcada división del trabajo entre la élite gobernante y la ciudadanía, en un sistema político que es, a grandes rasgos, visto como un mercado (V§1.3).

En la segunda sección (V§2) presentaré la concepción elitista de la ciudadanía. Primero (V§2.1) defenderé que, en contra de las visiones estereotipadas inspiradas por Schumpeter, la democracia elitista no debe presuponer una ciudadanía estúpida o irracional. Al contrario, el elitismo puede asumir que la ciudadanía es racional y que por lo tanto economiza sus recursos, tomando decisiones eficientes con muy poca información. Luego (V§2.2) mostraré cómo desde este marco teórico una alta implicación popular en cuestiones políticas no sólo se antoja irreal, sino también peligrosa para el buen funcionamiento del sistema; por ello lo único que la ciudadanía debería hacer es votar cada varios años. Por último (V§2.3), respecto a las preferencias de la ciudadanía, defenderé, en contra las versiones pesimistas que anticipan la inevitabilidad de que la ciudadanía sea manipulada, que la ciudadanía tiene preferencias fijas, aunque esté abierta a cambiar sus ideas sobre cómo maximizar esas preferencias.

Estas dos primeras secciones abordan los rasgos del elitismo democrático que más atención han recibido por parte de la Teoría Democrática. Las lectoras familiarizadas con la literatura sobre elitismo podrían obviarlas y comenzar directamente en la tercera sección (V§3), en la que abordaré otros aspectos menos conocidos del modelo.

En primer lugar (V§3.1), presentaré un posible ideal de prensa del elitismo democrático. Para este modelo, la prensa estaría constituida exclusivamente por medios privados comerciales que, a pesar de estar orientados a la maximización de beneficios, cumplirían dos funcionales democráticas fundamentales: por un lado, permitir y promover la competición de las élites candidatas a gobernar y, por otro, vigilarlas. En segundo lugar (V§3.2), y en coherencia este ideal de prensa, mostraré que este modelo elitista entendería la libertad de prensa esencialmente como un derecho de propiedad. Por último (V§3.3), argumentaré que lo esperable en un modelo elitista como este sería un sistema de medios formado exclusivamente por medios privados, en el que la mayor

parte del tiempo la prensa permanece en estado *latente*, activándose sólo en los momentos de crisis y durante las campañas electorales.

En la cuarta y última sección (V§4) retomaré las cuestiones pendientes sobre el derecho ciudadano a la información y, a partir de lo expuesto en las secciones previas, presentaré una posible concepción elitista del mismo. En primer lugar (V§4.1), retomaré la cuestión del contenido y mostraré que éste sería enormemente reducido. Dado el limitado rol de la ciudadanía en el modelo elitista, en él habría muy pocas cosas democráticamente relevantes. Es más, habría algunos temas a los que la prensa debería evitar dar publicidad a riesgo de politizar o polarizar demasiado a la población. La escasa información que este modelo sí consideraría democráticamente relevante podría ordenarse en tres categorías, a las que denominaré *pistas sobre el rendimiento de los cargos electos, etiquetas generales y detalles sobre la vida privada de las élites*.

Después (V§4.2) retomaré la cuestión de las obligaciones derivadas y explicaré por qué para este modelo elitista el derecho ciudadano a la información sería un mero interés sin fuerza suficiente como para justificar obligaciones positivas del Estado. Siguiendo una argumentación de corte libertario, este elitismo entendería que el reconocimiento de un derecho positivo a recibir información vulneraría los derechos individuales de libertad de expresión, libertad de asociación y, especialmente, de propiedad privada.

A lo largo de toda exposición, las referencias teóricas fundamentales serán las dos obras que más han influido en el elitismo democrático: *Capitalism, Socialism, and Democracy* (Schumpeter 1944) y *An Economic Theory of Democracy* (Downs 1957). Entre la literatura secundaria que emplearé, caben destacar las investigaciones de otros elitistas como Zaller o Somin, así como estudios empíricos sobre heurística, comportamiento electoral y psicología política y, por último, los trabajos previos en Teoría Democrática de la Prensa, entre los cuales la teoría elitista ha tenido una presencia continuada.¹¹⁷

¹¹⁷ Efectivamente, el elitismo, y especialmente el elitismo schumpeteriano, es la doctrina que hasta ahora más modelos ha inspirado en Teoría Democrática de la Prensa: “la democracia de acuerdos” (*compromise democracy*) de Fagen (1966, 39–42), la *democracia de élites* de Baker (2001, 129–34), la *teoría liberal representativa* de Ferree et. al (2002, 290–95), el *modelo procedimental procedural* de Strömbäck (2005, 334), el *modelo administrativo de democracia* de Christians et. al. (2009, 99), el *individualismo liberal* de Dahlberg (2011b, 858–59), el *pluralismo liberal* de Karppinen (2013, 30–35) y el *modelo elitista* de Allen y Hindman (2014) son de inspiración elitista.

Debido al eclecticismo de mis fuentes, no me atrevería a decir que este modelo de democracia elitista corresponda exactamente a la visión de la democracia de ninguna de mis referencias. Lo que aquí presentaré es más bien una síntesis de diferentes aportaciones, combinadas de tal forma que constituyan -o eso pretendo- una visión de la democracia coherente, realista y atractiva, que no traicione el espíritu de elitistas democráticos como Schumpeter y Downs. En todo caso, no debe olvidarse que la tarea reconstructiva no es más que un ejercicio instrumental para construir una plataforma teórica desde la que abordar el derecho ciudadano a la información. Ése es, a fin de cuentas, el objetivo último de este capítulo: ofrecer una concepción *elitista* del derecho ciudadano a la información.

1. Concepción de la democracia

La teoría elitista suele presentarse en oposición a una visión clásica o tradicional de la democracia. Según esta visión clásica, la democracia consistiría en un sistema político en el que el gobierno respondería a la voluntad popular, normalmente porque el propio gobierno sería ejercido *por* el pueblo. Schumpeter, a quien puede considerarse padre del elitismo moderno, efectivamente entiende que para la “doctrina clásica de la democracia” ésta consiste en un método “para llegar a decisiones políticas que realiza el bien común al hacer que *el pueblo mismo decida los asuntos* mediante la elección de individuos que han de reunirse para llevar a cabo *su voluntad*” (Schumpeter 1944, 250, *cursiva mía*).

Pues bien, el elitismo se construye sobre la negación de esta tesis clásica. El propio Schumpeter lo dice: la democracia es “ese arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en el que, a través de la lucha competitiva por los votos de la gente, los individuos adquieren el poder de decidir” (Schumpeter 1944, 269). Efectivamente, para el elitismo la democracia consiste en un proceso a través del cual distintos grupos de élites, formadas por expertas y políticas profesionales, compiten por los votos de la ciudadanía, la cual elige quién ha de gobernar cada legislatura (Schumpeter 1944, 272–73; Downs 1957, 25, 34; Posner 2003, 144; Talisse 2012, 207). Son estas élites, y no el pueblo, quienes toman las decisiones finales.

El elitista contemporáneo Richard Posner lo ha expresado con meridiana claridad: la democracia “no es el gobierno *por* el pueblo, sino que es el gobierno *del* y más o menos *para* el pueblo” (Posner 2003, 166, *cursiva mía*). Seis décadas antes, Schumpeter dijo algo muy parecido:

democracia no significa y no puede significar que la gente realmente gobierne en ninguno de los sentidos obvios de los términos “gente” y “gobierno”. Democracia significa solamente que la gente tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarla (Schumpeter 1944, 284–85).

Este tipo de afirmaciones han contribuido a generar una visión muy negativa del elitismo, según la cual la máxima aspiración de esta doctrina sería erradicar la influencia de la ciudadanía en las decisiones políticas. Félix Ovejero, por ejemplo, ha llegado a decir que para el *liberalismo conservador* -a grandes rasgos identificable con el elitismo democrático- “la mejor democracia es la que menos atiende a la voluntad de los ciudadanos” (Ovejero 2008, 24).

A menudo, sin embargo, estas críticas confunden el elitismo *democrático*, que aquí nos ocupa, con su versión *antidemocrática*. Es cierto que el elitismo democrático es poco participativo (V§4.2), y también es cierto, como explicaré enseguida (V§1.2), que algunos elitistas, incluido el propio Posner, se han desviado hacia posiciones antidemocráticas. No obstante, en su mejor versión -que es la que aquí trataré de reconstruir- el elitismo es *democrático*. Y en esta versión ya no es vulnerable a críticas como la de Ovejero, porque su modelo de democracia sí respondería a la voluntad de la ciudadanía.

El rechazo que despierta el elitismo podría explicarse, quizás, por el hecho de que las dos ideas que podrían considerarse fundacionales del modelo contradicen directamente la concepción tradicional de la democracia. La primera de esas ideas, en la que me detendré ahora (V§1.1), es de carácter empírico, y consiste en la negación de que el ser humano tenga una tendencia natural a implicarse y participar en política. La segunda idea fundacional, en la que me detendré luego (V§1.2), es de carácter normativo, y consiste en una adhesión instrumental a los procedimientos democráticos. Sospecho que esta segunda idea es la que ha dado pie a las desviaciones antidemocráticas del elitismo que parecen inspirar críticas como la de Ovejero. Completaré (V§1.3) la descripción de la democracia elitista con otras dos ideas importantes para el modelo: la defensa de una

marcadísima división de tareas políticas entre la ciudadanía y sus representantes y la concepción de la democracia como una especie de mercado político.

1.1. El animal *apolítico*

El primer punto de desencuentro entre la teoría clásica y el elitismo democrático es *antropológico*. Al menos desde Aristóteles, la tradición democrática solía considerar que los seres humanos somos animales políticos por naturaleza (Bachrach 1967, 4).¹¹⁸

Esta asunción llevó a muchos teóricos como Cicerón, Maquiavelo, Rousseau o Arendt, a pensar que los humanos estamos predispuestos a informarnos sobre los asuntos públicos, que tenemos una tendencia innata a participar en política, normalmente a la búsqueda de un interés común, y que disfrutamos o nos ennoblecemos al hacerlo. A mediados del siglo XX, el ideal de ciudadanía implicada y participativa dominaba el pensamiento democrático. Así se referían a él los autores de *Voting*, un pionero estudio sobre comportamiento electoral:

Se espera que el ciudadano democrático esté interesado y participe en asuntos políticos. Su interés y participación pueden adoptar varias formas tales como leer y escuchar materiales de campaña, trabajar para el candidato del partido, discutir sobre política, donar dinero, y votar. (...) Una asunción subyacente a la teoría de la democracia es que la ciudadanía tiene una fuerte motivación para participar en la vida política. Se espera que el ciudadano democrático esté bien informado sobre asuntos políticos. Se espera que sepa cuáles son los asuntos, cuál es su historia, qué datos relevantes existen, qué alternativas se proponen, qué defiende el partido, cuáles son las consecuencias probables” (Berelson, Lazarsfeld, y McPhee 1954, 307 (...) 08).

Sin embargo, esta misma investigación mostraba que las ciudadanas quedaban muy lejos, tanto en motivación como en capacidad, del ideal de ciudadanía participativa (Berelson, Lazarsfeld, y McPhee 1954, 308). De hecho, desde mediados del siglo XX la investigación empírica ha venido demostrando sistemáticamente que la ciudadanía carece de la motivación para informarse e involucrarse en política tal y como asume el

¹¹⁸ Bachrach parece referirse al famoso pasaje de *Política* en el que Aristóteles dice: “Por lo tanto, está claro que la ciudad es una de las cosas naturales y que el hombre es, por naturaleza, un animal cívico” (Aristóteles 2010, 47, 1253a).

ideal clásico de democracia. A pesar de su popularidad, el ideal parece erróneo. Así lo afirman Lau y Redlawsk, para quienes

cinco décadas de investigación en ciencia política sobre el comportamiento no han dejado ninguna duda de que sólo una minúscula minoría de las ciudadanas democráticas están realmente a la altura de estos ideales. El interés en política es generalmente poco, la discusión es escasa, la media de conocimiento político es lamentablemente baja y poca gente participa activamente en política más allá del voto (Lau y Redlawsk 2006, 72).

En contra de lo que asumía la teoría clásica de la democracia, los asuntos públicos son para la ciudadanía –al menos la ciudadanía moderna- demasiado complicados, poco ennobecedores o simplemente irrelevantes. En lugar de dedicarse a ellos, la gente prefiere invertir sus esfuerzos y su tiempo en asuntos privados, como socializar con amigos, hacer negocios, buscar pareja, o practicar deporte (Posner 2003, 144; Schumpeter 1944, 261; Christians et al. 2009, 99; Graber 2003b, 145).

El abandono de la vida pública parece corresponder efectivamente con un cambio en la concepción de la libertad respecto a las democracias clásicas. Según dijo Benjamin Constant en su famoso discurso *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*, pronunciado en 1819, podríamos identificar dos conceptos de libertad, uno propio de las pequeñas comunidades políticas de la antigüedad, y otro propio de las modernas democracias liberales. Para la ciudadanía clásica, la libertad consistía en ejercer el poder político en comunidad con el resto, lo cual requería una gran dedicación personal y, a menudo, renunciar a lo que hoy consideremos derechos individuales básicos, los cuales cedían ante la voluntad de la mayoría. En cambio, para la ciudadanía moderna la libertad es más bien lo contrario, la capacidad de disfrutar de la vida privada sin intromisiones y sin necesidad de preocuparse por las obligaciones derivadas de lo público. Así, la apatía política, entendida como el abandono voluntario de la vida política por parte de la ciudadanía (J. E. Green 2004, 746) parece ser una condición propia de la sociedad moderna, un hecho con el que cualquier teoría política debe lidiar (I§3,4).

Tomando en cuenta esta revelación, el elitismo democrático entiende que, en lugar de un animal político, la ciudadana moderna es más bien un animal *apolítico*. El elitismo democrático podría así encuadrarse en lo que Green (2010) ha denominado el *paradigma ocular de la democracia*. Para el paradigma ocular, la democracia es un

proceso en el que las representantes, y no las ciudadanas, toman las decisiones políticas. En este paradigma, la ciudadanía no tiene el papel protagonista en la vida pública, sino más bien el papel de jurado: su labor es vigilar a sus representantes y decidir si renueva su mandato. El paradigma ocular se opone al *paradigma vocal*, en el que se encuadra la teoría clásica. En el paradigma vocal, el gobierno democrático requeriría que, como en la Atenas clásica o en las pequeñas repúblicas renacentistas, la ciudadanía se reuniera para tomar decisiones o redactar leyes, ejerciendo así el gobierno de manera directa. A ojos de Green y de los elitistas, esta visión idílica es, sin embargo, irreal.

Y por eso los elitistas entienden que debe establecerse una división de roles muy marcada entre la ciudadanía, que ni quiere ni puede encargarse de grandes responsabilidades públicas, y sus representantes, que son quienes habrán de tomar la mayoría de las decisiones (V§2.2). No se trata, por tanto, de renunciar a la democracia, sino de ajustarla a la realidad de las modernas democracias de masas.

1.2. Compromiso instrumental con la democracia

Con una ciudadanía tan poco interesada en los asuntos públicos, cabe preguntarse qué sentido tiene defender un sistema democrático. Sabiendo además que las ciudadanas que invierten poco tiempo y esfuerzo en política son altamente ignorantes, ¿no sería mejor optar por un gobierno epistocrático o autoritario en el que un reducido grupo de sabios decida por todos?

Como veremos enseguida, algunos elitistas piensan que sí, y se han desviado hacia el autoritarismo (Posner 2003) o la epistocracia (Brennan 2016). Pero en sus versiones más influyentes (Downs 1957; Schumpeter 1944) el elitismo se mantiene fiel a los procedimientos democráticos. Lo hace, eso sí, no porque considere que la democracia es un sistema de gobierno intrínsecamente valioso, sino de forma instrumental: porque, a pesar de todos sus defectos, la democracia es *útil* para la promoción de una variedad de fines que merecen la pena (González-Ricoy 2009, 38; Baker 2001, 130–31). Esos resultados, y no los procedimientos democráticos, es lo que realmente importa a los elitistas.

Bachrach se ha referido elegantemente al compromiso instrumental del elitismo con la democracia diciendo que esta teoría tiene “una visión unidimensional del interés político” (Bachrach 1967, 95). Según esta visión, sólo “los resultados” (*outputs*) del sistema político son susceptibles de tener valor, mientras que las “entradas” (*inputs*) no tendrían valor en sí mismas. Es decir, que lo que importa, lo que tiene valor, son únicamente los intereses en los resultados producidos por el sistema político, y no los intereses relacionados con la participación democrática. Ésta es, junto con la asunción de la apatía política, la segunda idea fundacional del elitismo.

Los resultados que la democracia consigue mejor que otros sistemas de gobierno son varios. A menudo, se menciona que la democracia trae más prosperidad (más riqueza, bienes y servicios) que los gobiernos autoritarios o no democráticos (Bachrach 1967, 95). Pero la democracia también trae más prosperidad en un sentido espiritual o, si se quiere, social, ya que los sistemas democráticos son más propensos a desarrollar y proteger los derechos individuales, la justicia y los *gobiernos decentes* que otros regímenes políticos (Schumpeter 1944, 242).

En concreto, los elitistas suelen referirse a tres ventajas que el gobierno democrático tiene respecto a otros, y que lo hacen preferible. En primer lugar, la democracia promueve buenos gobiernos porque las elecciones mantienen la corrupción a raya, puesto que al saberse fiscalizados por la opinión pública, las representantes tienen incentivos para respetar las reglas; de lo contrario, corren el riesgo de perder el cargo (Baker 2001, 131). En segundo lugar, la democracia promueve buenos gobiernos porque es útil para sustituir gobernantes ineficientes o corruptas por otras que puedan hacerlo mejor, contribuyendo así a la renovación del sistema y a su adaptación a nuevas situaciones (Baker 2001, 130). Y, en tercer lugar, los sistemas democráticos contribuyen a tener sociedades más pacíficas y estables.¹¹⁹

¹¹⁹ Hay al menos tres motivos por los que las democracias son más pacíficas. En primer lugar, porque promueven la sustitución pacífica de los gobiernos; quien pierde las elecciones sabe que no cuenta con el apoyo de la mayoría, por lo que tiene incentivos abstenerse de recurrir a la fuerza y confiar en ganar las siguientes elecciones (Przeworski 1999, 13). En segundo lugar, y por motivos similares, las minorías sociales pueden reconocerse como tal, aceptar el gobierno como legítimo y promover cambios sociales pacíficos y progresivos (Baker 2001, 135). Por último, los gobiernos democráticos no tienen incentivos para desatar guerras, ya que previsiblemente la población se opondrá a asumir los costes de un conflicto bélico a menos que lo vean como necesario. Esto es lo que parece explicar que las democracias raramente

Ante la promesa de tantos resultados positivos, la democracia parece un sistema deseable. Este compromiso instrumental con la democracia es lo que ha llevado a que a veces los elitistas afirmen que, si la democracia fallase en la provisión de los bienes que supuestamente provee, entonces otros mecanismos de toma de decisiones no democráticos podrían ser preferibles (Schumpeter 1944, 242; Bachrach 1967, 19, 93–95; Posner 2003, 182). Hay quien incluso se ha desviado hasta posiciones abiertamente antidemocráticas, llegando a defender regímenes autoritarios o epistocráticos.

Ése es el caso de Posner (2003, 181), quien ha calificado la democracia liberal como un (*sic.*) oxímoron, y ha defendido que un “estado liberal autoritario” evitaría la contradicción existente entre la democracia y los derechos liberales a la vez que podría ser una “mejora” respecto a la democracia actualmente existente. Su intuición es que a menudo las decisiones tomadas democráticamente no producen los mejores resultados. Por eso, si prescindiésemos de los procedimientos democráticos y optásemos por otro sistema de gobierno, quizás podríamos conseguir buenos resultados de manera más eficiente. “Un dictador,” sostiene, “podría adoptar instituciones liberales como la libertad de expresión y asegurar los derechos de propiedad para fortalecer su control, conciliando a la población, incentivando la inversión y generando retroalimentación positiva” (Posner 2003, 182).

El elitista Jason Brennan ha experimentado una desviación similar. Pasó de defender el deber *moral* de informarse adecuadamente antes de votar, para evitar así daños a terceros (J. Brennan 2011), a defender la suspensión del derecho de voto a quienes no aprueben un examen de conocimientos políticos (J. Brennan 2016). Su propuesta es que, para poder votar en las elecciones, la ciudadanía debería realizar un examen de conocimientos políticos, y que quienes fueran enormemente ignorantes fuesen privadas del derecho de voto en esa ocasión.

Tanto el elitismo *autoritario* de Posner como el elitismo *epistocrático* de Brennan son posturas antidemocráticas, capaces de justificar críticas como la de Ovejero. Sin embargo, se desvían del elitismo *democrático* que aquí nos ocupa y que es, a mi entender, la mejor versión del elitismo. En esta versión, el elitismo reconoce y protege

se hagan la guerra entre ellas (Ember, Ember y Russett 1992; Mintz y Geva 1993). Así, las elecciones contribuyen a pacificar las relaciones entre las élites políticas, en la sociedad, y entre estados.

el sufragio universal en la forma en que nos resulta habitual. No propone restringir los derechos políticos, sino diseñar instituciones adaptadas a la ciudadanía apática y desinteresada de las sociedades modernas. En la siguiente sección profundizaré sobre estas cuestiones.

1.3. Reparto del trabajo político y democracia como mercado

Acabamos de ver que, a partir de sus ideas fundamentales -la apatía política como hecho de las sociedades modernas y el compromiso instrumental con la democracia-, el elitismo concibe la democracia como un proceso a través del cual distintos grupos de élites, formadas por expertas y políticas profesionales, compiten por ganarse los votos de las ciudadanas. En esta sección desarrollaré dos aspectos clave de esta concepción de la democracia: el reparto del trabajo político entre la ciudadanía y la élite y la idea de que la democracia funciona como un mercado.

Como ya vimos en el primer capítulo (I§3.2), todas las democracias modernas establecen una división del trabajo político según la cual la ciudadanía tiene un rol distinto del que tienen sus representantes. Los motivos subyacentes a esta división son, principalmente, la dificultad para articular una deliberación que incluya a todo el mundo y la complejidad de los asuntos públicos, pero también la apatía política. Al asumir unas cotas de apatía muy elevadas (V§1.1), el elitismo debe comprometerse con el establecimiento de una división del trabajo mucho más acentuada que otras teorías. De lo contrario, asignaría a la ciudadanía un rol excesivamente exigente.

Para articular esta división, el elitismo propone dos medidas. Por un lado, trata de *reducir y simplificar al máximo las tareas exigidas a la ciudadanía* (Somin 2013). Y, de forma simultánea, promueve una *gran autonomía para la élite gobernante*, de tal forma que ésta pueda tomar decisiones con mucha libertad (Posner 2003, 155; Schumpeter 1944, 291–93). El resultado es un modelo de democracia “minimalista” (Przeworski 1999), donde la única tarea de la ciudadanía es elegir regularmente quién de entre los grupos de élites candidatas a gobernar ocupará el cargo durante la siguiente legislatura. Por ello, los elitistas suelen insistir en que la democracia no consiste en la elección de

políticas públicas ni en la toma de decisiones, sino exclusivamente en “la elección de los hombres que han de decidir” (Schumpeter 1944, 269).¹²⁰

Efectivamente, el elitismo asume que la élite monopoliza las iniciativas políticas y sociales, mientras que la ciudadanía sería la “materia inerte” del ámbito público (Bachrach 1967, 2). Para Downs, por ejemplo, votantes y partidos políticos constituyen “dos grupos mutuamente excluyentes” (Downs 1957, 26). A pesar de eso, es importante anotar que esta división de roles es estrictamente social, es decir, que no descansa en la creencia de que algunos humanos sean por naturaleza más capaces de gobernar que otros, como presuponía el elitismo clásico de Platón (1999). Al contrario, y como desarrollaré en seguida (V§3.1) el elitismo asume que la mayoría de la población es incompetente en asuntos políticos únicamente porque no le dedica el tiempo y el esfuerzo necesarios. Lo que diferencia a la élite de la ciudadanía no es, pues, una dispar capacidad natural, sino el grado de implicación en los asuntos públicos.

En cualquier caso, es obvio que la diferencia de roles entre la ciudadanía y sus representantes está aquí mucho más marcada que en los otros tres modelos democráticos. Para el pluralismo, es importante que la ciudadanía fiscalice y presione constantemente a sus representantes, movilizándose a menudo para asegurarse de que cumplen con sus obligaciones (VI§2.2). Por su parte, el republicanismo defiende que las ciudadanas deberían deliberar sobre los asuntos públicos como si ellas mismas fuesen legisladoras (VIII§2.1, §2.2). En ambos casos se espera de la ciudadanía más que aquí. Pero el contraste más claro aparece sin duda con el populismo, que asume un ideal de democracia directa y por tanto aspira a que el pueblo ejerza directamente el poder político desde las calles o en las instituciones (VII§1.6, §2.2).

La actitud del populismo ante la división del trabajo político es, pues diametralmente opuesta a la del elitismo. Mientras aquél trata de suprimirla, el elitismo la celebra. A pesar de esa gran discrepancia, es curioso constatar que en ambos modelos la élite juega

¹²⁰ La democracia, ha dicho Posner es el “gobierno por cargos electos”, y “consiste en elegir líderes en lugar de elegir políticas” (Posner 2003, 144 y 177 *respectivamente*). También Przeworski (1999, 44) ha defendido que la democracia consiste simplemente en un sistema a través del que se elige a quien gobierna. Y Sartori, por último, ha afirmado que la democracia no es más que “el subproducto de un método competitivo de reclutamiento de élites” (Sartori 1987, 152). Por lo tanto, entiende, las “elecciones no promulgan políticas; [...] establecen, más bien, quién las promulgará. Las elecciones no deciden asuntos; deciden, más bien, quién decide los asuntos” (*op. cit.*, 108).

un papel central, aunque distinto. Elitismo y populismo coinciden en entender que la élite está formada por los agentes que más influencia real tienen sobre las decisiones políticas, ya sea porque pertenecen al gobierno, ya sea porque tienen capacidad de influir indirectamente en él, como ocurre paradigmáticamente con las directoras de grandes empresas (Bachrach 1967, 81; VII§1.4). Zaller, por ejemplo, entiende que el concepto de élite incluye a todas las “personas que se dedican a tiempo completo a algún aspecto de la política o de los asuntos públicos,” lo cual incluye políticas profesionales, altos cargos del gobierno, periodistas, expertas, algunas activistas y especialistas en política (Zaller 1992, 6).¹²¹

A pesar de coincidir en el *quién* pertenece a la élite, elitismo y populismo discrepan seriamente sobre su valoración tanto de la élite como del reparto de trabajo político entre ella y la ciudadanía. Para el populismo, la élite es antagónica al pueblo: sus miembros usurpan ilegítimamente la soberanía popular y ejercen el poder a costa del pueblo, a menudo de manera incompetente (VII§1.4). Para el elitismo, en cambio, la división del trabajo entre la élite y la ciudadanía responde a una especialización voluntaria y mutuamente beneficiosa. El pequeño grupo de personas que forma la élite tiene un gran interés en los asuntos públicos, a los que se dedican a tiempo completo. De ahí que su conocimiento y su competencia en cuestiones políticas sea muy elevado.

Lejos del carácter corrupto que le atribuye el populismo, la élite tendría un carácter técnico. Está formada por políticas profesionales y expertas que se dedican a gestionar y administrar los asuntos públicos desapasionadamente (Ferree et al. 2002, 292). Por eso, delegar en este grupo la mayoría de las decisiones políticas resulta para las ciudadanas no sólo más cómodo, sino también más eficiente que encargarse ellas mismas. Así, la división de roles garantiza que las mejores y las más motivadas tomen más decisiones al tiempo que exime a la mayoría de la ciudadanía del trabajo de participar en lo público y les permite dedicarse a la vida privada.

¹²¹ Aunque ésta es la noción de *élite* más común, hay quien, como Posner, entiende que ésta está formada solamente por las representantes políticas, es decir, por los cargos públicos elegidos por votación y por los cargos nombrados por otros cargos públicos (Posner 2003, 167). Para una discusión sobre quién pertenece a la élite véase Sartori (1987, 141–44) o Bachrach (1967, 65–82). También es importante anotar que, aunque lo más frecuente sea utilizar el término que aquí uso, se ha llamado a las élites de forma distinta. Sartori, por ejemplo, las ha llamado “grupos controladores” (*controlling groups*, Sartori 1987, 144), y Posner, fiel a su estilo polémico y dando muestra de su tendencia al autoritarismo, se ha referido a ellas como “lobos,” en oposición a las ciudadanas que serían “ovejas” (Posner 2003, 183).

Elitismo y populismo pueden tener concepciones tan opuestas de la élite porque ambas discrepan en una cuestión fundamental, y es que mientras el populismo entiende que el sustrato de la política es un conflicto irresoluble (VII§1.3), el elitismo tiende a adoptar una filosofía de la historia progresista y a colocar el presente al final de esa historia.¹²² Por ello suele entender que no quedan ya conflictos políticos profundos que deban dividir a la sociedad y que la mayor parte de las disputas sociales se producen bien porque los líderes populistas agitan a la población, bien por falta de conocimiento sobre cómo funciona realmente el mundo. Desde esta perspectiva, el líder populista, que agita y enfrenta a la población, sería un creador de problemas, mientras que las élites serían todo lo contrario, solucionadoras de problemas.

Una parte importante de esta comprensión *post-histórica* del presente es la creencia generalizada de que la democracia funciona como una especie de “mercado político” (Ovejero Lucas 2008, 52).¹²³ En la democracia de élites, las candidatas ofrecen sus respectivos programas de gobierno, que serían el equivalente a sus *productos*, y compiten entre sí por atraer el mayor número de votantes, que serían el equivalente a las *clientas*. Por su parte, las votantes elegirían el producto que más se ajustase a sus intereses personales, votando por el partido que perciban como más competente para conseguir esos fines. Como dice Ovejero, los votos de la ciudadanía “han de seleccionar (identificar) a los que (mejor) gestionan las tareas públicas” (Ovejero Lucas 2008, 52).

Al igual que en el mercado, se asume que el voto de las ciudadanas es individual, racional y autointeresado (Martí 2006a, 66–67). No es necesario presuponer conductas prosociales ni virtuosas en quienes participan en el sistema político porque, a pesar de que todos los agentes pretenden satisfacer solamente sus intereses individuales, una especie de mano invisible coordina los intereses de todo el mundo, de tal manera que el resultado final es colectivamente óptimo (González-Ricoy 2009, 34).

¹²² La versión más famosa de esta tesis fue defendida por Francis Fukuyama, quien después de la caída del Muro de Berlín proclamó *el fin de la historia*. Por ‘historia’, claro, no se refería al mero suceder de acontecimientos, sino al enfrentamiento sucesivo entre ideologías rivales. Así, al diagnosticar el ‘fin de la historia’ estaba proclamando que, después del colapso del comunismo, la única alternativa ideológica viable era la democracia liberal capitalista. Éste sería, según sus propias palabras “el punto final de la evolución ideológica de la humanidad” (Fukuyama 1989, 4).

¹²³ Prueba de ello es que Downs (1957) llamó a su modelo *teoría económica de la democracia*, asumiendo que, a grandes rasgos, las mismas reglas que operan en el mercado operan en la democracia. Otra prueba de esta visión mercantilizada de la democracia es que Brennan (2011, cap. 6) haya defendido recientemente el derecho de compraventa de votos.

Las candidatas quieren alcanzar el poder o, si ya lo ocupan, permanecer en él. Este deseo las lleva a incluir en sus programas las preferencias de la ciudadanía, que ve así como el sistema ofrece programas a su medida. Por otro lado, la ciudadanía desea maximizar la satisfacción de sus preferencias, lo cual la lleva a escoger aquellos programas que más se adecúan a ellas y a no votar por candidatas incompetentes o con programas políticos dispares a sus intereses (ibid.). Durante su mandato, el grupo de élites elegido para gobernar tratará de implementar medidas que satisfagan los intereses de la ciudadanía, con la intención de mantener el apoyo popular y conseguir la reelección. Mientras tanto, los otros grupos de élites que compiten por los cargos públicos harán oposición y tratarán de ganarse el favor de la ciudadanía criticando al gobierno y ofreciendo programas alternativos.

El resultado final sería un sistema político en el que sólo las mejores candidatas son elegidas para ocupar el cargo, siendo sustituidas en el momento en que aparecen otras más competentes. Gracias a la capacidad del sistema político para funcionar bien espontáneamente, sería preferible que el Estado interviniese lo mínimo en él. Como se verá luego (V§4), esta tesis podría extenderse también al sistema mediático, en el que este modelo elitista defendería una postura no intervencionista.

2. Concepción de la ciudadanía

Acabamos de ver que la democracia es, para los elitistas, una especie de mercado político en el que la ciudadanía se limita a elegir a sus representantes, que forman parte de la élite. Ya he adelantado que el elitismo no asume una diferencia natural, sino estrictamente social, entre la élite y la ciudadanía. Esta sección, en la que desarrollaré la concepción de la ciudadanía del elitismo, servirá para explicar mejor esa división social de roles. Para ello, primero (V§3.1) mostraré que, aunque una versión pesimista del elitismo concibe a la ciudadanía como estúpida, en realidad su comportamiento responde a una lógica racional. Gracias a la *racionalidad de baja información*, que se basa en el uso de atajos y pistas informativas, la ciudadanía ignorante puede ser competente. Además (V§3.2), argumentaré que para el elitismo no sólo sería irreal e innecesario esperar que la ciudadanía se implicase en asuntos públicos, sino que también sería algo indeseable. Para el buen funcionamiento del sistema, sería mejor que

las ciudadanas limitasen su participación a lo mínimo. Por último (V§3.3), sostendré que aunque dentro del elitismo hay quien cree que las decisiones de la ciudadanía solo revelan una voluntad manipulada, en la mejor versión de la teoría la ciudadanía tendría preferencias genuinas que tratarían de maximizar mediante la emisión del voto.

2.1. Racionalidad ignorante

Sería fácil desacreditar al elitismo democrático diciendo que para esta teoría la ciudadanía es, simple y llanamente, estúpida. Mudde y Rovira Kaltwasser, por ejemplo, han afirmado que “los elitistas creen que el pueblo es peligroso, deshonesto y vulgar, y que la élite es superior no sólo en términos morales, sino también culturales e intelectuales” (Mudde y Rovira Kaltwasser 2013, 499). Otros, como Schenkman (2008), han argumentado precisamente eso, que la ciudadanía es estúpida, sin paliativos.¹²⁴

Sin embargo, además de un tanto ofensivas, semejantes concepciones de la ciudadanía no son sino versiones caricaturescas del modo en que el elitismo concibe realmente a la ciudadanía. Es cierto que los elitistas han insistido tradicionalmente en el bajo nivel de conocimiento político de las ciudadanas y, en consecuencia, han defendido que la ciudadanía no está capacitada para cargar con la responsabilidad del gobierno. Sin embargo, han sido los elitistas *antidemocráticos* como Brennan (2016, *especialmente* caps. 1 y 2) quienes han adoptado este tipo de visiones. El elitismo democrático, o al menos en su mejor versión, no tiene una visión tan negativa de la ciudadanía como la que sugieren Schenkman o Mudde y Rovira Kaltwasser.

Dentro del elitismo democrático, podrían identificarse dos aproximaciones elitistas a la racionalidad de la ciudadanía, una más pesimista, cuyo principal representante es Schumpeter, y otra más optimista, cuyo principal representante es Downs. Me detendré

¹²⁴ Según él, la gente presenta los cinco rasgos definitorios de la estupidez. En primer lugar, dice, la gente desconoce datos importantes sobre eventos y sobre el funcionamiento del gobierno; es decir, es *ignorante*. En segundo lugar, la gente no se preocupa por buscar noticias fiables; es decir, es *negligente*. En tercer lugar, la gente tiene creencias preferidas en las que cree a pesar de que los datos las contradigan; es decir, es de cabeza muy dura (*wooden-headedness*). En cuarto lugar, la gente apoya políticas incompatibles entre sí o contrarias a los intereses nacionales a largo plazo; es decir, es corta de miras (*shortsightedness*). Y por último, la gente tiene una debilidad especial por frases huecas y sin sentido, por los sesgos irracionales, los estereotipos, los diagnósticos simples y las soluciones irracionales; es decir, tiene la cabeza hueca (*bone-headedness*) (Schenkman 2008, 15).

en ambas a continuación. Como se verá, en ambos casos la ciudadanía es efectivamente ignorante e incompetente hasta cierto grado; pero en ningún caso podría decirse que para estos teóricos la gente sea, simple y llanamente, estúpida. Más bien al contrario, incluso en la versión pesimista de Schumpeter la ciudadanía parece adaptada a las necesidades de la democracia y es capaz de desempeñar su rol competentemente.

La concepción elitista de la racionalidad ciudadana que podría considerarse *pesimista* aparece claramente en la obra de Schumpeter. Es famoso el pasaje en el que dice que:

el ciudadano medio cae a un nivel inferior de desempeño mental en cuanto entra en el campo de la política. Argumenta y analiza de una forma que él mismo reconocería como infantil dentro de la esfera de sus intereses reales. Se convierte de nuevo en primitivo (Schumpeter 1944, 263).

Esta concepción es pesimista porque entiende que la ciudadanía es incapaz de razonar adecuadamente sobre asuntos políticos. Sin embargo, la postura de Schumpeter no asume que la ciudadanía sea en general estúpida. Muy al contrario, se trata de una tesis mucho más acotada. Lo que el padre del elitismo moderno está diciendo es que la ciudadanía es incompetente *en el campo de la política*. Esto no significa que la ciudadanía sea incompetente en otras esferas de la vida. Prueba de ello es que Schumpeter aborda esta cuestión en un sección titulada “Human Nature *in Politics*” (Schumpeter 1944, 256, *cursiva mía*). Es aquí, en el campo de la política, y sólo aquí, donde la ciudadanía “desciende a un nivel inferior de desempeño mental”.

De hecho, Schumpeter defiende que la ciudadanía es perfectamente competente para tomar decisiones responsables y racionales sobre cuestiones familiares, sobre sus aficiones y sobre cosas que afectan sus grupos sociales e incluso a su localidad (Schumpeter 1944, 258). La diferencia entre todos estos asuntos y la política radica en que en aquellos puede percibirse fácilmente la conexión causal que existe entre las acciones acometidas y el efecto sobre la vida personal. Por eso la ciudadanía puede entender fácilmente que, en función de lo que haga en estos ámbitos, su vida familiar, social o laboral se verá afectada de una u otra forma. Y al percibir esta conexión, la ciudadanía dedica tiempo, esfuerzo y cuidado a la toma de estas decisiones. Esa dedicación prolongada en el tiempo es lo que permite adquirir las competencias necesarias para tomar decisiones adecuadas en aquellos ámbitos.

El problema viene cuando la gente pasa de la vida privada al ámbito de la política, ámbito cuya conexión con las vidas personales e individuales es menos clara. Según Schumpeter, la mayoría de la ciudadanía encuentra la política demasiado abstracta o lejana como para establecer una relación clara entre las decisiones políticas que tomamos (es decir, entre el voto) y los cambios que estas decisiones tienen en nuestras vidas. Tanto es así que, para la mayoría de la ciudadanía, al entrar en el ámbito de la política nacional o internacional “el sentido de la realidad se pierde completamente” (Schumpeter 1944, 261). Y al perder el sentido de la realidad, es decir, al no percatarse de la conexión entre la política y sus vidas, la ciudadanía pierde también el sentido de responsabilidad que acompaña a las decisiones que se sienten como reales, aquellas cuyas consecuencias se pueden identificar claramente. Por eso la gente carece de la motivación para invertir tiempo, esfuerzo y cuidado en tomar decisiones políticas adecuadas. Y, evidentemente, sin dedicación por algo tan complejo como la política, es imposible llegar a ser políticamente competente.¹²⁵

Schumpeter ilustra cómo varían la implicación y el rendimiento en los diferentes ámbitos poniendo el ejemplo de un abogado. Cuando el letrado lee textos jurídicos, pone cuidado, esforzándose por entenderlos, lo cual hace que a largo plazo adquiera las habilidades para entender estos textos más fácilmente. Sin embargo, cuando el mismo abogado lee el periódico, cambia completamente su actitud entregada y se convierte en un lector desinteresado y vago. Por eso nunca adquiere para la política las habilidades equivalentes a las que adquiere para el derecho. Este hombre, dice Schumpeter

¹²⁵ Curiosamente, en *The Phantom Public*, Lippman ofrece una explicación similar, aunque un tanto más pesimista, del por qué la gente cae a un nivel inferior de capacidad mental cuando entran en el campo de la política. Lippmann categoriza las opiniones a partir de dos ejes. Un eje distingue entre opiniones privadas (*private opinions*) y opiniones públicas (*public opinions*). Las opiniones privadas son aquellas sobre la vida de una misma, como si debería plantar maíz o trigo en mi granja. Las opiniones públicas, en cambio, son aquellas “sobre la conducta general de la sociedad” (Lippmann 1993, 35). El otro eje distingue entre opiniones generales (*general opinions*) y opiniones específicas (*specific opinions*). Las opiniones específicas llevan a “actos ejecutivos inmediatos” (op. cit., 36), es decir, actos que producirían los resultados deseados. Las opiniones generales, en cambio, son demasiado vagas como para poder inferir a partir de ellas cuáles son los actos ejecutivos que conducirían a los resultados deseados. Basándose en esta distinción, Lippman indica que las opiniones privadas de la gente son por lo general opiniones específicas, las cuales llevan a actos ejecutivos; sin embargo, las opiniones públicas de la gente son ideas generales, a partir de las cuales no saben qué actos ejecutivos específicos deberían realizar. En breve, lo que Lippmann viene a decir es que, aunque en general la gente es capaz de actuar en su vida privada de acuerdo a sus ideas, es incapaz de entender cómo funcionan los asuntos públicos, por lo que no puede tomar decisiones coherentes con sus intereses. Es, en fin, una postura similar a la de Schumpeter.

no se ha tomado la molestia de formarse; no se preocupa por absorber la información (...); y se impacienta ante argumentos largos o complicados. Todo esto demuestra que sin la iniciativa que viene de la responsabilidad inmediata, la ignorancia persistirá a pesar de la cantidad masiva de información, por completa y correcta que sea (Schumpeter 1944, 263).

El ejemplo del abogado confirma que Schumpeter entiende la incompetencia ciudadana como la consecuencia natural de la inexperiencia en el ámbito de la política, y no como una especie de defecto innato (*véase también* Sartori 1987, 107). Si la ciudadanía se percatase de la conexión entre las decisiones políticas y sus vidas, dedicarían más tiempo y atención a los asuntos públicos, adquirirían las capacidades necesarias para entender esas cuestiones, y serían tan competentes como lo son en sus vidas privadas. El único error imputable a la ciudadanía es, pues, la incapacidad para ver esa conexión, error del que deriva su incompetencia política. Así pues, la tesis pesimista de Schumpeter no es tan pesimista como en principio podría parecer.

Es más, podría argumentarse que, a pesar del bajo rendimiento mental en política, la ciudadanía aún podría ser perfectamente competente para tomar decisiones adecuadas. A fin de cuentas, la competencia ciudadana no se define en abstracto, ni a partir de una lista de conocimientos o capacidades que todo el mundo deba tener, sino como la capacidad para desempeñar exitosamente las tareas propias del rol ciudadano (I§2.1). Dado que en este modelo la tarea fundamental de las ciudadanas consiste sólo en votar cada varios años, no parece necesario que entiendan los detalles ni los tecnicismos de la política para ser competentes, sino que bastaría con que fuesen capaces de identificar a las buenas candidatas políticas (V§4.1), algo que podrían hacer incluso con un bajo rendimiento mental. Desde luego, con ese nivel de rendimiento mental las ciudadanas serían incompetentes para gobernar, pero eso no supone ningún problema porque, tal y como estipula la división del trabajo político, gobernar es la labor de la élite (V§1.3).

En cualquier caso, existe otra forma elitista de entender la racionalidad ciudadana que es más *optimista* y atractiva, y cuyo principal representante es Downs. Al igual que en el caso anterior, esta versión asume que la ciudadanía es profundamente ignorante sobre cuestiones políticas, pero no porque sean incapaces de ver la conexión entre la política y los efectos que ésta tiene en sus vidas. Este error no sería imputable a la ciudadanía. Tampoco podría decirse que la ciudadana media descienda a un nivel inferior de rendimiento mental cuando razona sobre asuntos públicos.

Muy al contrario, en la versión de Downs la ciudadanía es lo suficientemente perspicaz como para entender que “es individualmente *irracional* estar bien informado” (Downs 1957, 246, *cursiva mía*). Según Downs, las ciudadanas son agentes racionales, por lo que utilizarán la menor cantidad de recursos para obtener los resultados que esperan (Downs 1957, 5) y no invertirán en política más recursos de los que previsiblemente obtendrán de ella.¹²⁶ Así que una ciudadana racional sólo se informará cuando los rendimientos que espera obtener por votar informadamente compensen los costes que le supone informarse. Si el rendimiento marginal del voto informado respecto al voto no informado es igual o menor que el coste de informarse, entonces informarse no merece la pena.

Las ciudadanas saben, además, que hay millones de votantes, con lo cual la influencia individual de cada voto sobre el resultado final es prácticamente nula. Cada voto “es sólo una gota en un vasto océano” (Downs 1957, 214). Así que cada votante sabe que su voto no puede alterar cuál será el partido ganador ni, por tanto, las políticas implementadas. Es decir, que cada votante obtendrá de su voto el mismo rendimiento individual, se informe o no. Por lo tanto, no es racional invertir tiempo y esfuerzo en informarse. Resulta preferible dedicar esos recursos a informarse sobre cuestiones privadas en las que una decisión individual sí puede marcar la diferencia. Samuel Popkin ha explicado esta lógica brillantemente:

la salud de la economía nacional podría, de hecho, tener un mayor efecto en las votantes que si sus siguientes vacaciones son fabulosas o meramente buenas, pero el tiempo gastado en decidir a dónde viajar lleva a mejores vacaciones, mientras que el tiempo gastado en evaluar políticas económicas no lleva a mejores políticas, sino tan sólo a un voto mejor informado (Popkin 1995, 17).

Este tipo de razonamiento es el que, para muchos elitistas, lleva a la ciudadanía a no informarse sobre asuntos públicos. Al pensar en términos individuales, cada ciudadana sabe que cambiar su voto individual no va a implicar ningún cambio en los resultados de las elecciones. De ahí que ser ignorante sobre cuestiones políticas sea *racional*. Los costes de adquirir conocimiento político simplemente no merecen la pena.

¹²⁶ O, como dice más adelante, el votante racional intenta “(1) no gastar en la obtención de información política más tiempo y dinero del que sus retribuciones justifiquen y (2) recibir tantos datos como sea posible de cualquiera de las fuentes que utiliza” (Downs 1957, 228).

La ignorancia racional lleva a que la ciudadanía minimice los costes de informarse, pero no implica que su conocimiento político sea cero, ni tampoco que no se informen en absoluto. En rigor, lo que la ciudadanía hace es informarse al menor coste y tomar decisiones políticas siguiendo lo que Popkin ha llamado “racionalidad de baja información” (*low-information rationality*, Popkin 1991, 7). La racionalidad de baja información consiste en la adquisición de información útil para tomar decisiones políticas adecuadas a partir del torrente de información que encontramos espontáneamente en la vida diaria, mientras perseguimos nuestros objetivos no políticos. Así, la información útil para tomar decisiones políticas no sería algo buscado *ex profeso* sino un “subproducto” (*byproduct*) de la vida diaria (Popkin 1991, cap. 2; véase también Lupia y McCubbins 2000).

Esta idea, que ya estaba presente en la obra de Downs (1957, 245), ha dado lugar a una rica literatura sobre atajos informativos (*information shortcuts*) y pistas (*cues*) (Gilens y Murakawa 2002). Los atajos y las pistas permiten identificar cuál es la decisión adecuada de manera indirecta y sin necesidad de tener apenas información sobre la materia en cuestión. Se trata de información fácilmente accesible que permite llegar a las mismas conclusiones a las que llegaríamos en condiciones de información plena (Popkin y Dimock 1999, 117). Por ejemplo, a partir de la edad, el partido político, la religión, el historial, el sexo o la ideología de las candidatas, podemos saber quién de ellas servirá mejor nuestros intereses igual de bien que si leyésemos sus programas políticos. De ahí que para el elitismo no sea necesario que la ciudadanía se informe exhaustivamente sobre los asuntos públicos y que estas pistas sean de gran relevancia democrática (V§4.1).

Esta concepción de la racionalidad demuestra que la ignorancia política no implica -al menos *prima facie*- la incompetencia política. Gracias a la limitación de las responsabilidades ciudadanas y al uso de estos recursos heurísticos, el elitismo puede confiar en que un sistema político con sufragio universal sea plenamente funcional. Así, pone contra las cuerdas a quienes, en la estela de la teoría clásica de la democracia, exigen que la ciudadanía se informe exhaustivamente sobre las cuestiones políticas, pero también a elitistas antidemocráticos como Brennan o Posner, que infieren la inviabilidad de la democracia de la ignorancia ciudadana.

2.2. Implicación y participación

La racionalidad de baja información explica por qué la ciudadanía no suele implicarse en cuestiones sociales o políticas. Para tomar decisiones competentes, simplemente no es necesario dedicar mucho tiempo y esfuerzo a los asuntos públicos. En esta subsección mostraré por qué además de innecesario, para el elitismo sería también *irreal e indeseable* esperar que la ciudadanía se implicase en asuntos públicos.

En primer lugar, la concepción tradicional de ciudadanía participativa es descartada como algo *irreal* por el elitismo. A sus ojos, no sería más que una “ilusión” (*wishful thinking*, Ferree et al. 2002, 292) o una fantasía, quizás romántica, pero igualmente vana (Baker 1998, 321; Ytre-Arne y Moe 2018). Ya hemos visto que la ciudadanía moderna es políticamente apática (V§1.1) y que existe una explicación al por qué es racional votar sin informarse (V§3.1). Pero es que además existe una explicación al por qué es racional abstenerse por completo de votar. Esta explicación sigue la misma lógica que la ignorancia racional: cuando votar conlleva costes mayores o iguales a sus rendimientos previsibles, hacerlo es irracional (Downs 1957, 260–76). Y de nuevo, los rendimientos del ejercicio del voto son nulos. Igual que los resultados de las elecciones no van a cambiar porque un individuo se informe y altere el sentido de su voto, tampoco van a cambiar porque un individuo se abstenga de votar. Sin embargo, votar sí implica inevitablemente ciertos costes, por lo que votar significa asumir unos costes destinados a no cambiar nada. Resulta, pues, racional ahorrarse el esfuerzo de votar. Este tipo de razonamiento explicaría las altas cotas de abstención en las democracias modernas.¹²⁷

En segundo lugar, además de irreal, la idea de una ciudadanía altamente implicada es para los elitistas algo *indeseable*. Las demás concepciones de la democracia incorporan nociones normativas según las cuales la ciudadanía debería implicarse en los asuntos públicos y ser más o menos participativa; el elitismo, en cambio, rechaza esas propuestas y apunta en la dirección contraria: es preferible que la gente se mantenga relativamente al margen, en gran parte porque la alta participación popular constituye un peligro para el buen funcionamiento del sistema democrático (Ferree et al. 2002,

¹²⁷ Y, según Downs, explicaría también por qué las democracias modernas tratan a menudo de incentivar la participación reduciendo los costes asociados al ejercicio del voto, por ejemplo celebrando las elecciones en días festivos o abriendo los colegios electorales durante muchas horas (Downs 1957, 266).

290). Hay tres posibles motivos por los que las altas dosis de implicación y participación popular serían un peligro indeseable.

El primer motivo es que, dado que la ciudadanía es altamente ignorante en materia política, no parece buena idea que se implique mucho en los asuntos públicos. Sus ideas poco sofisticadas y su pobre entendimiento de los asuntos públicos podrían llevarle a exigir acciones políticas inadecuadas, contradictorias o imposibles. La mejor medida institucional para lidiar con la ignorancia popular sería, pues, otorgar a la ciudadanía un rol a su medida, reducido y asequible, dejando a la élite la toma de decisiones.

El segundo motivo por el que la alta implicación sería indeseable es que la ciudadanía alberga ideales equivocados sobre la democracia, vinculados con las teorías tradicionales. Como dice Schumpeter, la gente tiende a creer que existe una manera de articular los intereses individuales en un único *bien común*, y las diferentes voluntades particulares en una suerte de *voluntad general rousseauniana*, algo que para él es a todas luces imposible (Schumpeter 1944, 250–55). Si la ciudadanía se implicase activamente en política, trataría de promover estos ideales irreales, que al chocar con la realidad generarían frustración y desafección con las instituciones, dañando así la credibilidad de todo el sistema.

El tercer motivo para considerar la implicación política indeseable es que ésta probablemente conllevaría una excesiva politización de la vida política. Como se vio antes (V§2.2), el elitismo asume que la mayoría de los problemas a los que se enfrenta la sociedad requieren una solución técnica o administrativa, según criterios científicos y profesionales. Incentivar la implicación popular puede obstruir y complicar la resolución de los problemas al politizar y simplificar excesivamente cuestiones que requieren para su solución de liderazgo y conocimiento técnico (Ferree et al. 2002, 292).

Por estos tres motivos desde la óptica elitista parece preferible que la ciudadanía se limite a elegir a sus representantes, delegando en ellas la toma de decisiones y evitando implicarse en los asuntos públicos. Lo contrario sólo generaría debates erráticos y politizados, inadecuados para resolver cuestiones puramente técnicas. Sobre la base de estas consideraciones, los elitistas insisten en que la gente “no puede realizar acciones políticas entre elección y elección” (Bachrach 1967, 21). Ése es el trabajo de las

representantes, y si no se respeta la división de roles el sistema irá mal. Schumpeter ha sido meridianamente claro al respecto:

Los votantes fuera del parlamento deben respetar la división del trabajo entre ellos mismos y los políticos que eligen. No deben retirar la confianza demasiado fácilmente entre elección y elección, y deben entender que, *una vez han elegido a un individuo, la acción política es asunto de él, y no suyo* (Schumpeter 1944, 295, *cursiva mía*).

Lo dicho hasta aquí explicaría por qué la implicación ciudadana es vista como un *mal síntoma*, como un indicador de que la democracia no funciona bien. Si la gente se involucra mucho en los asuntos públicos, si las ciudadanas se manifiestan, se sindicán, se afilian a partidos políticos, si leen mucho la prensa y si opinan mucho en blogs sobre política, economía y sociedad, es porque algo no anda bien, porque la población está descontenta con el funcionamiento del sistema. Y, al contrario, la apatía y la falta de implicación en política, son tomadas por buenas señales, por síntomas de que el sistema democrático funciona bien, de que satisface las necesidades de la gente y de que, en general, la población está contenta (J. E. Green 2004; Bachrach 1967, 32).

El elitismo se distancia así de los otros tres modelos, que defienden en grado variable la necesidad de que la ciudadanía se movilice y presione a sus representantes para asegurar el buen funcionamiento del sistema (§2.2 en VI, VII y VIII). En este caso, sería justo al revés: en una democracia sana, durante la mayor parte del tiempo la acción política recae exclusivamente sobre la clase política (Ferree et al. 2002, 291). La ciudadanía tan sólo debe votar en las elecciones regulares.

Sin embargo, hay diferentes formas de votar. Ciertas concepciones de la ciudadanía, como la pluralista, asumen que los votos de la gente serían estratégicos, es decir, que la ciudadanía vota teniendo en cuenta no sólo sus preferencias sino también las de los demás. Así, una votante estratégica modularía su voto, adaptándolo al panorama postelectoral previsible. Por ejemplo, si considerase que su primera opción no tiene opciones de llegar al poder, podría votar a su segundo partido favorito para evitar así que la opción que menos le gusta sea la mayoritaria (VI§2.2). Semejantes

razonamientos estratégicos quedan, no obstante, más allá de lo esperable en una ciudadanía apática como la del modelo elitista.¹²⁸

Lo más probable, por tanto, es que la ciudadanía no vote de forma estratégica, sino *expresiva*. El voto expresivo se opone al voto estratégico en que la votante no se preocupa en absoluto por el reparto de votos ni por las posibles alianzas postelectorales entre partidos. Se trata de una forma de votar que simplemente expresa la opción preferida, con independencia de las consecuencias para las futuras coaliciones. En esta concepción, las votantes no sacrificarían su primera opción en favor de la segunda, por inviable que la primera fuese. Así, en este punto las votantes se distancian un tanto del comportamiento propio del mercado y actúan más bien como fans que apoyan a su equipo favorito. “Votar es, en esta concepción, mucho más parecido a animar en un partido de fútbol que a comprar una cartera de activos” (G. Brennan y Hamlin 1998, 149).¹²⁹

A pesar de lo que pudiera parecer, a través del ejercicio de su derecho de voto, la ciudadanía ejerce un importante control sobre la marcha de los asuntos públicos, puesto que es el voto lo que decide si la élite en el gobierno renueva su cargo por una legislatura más o si es expulsada del poder y sustituida por otro equipo ejecutivo. Así, la ciudadanía ejerce control sobre el gobierno de dos formas distintas.

En primer lugar, el voto ejerce *control retrospectivo* sobre el rendimiento de las gobernantes, puesto que sirve para expulsar a las incompetentes y las corruptas. En segundo lugar, el voto sirve para ejercer *control prospectivo* sobre la marcha del nuevo gobierno. Al elegir una candidata o partido, la ciudadanía revela sus preferencias, lo

¹²⁸ Puede apreciarse el por qué a partir de la siguiente reflexión de Downs, que se detuvo a considerar este punto. Según él, en un sistema pluripartidista, para emitir un voto estratégico racional habría que conocer lo siguiente: “1. En qué coaliciones está dispuesto a entrar cada partido bajo diferentes circunstancias. 2. Distribuciones de la probabilidad estimada que muestren la probabilidad de que cada partido ingrese en cada una de las coaliciones que se le ofrecen. Estimar esto equivale a predecir cómo votarán todos los demás votantes; es una especificación de las circunstancias mencionadas en (1) arriba. 3. Qué compromisos políticos es probable que cada partido adopte en cada coalición posible, es decir, qué políticas adoptaría cada coalición después de su formación. Dado que estos compromisos dependen de la fuerza relativa de los distintos partidos de cada coalición, para predecir los compromisos, un votante debe predecir el resultado de la elección igual que en (2)” (Downs 1957, 147).

¹²⁹ Curiosamente, Lippmann ya dijo algo parecido: pensaba que las opiniones generales que la gente tiene sobre la sociedad no pueden llevar a ninguna acción específica, sino como mucho a “algún tipo de *expresión, como votar*” (Lippmann 1993, 37, *cursiva mía*). El comentario de Lippmann se basa en su tipología de opiniones, explicada más arriba (véase nota 125).

cual da una pista de cuáles son las cuestiones que más preocupan a la población; genera así incentivos para que el nuevo gobierno obedezca esas preferencias y para que los partidos perdedores las incluyan en sus programas (González-Ricoy 2009, 34). En la siguiente sección abordaré precisamente cuál es el origen y la naturaleza de esas preferencias.

2.3. Preferencias

Ya sabemos que el elitismo no sólo constata, sino que también incentiva y celebra, que la ciudadanía se mantenga alejada de los asuntos públicos. Dado este bajo nivel de implicación, cabe plantearse si las ciudadanas tienen preferencias reales o si, de lo contrario, sus votos no expresan más que caprichos pasajeros, deseos inconsistentes o el producto de algún tipo de manipulación. Ante esta cuestión, al igual que ocurría con la racionalidad, el elitismo se divide en dos posturas, una *pesimista*, que podría deslizarse hacia posturas antidemocráticas, y otra *optimista*, que a mi juicio es preferible.

Según la corriente más *pesimista*, en la que de nuevo se encuadra Schumpeter (1944, 261), las ciudadanas carecerían de una voluntad efectiva. Tendrían tan sólo una volición débil e inconsistente, y por ello sus preferencias serían inevitablemente el resultado de un proceso de manipulación política dirigido por la élite. Desde esta perspectiva, el proceso político no respondería a las preferencias de la ciudadanía, sino al revés: la élite que controla el proceso político sería la que genera y define las preferencias de la gente. De ahí que para Schumpeter la voluntad de la mayoría de la población sea “en gran parte no una voluntad genuina, sino una voluntad fabricada (...), el producto, y no la energía motriz, del proceso político” (Schumpeter 1944, 263).

Una de las obras más influyentes en esta corriente se la debemos a Edward Bernays, sobrino de Sigmund Freud y considerado el fundador de las relaciones públicas. Según Bernays, (2010 [1928]) las masas pueden ser orientadas a actuar de una forma específica si se establecen conexiones inconscientes entre algo que valoran y otros

objetos. Un ejemplo famoso de esta estrategia es la asociación, que el propio Bernays contribuyó a establecer, entre la emancipación de las mujeres y el consumo de tabaco.¹³⁰

Un tiempo después, Philip E. Converse (1946 [2006]) dio apoyo empírico a la tesis de que la ciudadanía no tiene preferencias propias, al mostrar que la mayoría de la gente carece de una ideología completa y bien definida con la que estructurar sus opiniones. En sus entrevistas, Converse observó que cuando las personas eran preguntadas sobre política, en lugar de ofrecer respuestas estables y coherentes solían dar respuestas ambivalentes, aleatorias o inconsistentes, como si decidiesen qué decir lanzando una moneda al aire. Todo ello invitaba a pensar que la respuesta dependía en gran parte de cómo se formulase la pregunta y de la sugestión que con ella se realizase.¹³¹

Sobre la base de estas experiencias, parece fácil asumir que el sentido del voto es también el resultado de algún tipo de sugestión o manipulación.

Un problema de esta visión pesimista es que se desliza hacia posturas antidemocráticas. Si la ciudadanía es incapaz de tener preferencias propias, entonces éstas deben ser inoculadas de alguna forma por la élite. Y si las preferencias de la ciudadanía son siempre resultado de la manipulación, entonces cabe preguntarse por qué no ahorrarse el tedioso trámite de manufacturar la voluntad popular y dejar que la élite gobierne con independencia de la ciudadanía. Quizás por eso un elitista con tendencias antidemocráticas como Posner entiende que la manipulación es un mecanismo útil y

¹³⁰ En 1929 Bernays contrató a un grupo de mujeres jóvenes y atractivas para que caminaran al frente de una manifestación, siempre fumando. El plan era que las mujeres que se sintiesen atraídas por la causa feminista viesen los cigarrillos como *antorchas de libertad*, asociando así el consumo de tabaco con su lucha y abriendo un nuevo mercado a las tabacaleras. El propio Edward Bernays explica su campaña en el documental *The Century of the Self*, dirigido por Adam Curtis (2005, episodio 2). Gracias a esta y otras técnicas, en apenas unas décadas la industria tabacalera hizo que lo que era un tabú -mujeres fumando- fuese socialmente aceptable e incluso valorado (Amos y Haglund 2000).

¹³¹ Converse ofrece un ejemplo ilustrativo de este comportamiento errático: “Uno de los entrevistados con quien nos encontramos se clasificó a sí mismo como decidido socialista. Era socialista porque sabía que los socialistas defendían al hombre trabajador frente al rico, y él era un hombre trabajador. Pero cuando se le preguntaba si el gobierno federal de Washington ‘debería dejar que la empresa privada controlase la energía eléctrica y la vivienda,’ sentía firmemente que la empresa privada debería salirse con la suya, y las respuestas a preguntas sobre otros temas estructurados, simplemente, no estaban correlacionadas con la doctrina socialista estándar. Parece bastante claro que, si nuestra pregunta hubiera hecho notar explícitamente que ‘los buenos socialistas’ exigirían intervención gubernamental en la empresa privada o que ésta es la postura que tradicionalmente había sido vista como beneficiosa para el hombre trabajador, su respuesta habría sido diferente. Pero como tenía algo menos que formación universitaria y en general no estaba suficientemente interesado en política como para bregar a través de semejantes sutilezas, carecía de la comprensión contextual del sistema político o de su “ideología” elegida como para saber cuál podría ser la respuesta apropiada” (Converse 2006 [1946], 15).

deseable para orientar a la población en la buena dirección, llegando a decir que en democracia un líder debe ser estratégico, coactivo, manipulador, psicólogo e incluso actor (Posner 2003, 167). Semejante postura no resulta muy atractiva, y no parece que represente la mejor versión del elitismo. Sin embargo, existe una versión alternativa, más optimista y atractiva, sobre las preferencias de la ciudadanía en el modelo elitista.

Según esta versión *optimista*, las preferencias de la ciudadanía en la democracia elitista se caracterizan por ser individuales y exógenas (Martí 2006a, 47). Esto quiere decir que las preferencias vienen ya dadas y que no es esperable que en el desarrollo del ciclo político la ciudadanía deje de querer unos resultados y pase a querer otros (Martí 2006a, 47; Cunningham 2002, 164). Por lo tanto, las élites no pueden cambiar ni crear las preferencias de la ciudadanía; quienes quieren más seguridad, mejores carreteras o menos inmigrantes, no van a dejar de querer estas cosas, aunque la élite lo intente.

Lo que sí se pueden cambiar, empero, son las creencias sobre cómo satisfacer esas preferencias. Así, en lugar de entender que la ciudadanía es manipulada, esta versión tan sólo entiende que puede ser *persuadida*. La persuasión no puede cambiar las preferencias sobre resultados, sino solamente las preferencias sobre las acciones que nos llevarían a esos resultados (Austen-Smith 1992). Es decir, que el proceso político tan sólo puede hacer que la ciudadanía cambie sus preferencias sobre cuáles son los mejores medios para alcanzar sus fines preferidos, los cuales permanecerían inalterables.¹³²

Por supuesto, la manipulación sigue siendo posible incluso dentro de esta versión optimista. Sin embargo, ya no puede ser concebida como la *creación* de preferencias, sino más bien como un tipo de persuasión perversa y malintencionada. Siguiendo a Zaller, la manipulación consistiría en “inducir a la ciudadanía a sostener opiniones que no sostendrían si fueran conscientes de la mejor información y del mejor análisis disponibles” (Zaller 1992, 313). La manipulación sería posible, según él, porque normalmente las ciudadanas toman decisiones de forma precipitada y poco reflexiva, “típicamente sobre la base de una o dos consideraciones que tengan en la «cima de su cabeza» en el momento de la respuesta” (Zaller 1992, 36). Esta negligencia otorga a las

¹³² Según González-Ricoy (2009, 39–40), las creencias que la persuasión aspira a cambiar dentro del modelo elitista podrían clasificarse en tres categorías: *creencias causales* sobre la relación medios-fines, *creencias sociológicas* sobre lo que otros piensan y creen, y *creencias identitarias* sobre las necesidades y las circunstancias propias.

élites un enorme poder para influir en, y por lo tanto manipular, las decisiones que toma la ciudadanía, puesto su posición predominante permite a las élites determinar las ideas prevalentes de la actualidad.

En esta visión optimista la manipulación sigue siendo posible, pero ya no puede ser vista como un fenómeno congénito al funcionamiento democrático cuya inevitable base sería la débil psicología de la ciudadanía. Muy al contrario, la manipulación debe ser vista como un peligroso fenómeno que las instituciones deberían esforzarse por mitigar. De hecho, varios elitistas movidos por esta intuición, entre ellos el propio Zaller, han buscado soluciones para proteger a la ciudadanía de la manipulación, preservando así la legitimidad democrática (Lupia 2016; Lupia y McCubbins 1998). Uno de los elementos que minimizarían el riesgo de manipulación es la existencia una prensa funcional. Tal y como indica el propio Zaller, una de las condiciones que reduce la probabilidad de manipulación política es:

una prensa que, con independencia de lo que haga además, proporcione una cobertura amplia de todos los puntos de vista de los expertos, donde el término “experto” se interpreta ampliamente para incluir a cualquiera con conocimiento especializado sobre un asunto problemático (Zaller 1992, 314).

En la siguiente sección, desarrollaré en detalle cómo podría concebir el elitismo la prensa, así como algunas medidas que podrían asegurar su adecuado funcionamiento.

3. Ideal de prensa, libertad de prensa y sistema de medios

Ya hemos visto dos aspectos fundamentales del modelo elitista: su concepción del proceso democrático y su concepción de la ciudadanía. En esta sección propondré una concepción de la prensa y de la libertad de prensa afines a este modelo. Primero argumentaré que, en línea con la concepción de la democracia como mercado, el elitismo podría concebir la prensa como una institución formada exclusivamente por medios comerciales (V§3.1) y la libertad de prensa esencialmente como un derecho de propiedad (V§3.2). Después, y asumiendo estas dos concepciones, defenderé que lo esperable sería que el sistema de medios elitista estuviera formado exclusivamente por medios privados y que la prensa permaneciese latente durante la mayor parte del tiempo, activándose sólo en periodos cortos y puntuales (V§3.3).

3.1. Ideal de prensa

Para este modelo elitista, la prensa sería fundamentalmente un negocio constituido por empresas privadas que se dedican a buscar y ofrecer información democráticamente relevante. Es decir, que la prensa tendría una *estructura comercial*. Todos los medios, cumplan o no el rol institucional de la prensa, serían asociaciones privadas mínimamente reguladas, y los medios que cumpliesen las funciones de la prensa serían en realidad empresas orientadas a la maximización de beneficios. Bajo esta perspectiva, la obligación de informar a la ciudadanía no recaería sobre ningún medio particular. Como dijo el editor del *Wall Street Journal* William Peter Hamilton:

Un periódico es una empresa privada que no le debe al público nada en absoluto, que no le otorga ninguna franquicia. Por lo tanto, no está afectado por ningún interés público. Es categóricamente la propiedad del dueño, quien vende un producto fabricado bajo su propio riesgo (citado en Siebert, Peterson, y Schramm 1963, 73).

Y sin embargo, para el elitismo es esperable que el sistema de medios en su conjunto sea capaz de satisfacer las necesidades informativas de las ciudadanas. La explicación, en línea con el discurso tradicional de la prensa comercial (II), es que la ciudadanía generaría una demanda de información democráticamente relevante, por lo que algunos medios, que querrán hacerse con ese nicho de mercado, se dedicarán a producirla, satisfaciendo así la demanda del público. Así, a pesar de funcionar individualmente como empresas privadas, la articulación espontánea del mercado conseguiría que algunos medios comerciales cumpliesen la función institucional de la prensa. A grandes rasgos, ésta es la postura de Fowler y Brennen, en la que luego abundaré (V§3.2).

Nuestra tesis es que la percepción de las retransmisoras como fideicomisarias de la comunidad debería ser sustituida por la visión de las retransmisoras como participantes del mercado. La regulación de la comunicación debería estar orientada a la maximización de los servicios que el público desea. En lugar de definir la demanda del público y especificar categorías de programación para servir esta demanda, la Comisión [Federal de Comunicaciones] debería confiar en la habilidad de las retransmisoras para determinar los deseos de sus audiencias mediante los mecanismos normales del mercado. Así, el interés del público define el interés público (Fowler y Brenner 1982, 209–10).

La concepción comercial de la prensa explicaría por qué para el elitismo es fundamental evitar la regulación pública de los medios de comunicación (Keane 1991, 52; Karppinen

2013, 30–35; Ferree *et al.* 2002, 293). Si el gobierno regulase el funcionamiento de los medios de comunicación, éstos ya no podrían adaptarse de manera espontánea a las demandas del mercado, y el resultado previsible sería subóptimo respecto al de un mercado de medios sin intervención estatal.

Al concebir la prensa fundamentalmente como un negocio, el modelo elitista se distancia de los otros modelos democráticos. Efectivamente, y como veremos en los siguientes capítulos, tanto el pluralismo como el populismo creen que la prensa es una herramienta política con la que luchar por el poder (§3.1 en VI y VII), mientras que el republicanismo deliberativo entiende que se trata de institución imparcial destinada a promover la deliberación democrática (VIII§3.1). Ninguno de estos modelos aceptaría que la prensa estuviera formada medios comerciales, porque no confían en que la satisfacción de la función informativa pueda ser el resultado espontáneo del funcionamiento del mercado. Para el elitismo, en cambio, es justamente al contrario: sería el mercado desregulado lo que garantizaría que la prensa funciona libremente, mientras que la intervención estatal introduciría sesgos en la cobertura mediática y distorsionaría el funcionamiento de la prensa. Como han dicho Curran y Seaton en relación a lo que denominan *Teoría liberal de la libertad de prensa*:

Si una perspectiva no aparece en la prensa, es sólo porque carece del apoyo suficiente para sostenerla en el mercado. Como dice la heroína en la obra de Tom Stoppard *Night and Day*, ‘el *The Flat Earth News* [*Noticias Tierra Plana*] es libre de vender un millón de copias. Lo que le falta es la habilidad para encontrar un millón de personas con la convicción de que la tierra es plana. La libertad es neutral’ (Curran y Seaton 2003, 341).

La confianza del elitismo en el mercado explicaría por qué, a diferencia de otros modelos, que defienden algún tipo de independencia económica o social para la prensa, al elitismo tan sólo le preocuparía asegurar la independencia política de la prensa. Es importante que los medios no estén controlados ni influidos por el poder político en general, y especialmente por el gobierno, no sólo para evitar las distorsiones que esas interferencias producirían en el mercado, sino también para asegurar que los medios que deseen especializarse en cumplir las funciones de la prensa puedan hacerlo sin trabas (Baker 2001, 133).

¿Y cuáles son esas funciones? En este modelo elitista, la prensa debería cumplir dos funciones: por un lado, permitir y promover la competición de las élites y, por otro,

vigilarlas. Éstas son las dos actividades en las que se especializaría el sector de medios que constituiría la prensa. Diré algo más sobre cada una de ellas.

La primera función, *permitir y promover la competición de las élites* candidatas a dirigir la comunidad política, sería la función que la prensa desempeñaría durante los periodos previos a las elecciones, los cuales denominaré *periodos de prensa activa* (V§4.3). Durante estas épocas, la prensa debería facilitar que las élites candidatas a ocupar el poder hagan campaña, que se promocionen y que se presenten ante la ciudadanía como posibles gobernantes. Quizás por su obviedad, esta función ha recibido poca atención. Se trata, no obstante, de una función fundamental para el buen funcionamiento de la democracia elitista, puesto que al permitir que las élites se presenten ante la ciudadanía y den a conocer sus candidaturas, la prensa facilitaría la detección de las pistas necesarias para saber a quién votar, pistas tales como el partido o la ideología de las candidatas (V§4).

La segunda función de la prensa en este modelo de elitista consistiría en *vigilar a las élites*. Esta función, que ha recibido mucha más atención que la primera, está vinculada a la concepción del periodismo como un “perro guardián” (*watchdog*) que protege a la ciudadanía frente a los abusos del poder y hacer sonar las alarmas cuando se producen casos de corrupción, crisis o eventos realmente importantes (Norris 2014; Allen y Hindman 2014, 188; Zaller 2003; McCubbins y Schwartz 1984). La vigilancia es la función que la prensa desempeñaría durante lo mayor parte del tiempo, en lo que denominaré *periodos de prensa latente* (V§4.3). Durante estas épocas, la prensa se dedica a buscar irregularidades de todo tipo: casos de corrupción, mentiras deliberadas, abusos de poder, muestras de incompetencia y casos ocultos que pudieran revelar fallos en el gobierno (Ferree et al. 2002, 292; Baker 2001, 133). De forma secundaria, la prensa también podría investigar y fiscalizar empresas del sector privado (Baker 2001, 133; Norris 2014, 526). En el cumplimiento de esta función, la prensa podría incluso recurrir a chivatazos (*whistleblowing*) que revelasen información oculta por parte de la administración o de las empresas (Norris 2014, 527).¹³³

¹³³ Para una discusión sobre la moralidad de los chivatazos véase Ceva y Bocchiola (2018).

La función de vigilancia y alarma es fundamental principalmente porque promueve la rotación de las élites corruptas e incompetentes o, como dicen los propios elitistas, porque permite *echar a las granujas fuera del gobierno* (Strömbäck 2005, 335, Norris 2014, 526). Es decir, que si la información que ofrece la prensa en el cumplimiento de su primera función sirve para saber a quién votar, en este caso la información serviría para saber a quién *no* votar, y por eso esta información también podría considerarse democráticamente relevante, como sostendré luego (V§4.1). Además, la función de vigilancia y alarma serviría también para promover un mejor comportamiento por parte de las élites que, al saberse expuestas al escrutinio de la prensa, tendrían incentivos para evitar actos ilícitos o poco éticos, esforzándose así por cumplir diligentemente con sus responsabilidades (Baker 2001, 133; Blasi 1977).

Por último, y en relación con el *modo* en que la prensa debería informar, cabe decir que ésta debería ser objetiva y desapasionada, de tal forma que la ciudadanía pudiera captar fácilmente lo importante sin que las emociones o los sesgos perturbasen su juicio. En esta línea, Ferree *et al.* (2002, 293) han entendido que la comunicación dentro del elitismo democrático debería guiarse por dos normas: el ideal del desapego (*ideal of detachment*) y el estándar de civilidad (*standard of civility*).

El *ideal del desapego* regularía la comunicación de las ideas propias, y prescribiría que se expresen sin emoción. Las emociones están relacionadas con los sesgos, las pasiones y la irrazonabilidad; son instrumentos propios de la manipulación ciudadanía. Dado que el elitismo democrático, al menos en su mejor versión, rechaza la manipulación de la ciudadanía (V§2.3), debería preferir los discursos fríos y racionales, al tiempo que percibiría con cierta sospecha las alegaciones apasionadas (Ferree *et al.* 2002, 294). Por su parte, el *estándar de civilidad* regularía la relación entre personas en desacuerdo, aunque exigiría demandas similares a las del ideal del desapego. Efectivamente, la civilidad exigiría que en política se hablase respetuosamente, sin encender pasiones y sin realizar ataques *ad hominem* (Ferree *et al.* 2002, 294). Las afirmaciones deliberadamente ofensivas o provocativas deberían ser abandonadas en favor de argumentos racionales.

El modo en que la prensa debería informar a la ciudadanía en este modelo elitista se aproximaría así al ideal de prensa del modelo deliberativo-republicano, que también

priorizaría los argumentos sobre las emociones (VIII§3.1), y que se distanciaría tanto del pluralismo como del populismo. En estos dos últimos casos, la prensa tendría la aspiración contraria, es decir, aumentar la implicación y la emotividad de la ciudadanía (VI§3.1 y VII§3.1, *respectivamente*). Profundizaré más en la necesidad de que la prensa sea comedida cuando proponga una concepción elitista del derecho ciudadano a la información y, en concreto, cuando aborde el tipo de información que la prensa debería evitar en este modelo (V§4.1). Ahora veamos una posible forma de concebir la libertad de expresión dentro de esta versión del elitismo democrático.

3.2. Libertad de prensa

Una vez analizadas las características y las funciones de este ideal de prensa elitista, cabe preguntarse cuáles serían las medidas jurídicas que este modelo podía adoptar para promover el florecimiento de ese ideal. En otras palabras, cabe preguntarse cuál sería la concepción de la libertad de prensa de este modelo elitista. Aunque podría responderse a esta cuestión de formas diversas, aquí presentaré una concepción de la libertad de prensa que a mi juicio es la que resulta más afín a lo dicho hasta ahora.

Según esta concepción, para el elitismo la libertad de prensa sería básicamente un derecho de propiedad sobre los medios de comunicación; se trataría, por tanto, de una concepción estrictamente negativa, o libertaria, de este derecho. Para entender mejor esta concepción de la libertad de prensa, es importante tener en cuenta los tres temores que, según Baker, suscita en el elitismo la regulación de los medios (Baker 2001, 166).

El primer temor, y también el principal, es la posibilidad de *censura estatal*, la cual podría derivarse de un excesivo intervencionismo. En realidad, a ojos del elitismo prácticamente cualquier forma de intervención pública dificultaría el cumplimiento de las funciones de la prensa, por lo que casi toda intervención estatal es vista como excesiva. Si el Estado regulase los medios, éstos perderían su independencia política y difícilmente podrían cumplir su función de vigilancia del poder (Baker 2001, 166).

A esto cabe añadir que, si el Estado regulase los medios, éstos ya no serían empresas verdaderamente independientes, con lo cual perderían la flexibilidad que les da el mercado para adaptarse a la demanda de información democráticamente relevante. Por

ello el elitismo se opondría radicalmente a la intervención del Estado y entendería que la mejor regulación de los medios es la ausencia de cualquier política pública (Keane 1991, 36). “Estos demócratas,” dice Baker en referencia a los elitistas, “conducen con la enfática afirmación del juez O’Connor según la cual ‘la Primera Enmienda... descansa sobre la premisa de que es el poder del gobierno, y no el poder privado, lo que supone la mayor amenaza contra la libre expresión’” (Baker 2001, 168).¹³⁴

Un temor secundario, que también inspira la regulación de medios elitista, es que las rutinas, la pereza, la incompetencia o la comodidad puedan adueñarse de los miembros de la prensa y les hagan relajarse en el cumplimiento de sus funciones (Tuchman 1972). Especialmente peligrosa es la complicidad con miembros del gobierno, la cual generaría un conflicto de intereses entre las obligaciones de las periodistas y sus afinidades personales (Baker 2001, 166).¹³⁵ A pesar de ser un temor distinto, evitar este tipo de problemas parece requerir las mismas medidas que evitarían la censura estatal: desregulación y no intervención del Estado. La competencia propia de un mercado desregulado evitaría que las periodistas se acomodasen, mientras que la no intervención reduciría el riesgo de que los medios generasen afinidad especial con la administración.

Un tercer temor mencionado por Baker son los fallos del mercado, que podrían impedir el buen funcionamiento de la prensa, como por ejemplo una caída abrupta de la publicidad o la aparición de monopolios (Baker 2001, 166). Estas preocupaciones ocupan sin embargo una posición muy secundaria dentro de una perspectiva que confía plenamente en el funcionamiento del mercado y que al mismo tiempo desconfía enormemente de la intervención estatal. Los elitistas tienden a pensar que incluso aunque el Estado fuese bien intencionado en sus intentos de regular los medios, sería menos capaz que el libre mercado de promover el buen funcionamiento de la prensa (Kelley y Donway 1990, 81–91). Por eso, excepto para corregir algún problema muy específico y puntal, como el monopolio, rechazarían la intervención pública y confiarían en que el mercado solucionase espontáneamente los demás problemas. Por ejemplo, tras

¹³⁴ La cita de O’Connor es de su voto particular en *Turner Broadcasting System v. FCC*, 512 U.S. 622, 685 (1994).

¹³⁵ Recuérdese la teoría de la indexación, de Lance Bennett (1990; 2010) que critica la dependencia de los medios respecto de las fuentes oficiales de información (I§2.1).

una caída abrupta de los ingresos por publicidad, para los elitistas es esperable que sólo los mejores medios sobrevivan y que el sistema mediático termine siendo más eficiente.

Estos son los tres temores que, en alianza con la visión de la prensa como una institución formada por empresas privadas, podrían llevar al elitismo a concebir la libertad de prensa como un derecho de propiedad. Esta concepción de la libertad de prensa podía caracterizarse como *negativa o libertaria*.

Podría concebirse como una libertad negativa porque su respeto parece exigir básicamente acciones negativas, u omisiones, por parte de terceras personas y del Estado. Como dice Karppinen (2013, 34) la libertad de prensa entendida como una libertad negativa se limitaría a proteger el derecho individual a fundar y a utilizar medios de comunicación libremente, sin riesgo de intervención estatal. Esto es, a grandes rasgos, lo que entendería la versión del elitismo que aquí estoy presentando (Fowler y Brenner 1982; Kelley y Donway 1990; Baker 2001, 133), y por eso la libertad de prensa para este modelo tendría un carácter libertario: el Estado debería adoptar una perspectiva *laissez-faire* hacia las publicaciones y dejar que el mercado organizase la comunicación (Abramson y Bussiere 1995, 218). Curran y Seaton se han referido a esta misma idea de libertad de prensa bajo el término de *Teoría liberal de la libertad de prensa*. Sus palabras son reveladoras:

La teoría liberal asume tácitamente que la libertad de prensa es un derecho de propiedad ejercido por las editoras en nombre de la sociedad. Según esta aproximación, las editoras deberían ser libres para dirigir personalmente sus periódicos o para delegar su autoridad a otras según les parezca. Lo que ellas hagan es consistente en última instancia con el interés público, puesto que sus acciones están reguladas por el libre mercado. Esto asegura, en la teoría liberal, que la prensa es libre, diversa y representativa (Curran y Seaton 2003, 341–42).

Si asumiese esta teoría de la libertad de prensa, tal y como estoy sugiriendo, el modelo elitista probablemente promovería políticas de medios de corte neoliberal. Según des Freedman (2008, cap. 2), las políticas de medios neoliberales se caracterizan por tres tendencias: la *desregulación*, que consiste en la reducción o la desaparición del estado como organizador del sistema de medios; la *expansión del mercado (marketization)*, que consiste en la predominancia del mercado como proveedor de información; y la *privatización*, que consiste en la desaparición de los medios públicos, si es que hay.

Mientras demás modelos desconfiarían del mercado, porque no creerían que sus ideales de prensa pudieran ser realizados espontáneamente sin intervención estatal, y por ello adoptarían concepciones de la libertad de prensa más intervencionistas (§3.2 en VI, VII, VIII), en el marco conceptual del elitismo, ocurriría justamente lo contrario. Sería el mercado, y no el Estado, la mejor garantía de que surgirá una prensa políticamente independiente y formada por medios comerciales, especializados en buscar y ofrecer información democráticamente relevante a la ciudadanía. El elitismo podría así asumir la visión más optimista sobre el funcionamiento de la prensa comercial, que vimos más atrás (II§1.2). Según esta visión, los medios que mejor informasen atraerían audiencias mayores, tendrían por tanto más ingresos, y podrán ofrecer un servicio informativo cada vez mejor. Así, las funciones informativa y comercial se retroalimentarían mutuamente.

Aunque ya vimos que hay muchos motivos para sospechar que esta concepción de la prensa comercial es excesivamente optimista (II§2, §3), hay quien piensa que gracias a la revolución digital será posible hacer realidad el ideal de una prensa libre, desregulada y plenamente funcional (Benkler 2011). No en vano, desde los años 90 se viene desarrollando un discurso, al que Dahlberg (2010, 332–33) denomina *ciberlibertarianismo*, que ve internet como el espacio ideal para que la ciudadanía satisfaga sus necesidades informativas interactuando libremente, sin control estatal, regulaciones, ni burocracia, en lo que para muchos es la forma perfecta del mercado de las ideas. En la siguiente subsección explicaré el aspecto que podría ese sistema de medios totalmente privatizado y desregulado.

3.3. Sistema de medios

Ya hemos visto que, para este modelo elitista, la prensa tendría una estructura comercial y el Estado debería limitarse al papel mínimo y puntual de corregir los posibles fallos del mercado. En esta subsección presentaré cómo sería el sistema de medios esperable en este modelo, dadas esas concepciones de la prensa y de la libertad de prensa.

La primera característica del sistema de medios esperable en este modelo elitista es que tendría una *estructura unitaria*, en el sentido de que todos sus medios serían privados. Por el tipo de políticas de medios afines a este modelo, lo esperable es que no haya ningún medio público, y aunque podría esperarse que existiesen medios no comerciales

(por ejemplo, de alguna asociación privada), lo lógico es que la inmensa mayoría de ellos sean medios comerciales que funcionen como empresas. Algunos, y sólo algunos de esos medios comerciales, se especializarían en buscar y ofrecer información democráticamente relevante. Y esos medios serían los que aquí encarnarían la prensa.

El elitismo se distanciaría así tanto del pluralismo como del republicanismo deliberativo, modelos ambos que presentarían sistemas de medios duales. En sus sistemas de medios, lo esperable sería más bien que un sector de medios no regidos por las normas del mercado se dedicase específica y exclusivamente a cumplir las funciones informativas de la prensa (VII§3.3, VIII§3.3). Curiosamente, en este punto el elitismo se aproxima al populismo, que también presentaría previsiblemente un sistema de medios unitario. Sin embargo, sería en un sentido muy distinto a como hace el elitismo, ya que en el sistema de medios populista lo esperable sería que todos los medios tuviesen carácter público (no privado) y se dedicasen en cierto grado a la lucha por la hegemonía cultural en lugar de a maximizar beneficios (VII§3.3).

La segunda característica del sistema de medios elitista es que éste presentaría dos periodos que se irían alternando a lo largo del tiempo. Estos periodos serían el periodo de prensa latente y el periodo de prensa activa. Como ya adelanté al presentar el ideal de prensa elitista (V§4.1), los *periodos de prensa latente* serían los más duraderos. Estos periodos estarían constituidos por todos aquellos momentos en los que no hubiese información democráticamente relevante que ofrecer a la ciudadanía, periodos durante los cuales la prensa se limitaría a vigilar a las élites en busca de casos de corrupción o irregularidades, los cuales presumiblemente no ocurrirían frecuentemente.

Dado que durante estos periodos no habría nada realmente importante, los medios de prensa no tratarían de llamar la atención sobre los asuntos públicos, puesto que si lo hiciesen agotarían el escaso interés que la ciudadanía tiene en ellos y perderían la capacidad para captar su atención cuando realmente hiciera falta. Por ello, en los periodos de prensa latente el sistema de medios no produciría apenas información sobre asuntos públicos, y sí mucha sobre cuestiones que despertasen verdadero interés en la ciudadanía, como los deportes o el famoseo. En estos periodos, también los medios de prensa podrían dedicarse a producir este tipo de información, sin descuidar su función de vigilancia. Sólo cuando llegase la época de elecciones o cuando se descubriese algún

peligro o caso de corrupción, retomarían estos medios la cobertura de los asuntos políticos, y entonces comenzaría un periodo de *prensa activa*.

Los periodos de *prensa activa* interrumpirían puntualmente los periodos de prensa latente y serían mucho más cortos que estos. En este modelo, lo esperable sería que la prensa se activase sólo cuando hubiera información democráticamente relevante que justificase llamar la atención de la ciudadanía y distraerla de sus vidas privadas. Esto ocurriría, básicamente, en dos ocasiones: en las épocas de campaña electoral y en aquellos momentos en los que la prensa descubriera alguna irregularidad o algún caso de corrupción que le exigiese -por usar la metáfora de Zaller (2003)- hacer sonar *la alarma antirrobo*. Fuera de estos momentos puntuales, no parece esperable que la prensa de este modelo vaya a distraer a la ciudadanía de sus vidas privadas (Christians et al. 2009, 100).

Por supuesto, no cabe esperar que todos los medios, ni siquiera que todos los programas o contenidos de los medios de prensa se dedicasen a ofrecer información democráticamente relevante. Considerando la poca información que para el elitismo es realmente relevante, y teniendo en cuenta lo baja que es su demanda por parte de la ciudadanía, lo esperable sería más bien que sólo algunos de los programas o secciones de los medios de prensa se dedicasen a este tipo de información durante los periodos de prensa activa. Estos programas o secciones destinados a informar a la ciudadanía competirán con otros que aspirarían a entretenerla o divertirla, por lo que deberían ser eficientes. Deberían exigir únicamente el esfuerzo necesario para informarse adecuadamente y dejar claro por qué es importante aquello de lo que informan.

En definitiva, para que la prensa de este modelo elitista no pierda su capacidad para atraer audiencias, debería activarse únicamente cuando la actualidad política ofrezca un verdadero nicho de mercado, evitando dar la impresión de que siempre hay información democráticamente relevante. Efectivamente, en esta democracia elitista serían pocas las cosas que revestirían verdadera relevancia democrática. Es más, habría unos cuantos asuntos sobre los sería mejor que la prensa ni siquiera informase en absoluto. Estas cuestiones son, no obstante, materia de la siguiente sección, en la que abordaré una posible forma de concebir el derecho ciudadano a la información a partir del elitismo.

4. Concepción del derecho ciudadano a la información

Llegados a este punto, hemos visto ya los elementos del elitismo que más atención han recibido -su concepción de la democracia (V§1) y su concepción de la ciudadanía (V§2)- y también algunos que han ocupado un papel menor en la Teoría Democrática, como su ideal de prensa, su concepción de la libertad de prensa y su sistema de medios (V§3). Con estos elementos tenemos ya una panorámica amplia y clara del modelo elitista de democracia, por lo que estamos en condiciones de abordar el elemento hasta ahora menos tratado por la literatura, el derecho ciudadano a la información. Eso es lo que haré en esta sección, en la que presentaré una *concepción elitista* de este derecho.

Mi intención aquí no es presentar ésta como la única concepción elitista del derecho ciudadano a la información, sino más bien como una de las posibles formas de concebir este derecho desde posiciones elitistas. Creo, y así argumentaré, que ésta es la forma más coherente de entender este derecho si se asume el modelo aquí desarrollado, pero dado que los teóricos elitistas apenas se han pronunciado expresamente sobre esta cuestión, es importante tener presente que podría haber otras concepciones elitistas de este derecho, inspiradas en este mismo modelo o en modelos elitistas alternativos.

Para ello, retomaré la discusión sobre este derecho donde la dejé (IV§4) y completaré su caracterización respondiendo a las cuestiones que allí quedaron pendientes.¹³⁶ En primer lugar (V§4.1), y retomando la cuestión del contenido, argumentaré que en esta concepción elitista el derecho ciudadano a la información tendría un contenido muy limitado, tanto que incluso podría considerarse que algunos asuntos son *preferiblemente evitables*. Lo que dentro de este modelo podría considerarse democráticamente relevante serían sólo tres tipos de información, a saber, *pistas sobre el rendimiento de los cargos electos, etiquetas generales y detalles sobre la vida privada de las élites*.

Una vez abordada la cuestión del contenido, retomaré la cuestión de las obligaciones derivadas (V§4.2). Inspirándome en las ideas desarrolladas en las secciones previas,

¹³⁶ Se recordará que, al analizar el concepto del derecho ciudadano a la información, quedaron pendientes dos cuestiones que no podían responderse sin adoptar previamente un modelo de democracia. Una, la cuestión del contenido, trataba de aclarar cuál es la información a la que la ciudadanía tendría derecho. Esta cuestión es, en definitiva, una pregunta por lo que se considera *democráticamente relevante* dentro de un determinado modelo de democracia (IV§4.3). La otra cuestión pendiente era la de las obligaciones derivadas, cuestión que trataba de determinar cuáles serían las obligaciones que del derecho ciudadano se seguirían para el Estado como garante del mismo (IV§4.3).

argumentaré que en esta concepción elitista el derecho ciudadano a la información podría no conllevar prácticamente ninguna obligación para el Estado, cuya única exigencia sería garantizar el buen funcionamiento de un mercado libre y desregulado. Por ello concluiré que, desde esta perspectiva elitista sería posible considerar que el derecho ciudadano a la información no merece el estatus de derecho jurídico, sino el de *mero interés* sin fuerza suficiente como para justificar la intervención del Estado.

4.1. Contenido

En esta subsección abordaré la cuestión del contenido del derecho ciudadano a la información desde la perspectiva elitista. Tres apuntes servirán para aclarar la cantidad y el tipo de información que este modelo podría considerar democráticamente relevante.

El primer apunte es quizás el más obvio, y es que para el elitismo la cantidad de información democráticamente relevante sería -al menos en comparación con los otros tres modelos- *muy poca*. Por eso el contenido del derecho en esta concepción elitista sería también muy restringido. Dado el reducidísimo rol que la ciudadanía jugaría en este modelo, parece lógico que la cantidad de información considerada democráticamente relevante sea muy poca. A fin de cuentas, el elitismo no necesita que la ciudadanía esté muy informada sobre cuestiones políticas (Ovejero Lucas 2008, 52; Baker 2001, 148; Giovanni Sartori 1987, 120; Rapeli 2014, 70).¹³⁷

Al entender que la ciudadanía tiene unas necesidades informativas tan bajas, los elitistas critican el ideal de ciudadanía bien informada como una idea obsoleta, propia de la tradición clásica de la democracia y excesivamente exigente. Schudson (2003, 57), por ejemplo, ha considerado “una falacia” la asunción según la cual ser una buena ciudadana significa estar bien informada. Igualmente, Zaller se ha opuesto a lo que él llama “estándar de noticias completas” (*Full News standard*), según el cual la prensa debería ofrecer la información “necesaria para formar y actualizar las opiniones *sobre todos los asuntos importantes del día*” (Zaller 2003, 119, *cursiva mía*). A su juicio, la

¹³⁷ La élite gobernante, gracias a su gran discrecionalidad, tampoco necesitaría conocer en detalle las opiniones del público, a menos que esté “lo suficientemente revuelto como para producir inestabilidad” (Baker 2001, 151).

prensa debería adherirse a lo que él denomina “estándar de noticias alarma antirrobo” (*Burglar Alarm news standard*). La idea clave de este nuevo estándar, dice Zaller,

es que las noticias deberían proporcionar información como ‘alarmas antirrobo’ que llamen la atención sobre problemas acuciantes, en lugar de como ‘patrullas policía’ [que informan] sobre enormes áreas que no plantean problemas inmediatos (Zaller 2003, 110).

En la misma línea, Lau y Redlawsk han denunciado que, si los estándares de la teoría democrática clásica se aplicasen a otras decisiones, como encontrar pareja, elegir universidad o comprarse un coche, tendríamos que concluir que la gente es incapaz de formar matrimonios adecuados, adquirir educación decente o comprarse buenos coches. Sobre todas estas cuestiones, la gente carece del conocimiento detallado y exhaustivo que la teoría democrática clásica presupone en la ciudadanía. Y, sin embargo, apuntan Lau y Redlawsk, la gente suele tener éxito formando parejas estables, eligiendo universidades decentes y comprando buenos coches, porque no hace falta tener información exhaustiva para tomar una decisión adecuada (Lau y Redlawsk 2006, 74).

Pistas como el buen aspecto de una persona, la marca de un coche o el prestigio de una universidad sirven para inferir qué opción sería adecuada, incluso sin tener toda la información (V§2.1). La misma idea se aplicaría, según el elitismo, a las decisiones políticas. Para saber a qué partido votar, la ciudadanía tan sólo necesitaría conocer algunas pistas que le ayudasen a identificar al partido o grupo de élites más competente (Lupia y McCubbins 2000, 47).

El segundo apunte se deriva precisamente de esa intuición, que es la que subyace a la concepción elitista de la relevancia democrática, y es que en este modelo, en el que la ciudadanía no debería implicarse mucho en los asuntos públicos (V§2.2), la prensa no debería promover la participación ciudadana (Baker 2001, 133; Graber 2003), sino más bien al contrario. Y, por lo tanto, una prensa realmente eficiente debería evitar ofrecer cualquier información sobre asuntos públicos adicional a la estrictamente necesaria para identificar al equipo de gobierno más competente. Se trata no sólo de evitar la implicación excesiva, sino también de ahorrar esfuerzos innecesarios a la ciudadanía. Como dicen Lupia y McCubbins,

la información adicional es beneficiosa *sólo si previene un error costoso (o, alternativamente, si causa una elección razonada)*. Si la gente invierte esfuerzo adquiriendo información que finalmente no le previene de cometer errores costosos,

entonces, desde una perspectiva *ex post*, ha malgastado un recurso escaso (Lupia y McCubbins 2000, 53, *cursiva original*).

En concreto, hay dos tipos de información que parecería muy preferible evitar. En primer lugar, la prensa debería evitar las *discusiones políticas improductivas*, es decir, aquellos debates de los que no puede seguirse ninguna decisión política.¹³⁸ Estos debates serían preferiblemente evitables porque generarían expectativas irreales, que ninguna élite, por competente que fuese, podría satisfacer, lo cual previsiblemente terminaría por dañar la legitimidad del sistema (Ferree et al. 2002, 294). Y, en segundo lugar, la prensa debería evitar información que pudiera politizar, polarizar o implicar demasiado a la población, como por ejemplo la que cuestione la integridad territorial del Estado, la revisión judicial o el sistema económico. Desde la perspectiva elitista, el proceso informativo no debería aspirar a que la ciudadanía cambie el sistema de gobierno, sino únicamente a quienes lo forman (V§1); por ello, las discusiones sobre cuestiones profundas parecen preferiblemente evitables.

Curiosamente, este tipo de información es la que desde una perspectiva populista parecería democráticamente más relevante (VII§4.1), y precisamente por el mismo motivo por el que desde posturas elitistas resultaría preferible no darle mucha publicidad: esta información animaría a que la publicación cuestionase las bases normativas del sistema político y la legitimidad del orden constitucional, exigiendo que se invirtiera el reparto de roles entre la ciudadanía y sus representantes. La diferencia de fondo, claro, está en que el populismo aspira a subvertir ese reparto de roles y a poner a la ciudadanía directamente al control de las instituciones (VII§2), mientras el elitismo trata de mantenerlo y restringir el rol ciudadano a la elección puntual del gobierno (Baker 2001, 134).

¹³⁸ Podrían considerarse discusiones políticas improductivas aquellas que tratan sobre propuestas irrealizables en las condiciones presentes, como por ejemplo la abolición del trabajo o la supresión de las fronteras. También aquellas que tratan cuestiones fuera de la competencia de la institución sobre la cual la ciudadanía decide; por ejemplo, si la ciudadanía vota para elegir a sus representantes en el Parlamento, no parece productivo discutir cuestiones que caen dentro de la competencia de los gobiernos regionales o de las instituciones supraestatales. Igualmente, parecen discusiones improductivas aquellas sobre temas que ya están decididos (Ferree et al. 2002, 294), así como las discusiones sobre cuestiones históricas con alto contenido político, como por ejemplo si fue la URSS o los EEUU quien más contribuyó a la derrota del nazismo.

Por supuesto, en ningún caso defendería el elitismo democrático la censura de esta información. Este modelo confía en que más allá de lo verdaderamente relevante, las ciudadanas “son lo suficientemente sabias como para ignorar todos los demás detalles despreciables de la vida política” (Lupia y McCubbins 2000, 55). Así que la sociedad no generaría una demanda suficiente de información política como para que ésta abundase o fuese excesivamente visible. De hecho, lo esperable sería que la mayoría de los medios se dedicasen durante la mayor parte del tiempo a otros asuntos, y que sólo en los breves *periodos de prensa activa* unos pocos programas generasen información sobre asuntos públicos (V§3.3).

El tercer apunte, que es también el más importante sobre el contenido del derecho, es que *el elitismo considera democráticamente relevante solamente aquella información que ayuda a que la ciudadanía identifique la competencia y la aptitud de las élites que están en el gobierno o que compiten por llegar a él*. A partir de este criterio general, y teniendo en cuenta lo dicho hasta ahora sobre este modelo elitista, podrían señalarse tres categorías de información democráticamente relevante.

La primera categoría de información democráticamente relevante estaría formada por *pistas sobre el rendimiento de los cargos electos*. Ésta sería la información democráticamente relevante por antonomasia, puesto que para echar a las granujas del gobierno -que es la labor principal de la ciudadanía en este modelo-, es necesario saber qué ha ido bien y qué ha ido mal, así como quién es responsable (Strömbäck 2005, 335).

En esta categoría destacarían como especialmente relevantes las denuncias por corrupción (Zaller 2003, 111), que funcionarían como atajos informativos reveladores de la inaptitud de las representantes para ser reelegidas. También resultaría muy relevante la información objetiva sobre problemas específicos y fácilmente identificables. Si esos problemas no han sido solucionados, podrían mostrar el fracaso y la incompetencia del gobierno (Baker 2001, 134); en cambio, si los problemas se han solucionado y puede apreciarse una clara conexión entre la solución y la acción gubernamental podrían revelar la competencia de la administración. Por último, también podría incluirse en esta categoría lo que Rahn ha llamado “estado de ánimo público” (*public mood*, Rahn 2000, 131). El estado de ánimo público sería el estado anímico de la población general, y podría averiguarse mediante encuestas. Este estado de ánimo

colectivo podría tomarse como un indicador de la capacidad del gobierno para hacer feliz a la población y, por lo tanto, como un indicador de su competencia.

La segunda categoría de información democráticamente relevante estaría formada por *etiquetas generales* sobre las élites candidatas al gobierno, etiquetas como su ideología o su partido. Estas etiquetas generales serían pistas muy útiles para inferir cuáles serían las preferencias políticas de cada candidatura. A fin de cuentas, la ideología define una visión de lo que es una buena sociedad (Downs 1957, 113). Así, por ejemplo, si sabemos que una candidata es del Partido Comunista, podemos asumir que preferirá una política económica muy redistributiva y en favor de las clases trabajadoras. En cambio, si sabemos que una candidata es de ideología neoliberal, podemos asumir que sus políticas económicas serán diametralmente opuestas. En ambos casos las etiquetas ‘Partido Comunista’ e ‘ideología neoliberal’ permitirían anticipar las intenciones de las candidatas y ahorrarían a la ciudadanía la necesidad de leer sus programas económicos.

La tercera y última categoría de información democráticamente relevante incluiría *detalles sobre la vida privada de las élites*, a partir de los cuales se podría inferir su orientación y su competencia políticas. Dentro de esta categoría las pistas más importantes probablemente serían aquellas que alerten a la ciudadanía de la hipocresía de las élites, puesto que la hipocresía demostraría una peligrosa tendencia hacia la corrupción (Popkin 1995, 32). Si, por ejemplo, una candidata a la presidencia es infiel a su pareja, puede inferirse que no es una persona muy honesta y que por lo tanto es más probable que incurra en prácticas corruptas. Otros datos personales de las élites, como su raza, su religión, su etnia, su género o sus vínculos locales podrían también ser pistas útiles para inferir características que hagan de ellas buenas o malas gobernantes (Popkin 1991, cap.4). Si, por ejemplo, una candidata tiene muchos vínculos con un territorio, es presumible que tenderá a considerar los intereses de ese territorio más que los de otro; si es católica, es fácil intuir que tendrá una mayor sensibilidad para con los intereses de las católicas, etc.¹³⁹

¹³⁹ La evidencia empírica parece mostrar que la ciudadanía sigue razonamientos de este tipo, y que tiende a votar a los candidatos no en función de sus programas, sino de los rasgos que considera más sobresalientes de su identidad, tales como la religión o la raza (Achen y Bartels 2016, cap. 9).

Con esto, quedaría respondida la cuestión del contenido desde el punto de vista del elitismo. En la siguiente sección abordaré la otra cuestión pendiente sobre el derecho ciudadano a la información, la de las obligaciones que de él se derivarían para el Estado.

4.2. Obligaciones derivadas

Al presentar el concepto general del derecho ciudadano a la información argumenté que deberíamos considerarlo como de un derecho positivo, puesto que su satisfacción parece requerir de acciones positivas por parte de terceros agentes. En concreto, este derecho requeriría que el Estado garantizase que la prensa ofrece a la ciudadanía la información democráticamente relevante a la que tiene derecho (IV§4.3). Acabamos de ver que información podría ser esa dentro de un modelo de democracia elitista, y la cuestión ahora es determinar qué obligaciones específicas podrían derivarse para el Estado a partir de este derecho.

¿Qué debería hacer el Estado para asegurar que la ciudadanía disfruta de un fácil acceso a la información considerada democráticamente relevante por el elitismo? Si asumimos el modelo elitista presentado aquí, probablemente la respuesta a esta cuestión sería la siguiente: el Estado no debería hacer nada, o casi nada, para que la ciudadanía vea satisfecho su derecho. Su obligación es, precisamente, la contraria: abstenerse de hacer nada en la medida de lo posible y dejar que el mercado por sí mismo proporcione a la ciudadanía la información que necesita.

Ésta es una respuesta probable porque la comprensión de la democracia como mercado (V§1.3) parece predisponer al elitismo en favor de teorías libertarianas de los derechos, como la de Robert Nozick (1974). Según esta visión, el Estado no debería intervenir más que para proteger los derechos negativos. El libertarianismo entiende que no existe ningún interés mayor que la libertad individual, y que por lo tanto cualquier exigencia de una acción positiva implicaría una inaceptable restricción de la libertad individual, incluso si esa acción está destinada a satisfacer algún interés de terceras personas muy valioso, como sería el interés de la ciudadanía en tener un acceso fácil a información democráticamente relevante. Así, para el libertarianismo sólo serían exigibles las

acciones negativas, u *omisiones*, y el único tipo de derechos implementables jurídicamente serían los derechos negativos.¹⁴⁰

Al oponerse al reconocimiento legal de derechos de carácter positivo, este modelo elitista probablemente negaría la posibilidad de que el derecho ciudadano a la información se convirtiera en un derecho legal, jurídicamente reconocido y protegido por las instituciones. Más bien, parece que sólo podría reconocerlo como un mero interés, legítimo pero sin fuerza suficiente como para que su satisfacción justificase la exigencia legal de acciones positivas a terceros. El modelo coincidiría así con la tradición dominante hasta ahora, según la cual la idea de este derecho no es más que eso, una idea, un derecho *pretendido* pero sin contrapartida jurídica (IV§3).

Kelley y Donway, que han aplicado la división entre derechos positivos y negativos al ámbito de la comunicación (Kelley y Donway 1990, 75), han argumentado específicamente en contra del reconocimiento de derechos positivos, por lo que pueden tomarse como representantes de la postura elitista sobre las obligaciones derivadas del derecho ciudadano a la información. Según dicen, los derechos positivos son “necesariamente incompatibles” (*necessarily incompatible*, Kelley y Donway 1990, 76) con los derechos negativos. En concreto, Kelley y Donway argumentan que, en el ámbito de los derechos de comunicación, los derechos positivos colisionarían con la libertad de expresión, con la libertad de asociación y con el derecho de propiedad.

En primer lugar, dicen, las regulaciones que protegen los derechos positivos de la audiencia restringen la *libertad de expresión* de los dueños de los medios de comunicación, puesto que les impiden decir lo que quieran y como quieran, y les obligan a comunicar de una forma específica al servicio de la audiencia (Kelley y Donway 1990, 76). Además, a su juicio indirectamente estas regulaciones también

¹⁴⁰ Aquí es importante distinguir los dos sentidos en los que se emplea el término *positivo* para referirse a los derechos. El sentido en el que lo estoy utilizando se refiere a la cuestión de las obligaciones derivadas. Un derecho positivo sería aquél cuya satisfacción exige que terceros agentes, normalmente el Estado, realicen acciones positivas. En este sentido, los derechos positivos se oponen a los derechos *negativos*, que serían aquellos cuya satisfacción tan sólo requiere acciones negativas. Pero también se habla de derecho *positivo* para referirse al conjunto de normas positivizadas y reconocidas en el ordenamiento jurídico. En este otro sentido, los derechos positivos serían derechos legales, jurídicamente reconocidos y protegidos las instituciones, y se opondrían a los *meros intereses* o a los meros derechos *morales*. Para evitar confusiones entre ambos sentidos del término positivo, he preferido limitarme al primero, y referirme al segundo con otros términos, como derecho *legal* o derecho *reconocido jurídicamente*.

restringen la libertad de expresión a aquellas personas a las que los dueños de los medios de comunicación hubieran invitado a hablar en sus programas (*ibid.*).

En relación con esto, los autores señalan también que las regulaciones derivadas de los derechos positivos coartan la *libertad de asociación* de los dueños de medios de comunicación, puesto que “se imponen precisamente con el propósito de obligar a los dueños de los medios a hacer negocios con gente con quien de otra manera no elegirían asociarse” (Kelley y Donway 1990, 76). Kelley y Donway están pensando en la llamada *Fairness doctrine*, que obligaba a los medios a presentar visiones alternativas sobre las cuestiones de las que informaban. Al hacerlo, obligaba a los dueños de los medios a permitir el acceso a sus periódicos, radios o televisiones a personas que no eran de su agrado. Pero lo mismo podría decirse de cualquier regulación que exigiese presentar algún punto de vista determinado o dar voz a algún individuo o colectivo específico: equivaldría a restringir la libertad de los dueños de los medios para asociarse con quien quisieran.

Por último, lo más importante: Kelley y Donway (1990, 76) denuncian que las regulaciones que implementan derechos positivos necesitan redistribuir riqueza de una forma incompatible con los *derechos de propiedad*. Esto también ocurría con la *Fairness doctrine*, puesto que la normativa forzaba, en nombre de un supuesto derecho positivo del público, a que los dueños de los medios de comunicación cediesen gratuitamente sus equipos, su personal y el uso de las ondas, que legítimamente les pertenecían, a personas a las que de otra forma no se los hubiesen cedido. Y no sólo eso, sino que el derecho de acceso a los medios concedía también acceso a las audiencias de esos medios; audiencias que son el resultado de “años -frecuentemente décadas- de trabajo productivo” (Kelley y Donway 1990, 81). Si, como solemos pensar, el producto del trabajo pertenece a quien lo produce, entonces “[p]ara alguien que no ha contribuido en nada a este logro, reclamar un derecho de propiedad sobre estos medios de comunicación es un ejemplo particularmente indignante de exigencia del derecho al trabajo de otros” (*ibid.*).

La argumentación de Kelley y Donway contra los derechos positivos de la audiencia no se queda aquí. También se defienden de dos argumentos que tratan de justificar

restricciones de la propiedad en favor del interés de la ciudadanía en informarse adecuadamente.

El primer argumento, atribuido a Lichtenberg (1987), sostiene que los medios de comunicación no son cualquier tipo de propiedad privada, sino un bien común (*commons*) del que todas nos beneficiamos. Al no tener las características propias de los objetos a los que se les aplica la propiedad privada, resultaría aceptable (o eso asume el argumento) imponer algún tipo de regulación intrusiva a los medios de comunicación.¹⁴¹

El argumento de Lichtenberg, y por extensión todos los que sigan la misma lógica, no convence a Kelley y Donoway porque ellos rechazan la premisa de que los medios de comunicación tengan una naturaleza distinta a la de cualquier otro recurso; para ellos los medios son una propiedad más, igual que la tierra (Kelley y Donway 1990, 77–78). Y, al negar su carácter especial, las regulaciones especiales carecen de justificación.

Pero incluso asumiendo que la premisa fuese cierta y los medios tuviesen una naturaleza especial, de ahí no se seguiría directamente que deban someterse a una regulación más restrictiva. Es posible que un sistema de medios completamente privado y desregulado cumpla la función de informar a la ciudadanía. De hecho, parece que la postura más coherente con este modelo elitista -al menos a juzgar por su concepción de la libertad de prensa (V§3.2)-, sería pensar que efectivamente ese sistema de medios privado y desregulado es el más propicio para informar adecuadamente a la ciudadanía.

El segundo argumento, también atribuido a Lichtenberg (1987), apelaría a la libertad de expresión de terceras personas para justificar la restricción en el uso y disfrute de la propiedad de los medios de comunicación. Lichtenberg entiende que el interés que quienes están excluidas de los medios tienen en ejercer la libertad de expresión pesa más que el derecho de propiedad de los dueños de los medios. Y por eso defiende que estas personas, o al menos sus puntos de vista, deberían poder acceder a los medios. De

¹⁴¹ Lichtenberg no es la única que ha negado la naturaleza de mera propiedad privada de los medios de comunicación con la intención de exigir algún tipo de regulación específica. Argumentos lógicamente similares pueden encontrarse, por ejemplo, en las obra de Cook (2005), que ha defendido que los medios son una institución política, y de Baker (2001, 7–19), quien ha argumentado que los medios *no son como las tostadoras*. Efectivamente, Baker titula “Not Toasters: The Special Nature of Media Products” al primer capítulo de *Markets, Media, and Democracy*. Lo hace en referencia directa a Mark Fowler, antiguo director de la Comisión Federal de Comunicaciones de Estados Unidos, defensor de una política de medios afín al elitismo democrático y para quien la “televisión es sólo otro electrodoméstico (...) una tostadora con imágenes” (*citado en Baker 2001, 3*).

ahí la necesidad de redistribuir la riqueza y los recursos que permiten ejercer la libertad de expresión, incluido el acceso a los medios de comunicación.¹⁴²

Éste ha sido uno de los reclamos más persistentes a lo largo de la historia de la prensa moderna, tradicionalmente acusada de sesgar la información y los puntos de vista en favor de las élites políticas y económicas (II§2.1). Sin embargo, Kelley y Donway (1990, 78–79), se defienden de nuevo, en este caso negando que exista un conflicto entre el derecho de propiedad y las libertades de expresión o prensa. Que los medios sean propiedad privada no impide a nadie expresarse libremente, por lo que la libertad de expresión no se ve afectada por la propiedad privada de los medios.

Por otro lado, el ejercicio de cualquier derecho, y no sólo de la libertad de expresión, requiere del uso de algún recurso físico, como mínimo del espacio. Son esos recursos, y no la libertad de poder expresarse, lo que exigen gente como Lichtenberg. Así que, en rigor, no se trata de un conflicto entre libertad de expresión y derecho de propiedad, sino que ambas partes están hablando de derechos de propiedad, derechos de propiedad sobre los medios y sobre los recursos asociados a ellos. La cuestión es entonces cuál de estas exigencias es más legítima. Y la respuesta libertaria parece clara: el interés del público en recibir información democráticamente relevante, por valioso que sea, no podría justificar intromisiones en la propiedad de terceras personas, ni tampoco exigirles acciones positivas por vía legal.

Han pasado más de dos décadas desde que Kelley y Donway formularan esta argumentación y, a pesar de eso, sus tesis no han perdido vigencia. En el fondo, el conflicto entre el derecho *positivo* de la ciudadanía a recibir información democráticamente relevante y el derecho *negativo* a la propiedad sigue siendo el mismo. Por supuesto, la *Fairness doctrine* en la que ellos estaban pensando queda ya muy lejos. Pero quienes actualmente defienden que se reconozca legalmente un derecho ciudadano a recibir información incurren en los mismos conflictos.

De hecho, las propuestas más innovadoras para garantizar la existencia de un buen periodismo, de calidad y accesible, necesitarían la distribución de considerables

¹⁴² De nuevo, Lichtenberg no es la única que ha argumentado en esta línea. La teoría colectivista de la libertad de expresión (III§1.3), y dentro de ella especialmente Owen Fiss (1986, 1996), han ofrecido argumentos similares.

recursos públicos (IX§2). Estos recursos han de ser recaudados mediante impuestos, impuestos que privarían a quien los pagase de parte de su riqueza; es decir, de su propiedad. Así que las propuestas más novedosas requieren, exactamente igual que la *Fairness doctrine*, atentar contra el derecho de propiedad en nombre de un interés del público. Bajo la óptica elitista esto es inaceptable. Según esta concepción el Estado, lejos de promover semejantes iniciativas, debería limitarse a proteger los derechos individuales y a garantizar el buen funcionamiento de un mercado tan desregulado como sea posible.

Así pues, no parece fácil que el derecho ciudadano a la información pudiera ser, para este modelo elitista, un derecho legal protegido e implementado por el Estado, sino más bien un mero interés, cuya satisfacción correría a cargo del libre mercado. En este punto el elitismo se distancia de los demás modelos, que probablemente sí exigirían el reconocimiento del derecho a la información como un derecho legal, incluso aunque esto exigiese que el Estado pusiera algún límite a la propiedad. El caso más drástico sería, probablemente, el del modelo populista, que podría entre otras cosas justificar la expropiación de todos –o al menos la mayoría– de los medios de comunicación privados para ponerlos al servicio del pueblo (VII§4.2). Desde posturas pluralistas y republicano-deliberativas, probablemente se podrían derivar tan sólo conclusiones más moderadas, pero que igualmente exigirían por parte del Estado una cierta intervención en el mercado (VI§4.2, VIII§4.2).

Antes de concluir, es importante anotar que la negativa elitista a reconocer legalmente el derecho ciudadano a la información no implicaría negarle su importancia al interés de la ciudadanía en acceder a información democráticamente relevante. Tal cosa equivaldría a decir que en este modelo la ciudadanía no necesitaría informarse en absoluto, o que no sería importante que se informase. Sin embargo, al negar que el derecho ciudadano a la información deba convertirse en un derecho legal, lo que el elitismo democrático estaría haciendo sería, estrictamente, descargar al Estado de gran parte de la responsabilidad de proveer a la ciudadanía de información democráticamente relevante y desplazar esa responsabilidad hacia el mercado. Eso no significa que este proceso informativo tenga poca importancia ni que el interés de la ciudadanía en informarse sea insignificante.

5. Conclusión

En este capítulo he intentado ofrecer un modelo de democracia elitista coherente y completo, a partir del cual he presentado una concepción elitista del derecho ciudadano a la información.

Para este modelo, la democracia consistiría en un sistema de selección de élites mediante sufragio universal. A pesar de que la ciudadanía tendría poco interés en -y un conocimiento escaso de- los asuntos públicos, el sistema democrático elitista sería eficiente porque gracias a la *racionalidad de baja información*, la ciudadanía podría inferir, a partir de atajos informativos y pistas, quién sería una buena representante. Así, la democracia elitista funcionaría como un mercado en el que las ciudadanas se limitarían a elegir a sus representantes y la élite se especializaría en gobernar.

En este modelo, el sistema de medios estaría formado exclusivamente por medios privados. Algunos de esos medios, especializados en buscar y ofrecer a la ciudadanía información democráticamente relevante, constituirían la prensa. Debido a que estaría formada por empresas privadas, para que la prensa funcionase bien sería importante que el Estado no se entrometiera en el libre funcionamiento del mercado, y es por eso que la libertad de prensa podría ser concebida en este modelo esencialmente como un derecho de propiedad privada sobre los medios de comunicación. En el sistema de medios que podría esperarse en este modelo se sucederían dos periodos diferenciados. Durante la mayor parte del tiempo, la prensa se mantendría en estado latente, vigilando al gobierno, y sólo se activaría en los periodos de crisis o de campaña electoral, que serían los únicos momentos en los que habría información democráticamente relevante.

Dentro de este marco teórico, el derecho ciudadano a la información tendría un contenido más bien reducido. Cabría incluso pensar que la prensa debería evitar informar sobre ciertos temas que politizarían o polarizarían demasiado a la población, lo cual probablemente desestabilizaría el sistema político. La escasa información que para este modelo elitista podría considerarse democráticamente relevante podría clasificarse en tres categorías: pistas sobre el rendimiento de los cargos electos, etiquetas generales y detalles sobre la vida privada de las élites. Ésta sería la información a la que la ciudadanía tendría derecho dentro de este modelo elitista.

Sin embargo, y a pesar de entender que este sería el contenido del derecho ciudadano a la información, es notable que para este modelo ese derecho probablemente no conllevaría apenas obligaciones para el Estado, cuya única función sería asegurar el buen funcionamiento de un mercado de medios privatizado y desregulado. Dado que el elitismo confiaría en que fuesen las empresas privadas quienes informasen a la ciudadanía, y dado que rechazaría la intervención estatal alegando que ésta sería no sólo ineficiente sino también lesiva para otros derechos individuales, parece posible concluir que, en esta concepción elitista, probablemente el derecho ciudadano a la información no tendría el rango de derecho legal, sino de *mero interés* incapaz de justificar la intervención del Estado.

Ésta es, probablemente, la conclusión más sorprendente del capítulo, y es que de los cuatro modelos que desarrollaré en esta investigación el elitismo es el único que parece oponerse al reconocimiento legal del derecho ciudadano a la información. En los siguientes capítulos intentaré argumentar por qué desde los otros tres modelos de democracia sí podría exigirse la intervención estatal en la protección de este interés. Si mi argumentación es correcta, entonces podría concluirse que, en esas otras tres concepciones del derecho ciudadano a la información, éste sería no un mero interés, sino un derecho legal.

VI. PLURALISMO

En este capítulo, presentaré el segundo modelo de democracia, al que denominaré modelo de democracia pluralista o, simplemente, pluralismo. Como los demás, este modelo puede consultarse en su versión resumida en la Tabla 2 (pág. 200).

El modelo está inspirado en gran parte en la obra de Robert A. Dahl (1998, 1989, 2006), quien es frecuentemente tomado como el teórico principal del pluralismo liberal. Sin embargo, para poder ofrecer un modelo de democracia completo, he necesitado tomar también aportaciones de otras fuentes, todas las cuales podrían encuadrarse dentro del marco general del pluralismo. Entre estas, caben destacar el estudio sobre comunicación política de Mancini (1993) y su trabajo posterior, junto con Hallin (2004, cap. 5), en el que comparan tres modelos de democracia y de medios, así como los trabajos sobre Teoría Democrática de la Prensa de Baker (2001) y de Christians et. al. (2009), en los que se desarrollan modelos de democracia pluralista. También he acudido a estudios empíricos sobre psicología política, especialmente sobre sesgos cognitivos y sobre comportamiento electoral, que explican cómo podría comportarse una ciudadanía dividida en facciones.

Este modelo pluralista es, por tanto, una síntesis de diferentes aportaciones, por lo que no puede decirse que corresponda exactamente con la visión de la democracia de Dahl, igual que el modelo elitista no corresponde exactamente a la visión de Schumpeter o Downs. En cualquier caso, e igual que ocurre en los demás modelos, mi propósito aquí no es hacer exégesis de ningún autor, sino ofrecer una imagen completa de la democracia que resulte coherente, realista y, en la medida de lo posible, atractiva. De nuevo, no debe olvidarse que el objetivo último de este trabajo reconstructivo es ofrecer una concepción -en este caso *pluralista*- del derecho ciudadano a la información. Eso es lo que intentaré en la última sección del capítulo, que está dividido en cuatro secciones simétricas a las de los otros modelos.

En la primera sección (VI§1) presentaré la concepción pluralista de la democracia. Primero (VI§1.1) presentaré las ideas fundacionales del modelo, que son, por un lado, la asunción de que la sociedad está dividida en facciones y, por otro, un compromiso

normativo con la igualdad política. Estas dos ideas fundacionales son las que llevan al pluralismo a concebir la democracia como un proceso en el que los distintos grupos sociales compiten por el poder y los recursos, proceso articulado institucionalmente de tal forma que ninguna facción consiga tiranizar al resto. En segundo lugar (VI§1.2), y en relación con esto, mostraré cómo los principios del ideal de democracia requerirían de una serie de instituciones que articulasen pero que también limitasen la competencia entre los distintos grupos. Por último (VI§1.3), argumentaré que este engranaje institucional previsiblemente daría lugar, a un proceso de negociación constante, tanto entre las representantes como entre éstas y las ciudadanas, proceso en el que la comunicación política jugaría un papel fundamental.

En la segunda sección (VI§2) presentaré la concepción pluralista de la ciudadanía. Primero (VI§2.1) argumentaré que, aunque cabe esperar que las ciudadanas sufran importantes sesgos cognitivos, éstos podrían responder a una lógica *racionalmente irracional* destinada a proteger los intereses grupales frente a facciones rivales más poderosas. Después (VI§2.2) mostraré que en el modelo pluralista la ciudadanía participaría en asuntos públicos a través de asociaciones vinculadas a su facción y bajo la influencia de una identidad partidista muy resistente a cambios. Por último (VI§2.3), y en relación a las preferencias promovidas por la ciudadanía, argumentaré que en el pluralismo las ciudadanas promoverían preferencias sectoriales determinadas por su identidad partidista y que, como ésta, serían exógenas y altamente estables, aunque estarían abiertas a cambios estratégicos.

Estas dos primeras secciones son reconstructivas. Cubrirán los rasgos centrales y más conocidos del pluralismo, por lo que su lectura podría ser prescindible para quienes ya conozcan la literatura. Sin embargo, las dos secciones siguientes son más originales y pretenden hacer una contribución al debate, por lo que su lectura sí es recomendable.

En la tercera sección (VI§3) propondré un ideal de prensa, una concepción de la libertad de prensa y un sistema de medios para el pluralismo. Primero (VI§3.1) argumentaré que, desde la óptica pluralista, la prensa podría ser vista como una herramienta política constituida por medios partidistas, altamente politizados y escasamente profesionalizados. En esta visión, sus funciones serían facilitar la negociación entre las élites, movilizar a las bases de las facciones y mantener cohesionados a los distintos

grupos sociales. Después (VI§3.2) argumentaré que para este modelo la libertad de prensa podría ser concebida como un derecho político cuya misión sería permitir a todas las facciones competir equitativamente por el poder y los recursos. Por último (VI§3.3), defenderé la posibilidad de que en este modelo el sistema de medios tuviera dos sectores diferenciados, uno formado por medios comerciales y otro, el sector de la prensa, formado por medios partidistas, el cual presentaría un alto grado de paralelismo político, así como audiencias claramente segmentadas.

Estas tres primeras secciones ofrecerán, o eso espero, una panorámica completa y coherente de lo que podría ser un modelo de democracia pluralista. En la cuarta y última sección (VI§4) trataré de desarrollar una concepción pluralista del derecho ciudadano a la información que sea coherente con lo dicho en ellas.

Primero (VI§4.1), y retomando la cuestión del contenido, argumentaré que en el pluralismo la ciudadanía tendría derecho a una cantidad moderada de información democráticamente relevante, mayor que en el elitismo, pero menor que en los otros dos modelos. La información que para el pluralismo sería democráticamente relevante podría clasificarse en tres categorías, a las que denominaré etiquetas generales, información movilizadora e información ritual.

Después (VI§4.2), y retomando la cuestión de las obligaciones derivadas, argumentaré que dentro del modelo pluralista el Estado podría tener la obligación de segmentar adecuadamente la prensa, garantizando a cada facción su correspondiente sector de la prensa, a partir del cual defender sus intereses. Esta obligación genérica podría materializarse mediante la creación de medios públicos accesibles a los distintos grupos sociales y mediante la financiación de medios privados bajo control de las facciones. De ser así, esta concepción pluralista del derecho ciudadano a la información exigiría al Estado la realización de acciones positivas, por lo que en este modelo, y a diferencia de lo que ocurría en el elitismo, podría considerarse que el derecho ciudadano a la información debería ser un derecho legal, y no un mero interés.

1. Concepción de la democracia

En esta sección presentaré la concepción de la democracia del modelo pluralista. Comenzaré (VI§1.1) con las ideas fundacionales del modelo. La primera es la asunción de que la sociedad está inevitablemente dividida en facciones que compiten por recursos y poder, y la segunda es un compromiso con la igualdad política. A partir de estas ideas, el pluralismo concibe la democracia como la pugna entre facciones diversas que luchan por recursos y poder, sin que ninguna consiga tiranizar al resto. Después (VI§1.2), mostraré cómo las instituciones propias de las democracias pluralistas, o *poliarquías*, pretenden implementar varios principios normativos propios del ideal de democracia. Por último (VI§1.2), argumentaré que en la práctica estas instituciones articularían un proceso de negociación y comunicación política constante y ubicuo entre la ciudadanía y entre ésta y sus representantes.

1.1. Faccionalismo e igualdad política

En el capítulo previo (V§1.2) vimos que una de las ideas fundacionales del elitismo es la asunción de que la ciudadanía, altamente individualista, no tiene interés en los asuntos públicos. El pluralismo parte de una idea relativamente opuesta a esta, aunque también de carácter empírico, y es que la sociedad está inevitablemente dividida en grupos con concepciones de la vida e intereses distintos y a menudo irreconciliables que compiten entre sí por el poder y los recursos (Baker 2001, 137; Achen y Bartels 2016, 215). Tradicionalmente, estos grupos han sido denominados *facciones*. Quizás la definición de *facción* más famosa sea la de James Madison, quien declaró:

Por facción entiendo un número de ciudadanos, ya sea la mayoría o la minoría del total, que están unidos y motivados por algún impulso de pasión o interés común, contrario a los derechos de otros ciudadanos o a los intereses permanentes y agregados de la comunidad (Madison 1787, *El Federalista n°10*, en Hamilton, Madison y Jay 2009, 50)

Aunque la cita clásica de Madison ilustra la naturaleza de las facciones, es conveniente distinguir el concepto de *facción* de otros dos con los que guarda cierta semejanza, el de *grupo de interés* y el de *partido*.

El concepto *grupo de interés* suele referirse a un colectivo “formado por personas que se organizan para perseguir los intereses que comparten” (Cunningham 2002, 74).

Podría aplicarse a cualquier asociación de personas explícitamente organizadas para promover los intereses compartidos de sus miembros (Cunningham 2002, 75), como por ejemplo los sindicatos, las asociaciones religiosas o los lobbies. Este concepto tiene, por tanto, un significado más restringido que el de *facción*, puesto que una *facción* es un grupo de personas que comparten intereses y el sentido de pertenencia a un mismo grupo, sin necesidad de estar organizadas. Podría esperarse, claro, que en una sociedad pluralista las distintas facciones se organicen y formen grupos de interés a través de los cuales competir entre sí, pero en rigor son cosas distintas. La *facción* es, estrictamente, una fracción de la población, mientras que los grupos de interés son las asociaciones específicas creadas por las distintas facciones. Estas asociaciones son fundamentales porque sirven para articular la lucha con otras facciones, para movilizar a las ciudadanas y, no menos importante, para transmitirles gran parte del conocimiento que necesitan para participar en la vida política (Dahl 1998, 98).¹⁴³

La *facción* tampoco debería confundirse con lo que White e Ypi (2016, cap. 1, 2011, 381–83) denominan *partido*. El “corazón de la distinción” entre ambos conceptos radica en su compromiso con el bien común (White e Ypi 2016, 48). Mientras las facciones son grupos autointeresados que persiguen sus propios objetivos sin preocuparse por el bien común, los partidos son grupos que sí se preocupan por el bien común, adoptan una aproximación imparcial y tratan de promover puntos de vista generalizables (White e Ypi 2016, 39, 48).¹⁴⁴

Como consecuencia de esta diferencia, surge otra muy importante, relativa al tipo de justificación que ofrecen las facciones y los partidos. Mientras las facciones no intentan justificar sus afirmaciones y sus propuestas ante toda la sociedad, sino que orientan sus discursos hacia sus propios miembros, los partidos se esfuerzan por ofrecer justificaciones que podrían ser compartidas por cualquiera, incluso por quienes tienen intereses y puntos de vista distintos (White e Ypi 2011, 383–85). Por supuesto, el

¹⁴³ En este proceso, las élites grupales juegan un papel muy importante, tanto que hay quien considera este modelo una variante de elitismo democrático. Por ejemplo, Bachrach (1967, 8–9) se ha referido a la poliarquía como una forma de elitismo. Y el propio Dahl ha ofrecido una definición de democracia muy parecida a la elitista: “la teoría democrática se preocupa por procesos por los cuales ciudadanas ordinarias ejercen un grado de control relativamente alto sobre sus líderes; ésta es una definición mínima que puede ser fácilmente traducida a una variedad de afirmaciones más o menos equivalentes (...)” (Dahl 2006, 3).

¹⁴⁴ Para una revisión histórica de los conceptos de *facción* y *partido*, véase White e Ypi (2016, 35–39).

pluralismo no tendría que asumir que la sociedad está formada exclusivamente por facciones, aunque probablemente sí entendería que estas son mucho más habituales que los partidos. De hecho, la unidad de referencia para el pluralismo no sería el individuo, como era para el elitismo, sino el grupo, entendido en el sentido de facción. Tal y como dijo Dahl, “[s]ólo podemos distinguir grupos de diferentes tipos y tamaños, todos tratando de promover de formas diversas sus objetivos, normalmente a expensas, al menos en parte, de otros (Dahl 2006, 131).

Por ello, y para evitar confusiones, de ahora en adelante reservaré el término *partido* para referirme a los partidos *políticos*, es decir, a las asociaciones que representan o aspiran a representar en el sistema político a alguna de las facciones. En este sentido, los partidos (políticos) pueden verse como uno de los grupos de interés que crean las facciones, quizás el grupo de interés más importante de todos. Así pues, emplearé el término *facción* para referirme a los distintos grupos sociales en los que se divide la sociedad pluralista, asumiendo que sólo algunos pocos de esos grupos encajarían en lo que White e Ypi denominan *partido*.

La predominancia de las facciones es clave para entender por qué para el pluralismo el estado natural de la política es la competencia entre ellas (Cunningham 2002, 73), pero también para apreciar la diferencia entre el modelo pluralista y los dos modelos que veremos después. Es obvio que éste no es el único modelo que asume como un hecho inevitable la división de la sociedad en grupos enfrentados. También Mouffe (2000, 18), autora fundamental del modelo populista, y Rawls (1996, 36), referencia clave del modelo republicano deliberativo, han dicho que el pluralismo es un hecho inevitable de la sociedad moderna.

La diferencia entre estos tres modelos está, por tanto, no en si creen que la sociedad está dividida, sino en cómo entiende cada uno que hay que gestionar la pluralidad de intereses y puntos de vista. Como veremos, el populismo entiende que la mayoría de los intereses son reconciliables mediante su oposición común a los intereses de la élite, por lo que trata de aglutinar a la población bajo un mismo proyecto político antielitista (VII§1.5).

En cambio, el republicanismo deliberativo entiende que sería posible alcanzar un acuerdo aceptable por todo el mundo, y no sólo por la mayoría, siempre y cuando los puntos de vista iniciales sean sometidos a un proceso de discusión racional que los

transforme y los aproxime hacia posiciones mutuamente aceptables (VIII§1.3). Por supuesto, este modelo asume que la ciudadanía estaría dispuesta a considerar por igual los intereses de todo el mundo y ofrecer argumentos públicamente aceptables (VIII§2.1). El caso del pluralismo es opuesto: la mayoría de la ciudadanía tendería a defender estrictamente sus intereses particulares y a ofrecer justificaciones que para el republicanismo deliberativo serían inaceptables, por lo que la reconciliación sería, en rigor, imposible.

Efectivamente, la preocupación fundamental del pluralismo no es que todo el mundo esté plenamente convencido de las decisiones políticas adoptadas, sino mucho más modesta: se trata únicamente de que ninguna facción acapare suficientes recursos o poder como para controlar las instituciones del Estado y ponerlas a su servicio a costa de los demás grupos. Se trata, en fin, de evitar la tiranía mediante alguna suerte de equilibrio de poder. De ahí la importancia de diseñar instituciones que mitiguen el poder de las mayorías temporales y que protejan a las minorías, sopesando todos los intereses adecuadamente (Baker 2001, 137).¹⁴⁵

Si el pluralismo se opone a que ninguna facción controle las instituciones del Estado se debe a su compromiso con la *igualdad política*. Hay que aclarar que por *igualdad política* no puede entenderse, siguiendo a Dahl, la exigencia de que todo el mundo sea considerado igualmente competente para gobernar. Eso es lo que defendería, según dice, un “principio fuerte de igualdad”, que podría resultar muy atractivo en teoría pero que en democracias de masas resulta inviable (Dahl 1989, 31, 97; I§3.3). En lugar de este mandato inasumible, la democracia se caracterizaría por adoptar un “principio débil de igualdad,” según el cual los intereses de todas las ciudadanas deberían recibir la misma consideración durante el proceso político, con independencia de su capacidad para gobernar. Es decir, que lo que caracteriza a la democracia no sería que todos sus miembros puedan gobernar, sino que son considerados iguales (Dahl 1998, 37). La igualdad política débil es realista, por cuanto reconoce que no todo el mundo está

¹⁴⁵ Este tipo de preocupaciones son las que llevaron a que el mismo Madison defendiera, en *El Federalista n°51*, un sistema de contrapesos para los Estados Unidos, sistema que haría más difícil que un mismo grupo controlase todo el aparato del Estado.

igualmente capacitado para gobernar; pero al mismo tiempo honra la creencia de que todo el mundo tiene el mismo valor intrínseco (Dahl 1989, 83–88).

Pues bien, el compromiso con esta idea débil de igualdad política es la segunda idea fundacional del pluralismo, que junto con la asunción de que la sociedad está dividida en facciones, llevaría al pluralismo a entender la democracia como el conjunto de arreglos institucionales destinados a ordenar la competición entre facciones. En la siguiente subsección profundizaré en este aspecto central del modelo.

1.2. Poliarquías: las instituciones de la democracia

Sobre la base de las dos ideas apuntadas en la subsección previa -la asunción de las facciones como un hecho y la adhesión al principio de igualdad política-, el pluralismo entiende que la democracia consiste en una serie de arreglos institucionales que estructuran la competencia entre las facciones de tal forma que ninguna llegue a tiranizar al resto (Martí 2006a, 70; Achen y Bartels 2016, 316; Baker 2001, 137; Dahl 1989, caps. 6, 8, 1998, caps. 4-7, 2006, 133; Mudde y Rovira Kaltwasser 2013, 500; MacGilvray 2016).

Lo más valioso en estos arreglos institucionales es que evitan que el conflicto entre facciones degenera en tiranía, en gran parte gracias a que las elecciones incorporan los intereses de todas las minorías y así promueven que las instituciones respondan a ellos, en lugar de a los de una sola parte la sociedad. En palabras de Dahl, las elecciones “extienden enormemente el número, el tamaño y la diversidad de las minorías cuyas preferencias influirán en el resultado de las decisiones gubernamentales” (Dahl 2006, 133). Así, las elecciones ayudan a establecer acuerdos aceptables sobre quién debe gobernar y promueven la coexistencia pacífica entre los distintos grupos en los que la sociedad se divide. Son extremadamente útiles, por tanto, para promover la paz social e, indirectamente, la riqueza y la prosperidad (Dahl 1998, cap. 5; Talisse 2012, 207).¹⁴⁶

¹⁴⁶ Tan importante es evitar que una facción tiranice al resto que Dahl se ha referido a la democracia como el “gobierno por las minorías”, oponiéndolo al gobierno por una sola minoría, que a su ojos sería una dictadura (Dahl 2006, 133). La preocupación por evitar la tiranía de una facción ha hecho que la concepción de la democracia de Dahl sea denominada “una república no tiránica” (MacGilvray 2016, 8).

Así, al igual que el elitismo (V§1.2), el pluralismo se adhiere a la democracia principalmente por razones instrumentales. Sin embargo, ambos modelos discrepan respecto al tipo de instituciones necesarias para promover una buena convivencia, así como respecto al grado de intervención estatal deseable. El elitismo reduce el aparato institucional de la democracia al sistema electoral, limitando el rol del Estado a la protección de los derechos negativos y dejando que el mercado sea el principal organizador de la sociedad (V§1.3). El pluralismo, en cambio, adopta un ideal de democracia un tanto más exigente, por lo que necesita un aparato institucional más complejo y una mayor intervención estatal. En este punto, la distinción que Dahl establece entre *democracia* y *poliarquía* es crucial.

La *democracia* es para Dahl el ideal de autogobierno colectivo entre iguales, mientras que las *poliarquías* son los gobiernos democráticos realmente existentes, los cuales intentan implementar ese ideal (Dahl 2006, cap. 3, 1989, cap. 15, 1998, cap. 8). Como ideal de gobierno, la democracia establece unos criterios normativos abstractos que cualquier sistema de gobierno que aspire a ser democrático debe satisfacer, al menos en un nivel mínimo. Si lo hace, entonces puede decirse que ese sistema político es una poliarquía, y esa poliarquía sería tan democrática como capaces sean sus instituciones a la hora de satisfacer los criterios del ideal de democracia. Así que la implementación del ideal de democracia sería gradual. Y por tanto, el término *poliarquía*, tal y como indica MacGilvray, “define un abanico amplio de relaciones de autoridad, entre los tipos ideales de dictadura pura por un lado y la democracia pura por el otro” (2016, 7).

Según Dahl, son cinco los principios normativos que definen el ideal de democracia (Dahl 1989, 109–29, 1998, 37–38). El primer principio es el de *oportunidades de participación iguales y efectivas*, según el cual todo el mundo debería tener las mismas oportunidades para hacer que sus puntos de vista sobre los asuntos públicos fuesen conocidos por el resto (Dahl 1989, 109, 1998, 37). No sería aceptable que unas pocas monopolicen el debate y ocupen la esfera pública mientras unas minorías quedan al margen y sus voces son silenciadas.

El segundo principio es la *igualdad de voto*, según el cual los votos de todo el mundo deberían contar lo mismo en el proceso de toma de decisiones (Dahl 1989, 109, 1998, 37). A diferencia de lo que defenderían elitistas antidemocráticos como Brennan y

Posner (V§1.2), para Dahl no sería aceptable que se excluyese de la participación a alguien sobre la base de su ignorancia. La propuesta de Dahl va en dirección opuesta, pues en lugar de proponer que se restrinja la participación a las personas menos ilustradas, propone que se faciliten oportunidades para que la gente se ilustre.

Eso es precisamente lo que plantea el tercer principio, el principio de *entendimiento ilustrado*, que estipula: “Dentro de límites razonables de tiempo, cada miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para aprender sobre las políticas relevantes alternativas y sobre sus consecuencias probables” (Dahl 1998, 38, *véase también* 1989, 112). El principio de entendimiento ilustrado es lo que explica que, tal y como sostuve más atrás, Dahl pueda ser visto como un precedente claro del derecho ciudadano a la información (IV§3.2). Además, como explicaré más adelante, este principio es clave para la concepción de la libertad de prensa pluralismo (VI§3.2).

El cuarto principio es el de *control popular de la agenda*, según el cual la ciudadanía “debe tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si lo eligen, qué asuntos han de colocarse en la agenda” (Dahl 1998, 38; *véase también* 1989, 113-14). Cabe entender que este principio aspira a proteger la soberanía democrática frente a restricciones injustificables acerca de lo que puede y no puede decidirse democráticamente, como podría ocurrir en un sistema constitucional excesivamente rígido. Aparece así un punto de encuentro entre el pluralismo y el populismo, que también se opone a la restricción de la soberanía popular impuesta por las instituciones poco participativas (VII§1.6).

El quinto y último principio es el de *inclusión*, según el cual debe concederse la ciudadanía “a todos los miembros adultos de la asociación, excepto a los temporales y a las personas que hayan mostrado tener deficiencias mentales” (Dahl 1989, 129, *véase también* 1998, 29). Cualquier sistema democrático enfrenta la difícil cuestión de decidir quiénes tienen derecho a participar en las decisiones democráticas, y en este punto, el pluralismo no se complica más de lo necesario, al estipular la opción generalmente adoptada por los sistemas democráticos contemporáneos.

Dahl no es prolijo en detalles sobre los principios normativos de la democracia ni sobre las implicaciones que de estos principios se seguirían.¹⁴⁷ Sin embargo, sí deja claro que, para considerar democrática a una comunidad política, es decir, para poder decir que se trata de una *poliarquía*, sus instituciones deberían satisfacer estos criterios en un grado mínimo. Según Dahl, las instituciones mínimas necesarias para ello, a las que se refiere como las “instituciones relevantes de una democracia de masas” (Dahl 1998, 83), serían seis.

Como ocurre con los criterios abstractos que definen la idea de democracia, Dahl no ofrece muchos detalles sobre ninguna de estas instituciones, sino tan sólo breves definiciones (Dahl 1989, 221, ss., 1998, 85, ss.), que no obstante son suficientes para ilustrar el aspecto institucional de un modelo pluralista de democracia. Las cinco primeras instituciones, a las que me referiré ahora, parecen encargarse de los aspectos más *minimalistas* de la democracia, garantizando que en las poliarquías se produzcan regularmente elecciones libres a las que concurren candidaturas provenientes de las diferentes asociaciones o grupos de interés. Estas instituciones son las siguientes.

La primera es la *elección de los cargos públicos*, de tal forma que el gobierno sea representativo de la población. La segunda son las *elecciones libres, frecuentes, y justas*, en las que la ciudadanía pueda elegir a sus representantes sin miedo ni coerción.¹⁴⁸ En tercer lugar, las poliarquías deberían tener *sufragio universal adulto*, que debería incluir a todas las personas adultas residentes permanentemente en el país. En cuarto lugar, las poliarquías deben reconocer la *autonomía asociativa*, necesaria para que los partidos y las asociaciones se impliquen en el proceso político. La quinta institución indispensable es la libertad de expresión, que otorga a la ciudadanía “un derecho a expresarse, sin miedo a castigos severos, sobre asuntos políticos definidos ampliamente, incluyendo críticas a los cargos públicos, al gobierno, al régimen, al orden socioeconómico, y a la ideología dominante” (Dahl 1998, 85–86, véase también Dahl 1989, 221; III).

¹⁴⁷ Quizás porque su método es más bien descriptivo (Dahl 2006, 63) y porque lo que trata de hacer no es postular *a priori* los principios normativos que deberían caracterizar la democracia, sino al contrario: inferir, a partir de los sistemas políticos que consideramos democráticos, cuáles son los criterios que nos permiten considerar como democráticos a esos sistemas políticos.

¹⁴⁸ En *Democracy and Its Critics* (1989), Dahl también incluye *el derecho a optar a un cargo* como una de las instituciones de la poliarquía. Al estar ausente en su obra posterior *On Democracy* (1998), puede entenderse que este derecho ha sido incluido dentro de la idea más general de elecciones libres, frecuentes y justas, las cuales difícilmente podrían celebrarse sin el derecho a optar a un cargo público.

Podría decirse que, hasta aquí, el pluralismo no se distingue mucho del escueto esquema institucional del modelo elitista (V§1). Sin embargo, Dahl incorpora una sexta institución que marca la diferencia con la concepción minimalista del elitismo. Esta última institución son las *fuentes de información alternativas*, que Dahl define así:

Las ciudadanas tienen derecho a buscar fuentes de información alternativas e independientes en otras ciudadanas, expertas, periódicos, revistas, libros, telecomunicaciones y cosas parecidas. Es más, *las fuentes alternativas de información realmente existen y no están bajo el control del gobierno o de ningún otro grupo político que trata de influir las creencias y actitudes políticas del público, y estas fuentes alternativas están efectivamente protegidas por ley* (Dahl 1998, 86, véase también 1989, 221).

La exigencia de que existan fuentes alternativas de información, vinculada al criterio de entendimiento ilustrado, anticipa algo que más adelante desarrollaré en profundidad, y es que a diferencia del elitismo, el pluralismo podría defender un papel activo del Estado en la regulación de la comunicación pública y en la provisión de información democráticamente relevante a la ciudadanía (VI§3.2 y 4.2, *respectivamente*).

Hay que advertir, no obstante, que la preocupación principal de Dahl era identificar los criterios definatorios de la democracia como un ideal de gobierno y las instituciones básicas que podrían implementar estos principios en la práctica. Cabe entender que las instituciones aquí referidas constituirían el esqueleto institucional de un sistema competitivo estable en el que las distintas facciones estarían formal y materialmente capacitadas para promover sus fines sin llegar a avasallar la igualdad política del resto, justamente porque esas mismas instituciones limitarían la capacidad de unos grupos para imponerse sobre otros.

Sin embargo, Dahl no se extendió mucho más allá de lo aquí apuntado, por lo que es difícil saber cómo concebiría los detalles del sistema democrático, tales como el sistema de medios. En cualquier caso, el modelo pluralista no está inspirado únicamente en las ideas de Dahl, y lo cierto es que el pluralismo ha sido tradicionalmente entendido como un modelo de democracia en el que las instituciones, y también los medios, sirven para encauzar, equilibrar y limitar la competencia entre facciones. Así lo ha entendido Baker, por ejemplo. En el pluralismo, dice,

el objetivo de crear acuerdos o negociaciones justas entre grupos debería guiar el diseño de las instituciones (*incluyendo los medios*). Cuando sea posible, las disposiciones

constitucionales deberían ser interpretadas de manera que protejan estas instituciones, ordenen su mantenimiento, y faciliten su creación (Baker 2001, 138, *cursiva mía*).

La interpretación de Baker es desde luego compatible con la postura de Dahl, para quien las normas constitucionales eran aquellas regulaciones que ayudan a establecer el reparto de ventajas y desventajas entre los diferentes grupos en liza (Dahl 2006, 137). Por ello en el modelo pluralista sería fundamental que se reparta el control de la prensa entre las distintas facciones, tal y como se hace con otras instituciones (VI§3.1-3.2).

1.3. Negociación y comunicación política

Ya hemos visto que el pluralismo asume una sociedad profundamente dividida en facciones (V§1.1) y que para articular el conflicto entre estas facciones de forma que ninguna tiranice al resto propone una serie de instituciones básicas (V§1.2). En esta subsección me centraré en algo menos institucional y más informal: el tipo de dinámica esperable dentro de este modelo. A grandes rasgos, podría decirse que la dinámica propia del modelo pluralista consistiría en un proceso de negociación constante, tanto entre las representantes políticas, como entre éstas y la ciudadanía.

Una de las tesis básicas del pluralismo es que las decisiones se toman mediante procesos de negociación en los que las diferentes facciones tratan de avanzar sus planes, los cuales frecuentemente chocan con los de otras facciones. Para que estas negociaciones sean justas, todos los grupos deberían estar representados adecuadamente en ellas y, tras alcanzar un acuerdo, la decisión debería responder a lo acordado. De lo contrario, las partes interesadas se verían legitimadas para movilizarse exigiendo una nueva negociación o la implementación de la decisión acordada (Pettit 1997, 187). Este proceso podría incluir negociaciones simultáneas de tres tipos distintos: *horizontales*, *verticales* y *diagonales*.

Las negociaciones *horizontales*, que se producirían entre facciones, son quizás las más evidentes. En este tipo de negociaciones cada facción defiende abiertamente sus preferencias autointeresadas, ajustándolas si es necesario a las preferencias autointeresadas de las otras partes. Esta búsqueda de acuerdos, articulada principalmente por las representantes políticas de cada facción, dista mucho del proceso racional deliberativo presupuesto por la teoría republicana (VIII§1.3) y se parece mucho

más a la negociación entre contratantes en el mercado; las partes se esfuerzan por sacar adelante un acuerdo mediante el intercambio mutuo de concesiones, y en este proceso las partes suelen recurrir a diferentes técnicas como el regateo y las promesas, pero también a los engaños e incluso las amenazas (Martí 2006a, 48, 98; Pettit 1997, 187).

Dada la dificultad para alcanzar mayorías absolutas, en cada legislatura las representantes políticas están obligadas a alcanzar algún nivel mínimo de acuerdos postelectorales si es que quieren sacar adelante alguna decisión. De ahí la perentoria necesidad de formar pactos y coaliciones de gobierno, hasta el punto de que los sistemas pluralistas son a menudo denominados “sistemas de coalición” (Mancini 1993, 137). Por otro lado, sería deseable que los partidos tengan que negociar, puesto que un gobierno monocolor aumentaría el riesgo de que la facción dominante abusase del resto haciendo un uso excesivamente partidista de las instituciones públicas.

La negociación horizontal no quedaría, sin embargo, encapsulada dentro de las instituciones representativas, sino que podría ramificarse a través de otras instancias institucionales y no institucionales, llegando a permear toda la sociedad. Efectivamente, los esfuerzos para influir en las políticas se articulan a través de una red de organizaciones que promueven los intereses de las distintas facciones desde fuera de las instituciones representativas (Dahl 1998, 98). Así, la división social no es solamente replicada por la división parlamentaria entre partidos políticos, sino que la estructura de la sociedad civil también refleja especularmente la fractura social entre distintas facciones, cada una armada con sus lobbies, sus sindicatos, sus iglesias, sus escuelas, sus medios comunicación o, en definitiva, con sus propios *grupos de interés*.

De forma simultánea a las negociaciones horizontales, se producirían *negociaciones verticales* entre las representantes políticas y sus respectivas facciones. La negociación vertical aparecería por la tensión entre las demandas que las facciones elevan a sus representantes y la necesidad que las representantes tienen de considerar también las demandas que les plantean las representantes de otras facciones. A menudo, las representantes de una facción tienen que ceder ante las demandas de otra facción, renunciando a parte de las exigencias de su electorado. Esto podría defraudar las expectativas de las votantes maximalistas, las cuales podrían llegar a ver a sus representantes como traidoras. Para asegurarse de que su electorado entiende la

estrategia del partido y les mantiene su apoyo, las representantes están obligadas a negociar también con los grupos sociales a los que representan, los cuales ejercen presión desde sus propias asociaciones (Talisse 2012, 207).

Por último, y también de forma simultánea, en la sociedad pluralista existen negociaciones *diagonales*. La negociación *diagonal* se produce entre miembros de una facción y representantes de otra facción distinta, como por ejemplo cuando el líder de un partido democristiano se dirige a las votantes de un partido socialdemócrata instándoles a no apoyar la despenalización del aborto. Igualmente, podría ocurrir cuando las bases de uno o varios partidos se dirigen a las representantes de otras facciones, apelando a su sentido de la equidad, como por ejemplo cuando las bases de los partidos de la oposición se manifiestan exigiendo al gobierno la convocatoria de nuevas elecciones.

Estos tres procesos de negociación no se limitan a los momentos electorales, sino que se producen con intensidad variable durante todo el tiempo, en una lucha constante por conseguir ventaja política sobre otros grupos (Talisse 2012, 207). En todo momento, las representantes saben que, si sus decisiones no son proporcionales al reparto de poder real entre las diferentes facciones, se exponen a sufrir movilizaciones en contra, por parte de su propio electorado o del electorado rival. Esta presión popular es lo que generaría incentivos para que las decisiones sean adecuadas a lo que cada parte puede exigir según sus propias fuerzas, contribuyendo así, junto con las instituciones básicas de la poliarquía (V§1.2), al mantenimiento del equilibrio entre facciones rivales.

Durante todo este proceso de negociación, ubicua y constante, la comunicación política cumpliría tres funciones clave para articular la negociación en el sistema pluralista.¹⁴⁹

La primera función de la comunicación política es servir como un instrumento más de negociación a disposición de las representantes políticas. A través de la comunicación política, los partidos no sólo intentan articular los temas y estructurar la agenda de una forma favorable a sus intereses (Mancini 1993, 141), sino que a menudo hacen un “uso negocial” de ella (Mancini 1993, 147). En el uso negocial de la comunicación política,

¹⁴⁹ Sigo aquí a Mancini (1993), quien llegó a estas conclusiones tras estudiar el sistema parlamentario italiano, un caso típico de sistema pluralista pluripartidista. En realidad, él menciona varias “funciones mediadoras” de la comunicación política, las cuales, a mi juicio, pueden aglutinarse en las tres que indico.

el objetivo de las representantes no es simplemente informar de su posición sobre algo, sino forzar una reacción por parte de sus adversarias, reacción que les ayude a avanzar en las negociaciones. Por ejemplo, cuando un partido hace pública su posición sobre algún asunto polémico, los demás partidos suelen verse obligados a reaccionar y revelar públicamente cuál podría ser su posición sobre ese asunto (Mancini 1993, 143).

La segunda función de la comunicación política, directamente relacionada con la primera, es la de controlar y, si es necesario, evitar el conocimiento público de algunos asuntos. En sistemas de coalición, la negociación suele ocurrir en encuentros personales, no necesariamente secretos, pero desde luego no plenamente expuestos al público ni sometidos a los procedimientos parlamentarios formales. Los acuerdos normalmente se concluyen, o al menos se preacuerdan, lejos de los escaños y de los focos de la prensa. Para proteger el adecuado funcionamiento de estos procesos de negociación no oficiales, los partidos utilizan la comunicación pública estratégicamente, manteniendo por lo general las negociaciones en secreto; sin embargo, podrían hacer público parte del proceso de negociación si en cierto momento esto fuera beneficioso (Mancini 1993, 140–41). Por ejemplo, un partido podría filtrar a la prensa un documento en el que la otra parte se muestra dispuesta a aceptar una demanda muy popular, poniendo a esta parte en una posición muy delicada si después se retractase en ese punto.

La tercera y última función de la comunicación política sería publicar la posición de los partidos sobre las diferentes cuestiones relevantes. Esta función incluye la publicación de la opinión oficial del partido acerca de algún tema concreto (Mancini 1993, 142), la identificación pública de los aliados y rivales del partido (ibid.) y la actualización sobre el estado de una negociación con otros grupos (ibid.). Mientras la información ofrecida en el desempeño de las dos otras funciones parece útil para que los partidos políticos puedan avanzar sus planes, la información ofrecida en el desempeño de esta tercera función parece más bien útil para que la ciudadanía se informe adecuadamente. Efectivamente, esta información contribuye a articular adecuadamente la relación vertical entre partidos y votantes, puesto que revela si las representantes se mantienen leales y defienden los intereses de su electorado (Mancini 1993, 139).

Durante todo este proceso de negociaciones constantes la prensa jugaría un papel crucial, presionando a las representantes, manteniendo a las facciones cohesionadas y

dotadas de buenos argumentos, e incluso llamando a la movilización si es necesario (VI§3.1). De hecho, dos de las tres categorías de información democráticamente relevante, la *información movilizadora* y la *información ritual* (VI§4.1), sólo podrían explicarse a partir de este proceso de negociación y comunicación política. No obstante, antes de explicar estas cuestiones queda por ver la concepción pluralista de la ciudadanía.

2. Concepción de la ciudadanía

Acabamos de ver las ideas centrales del pluralismo. Para este modelo, la población está dividida en grupos irremediabilmente enfrentados, entre los que tan sólo cabe alcanzar algún tipo de acuerdo proporcional a su poder relativo. En esta sección, presentaré la concepción de la ciudadanía propia de este modelo de democracia.

Primero (VI§2.1), argumentaré que si es cierto que la población está dividida en facciones, entonces es esperable que los razonamientos de las ciudadanas sufran sesgos cognitivos que las lleven a proteger los puntos de vista de su propia facción, siguiendo una lógica similar a lo que Caplan denomina *irracionalidad racional*. Después (VI§2.2), mostraré que la implicación y la participación esperable de las ciudadanas en modelo pluralista estaría mediada por su identificación con un partido, al cual se adherirían por motivos ajenos a la política y al que difícilmente dejarían de apoyar. Por último (VI§2.3), y en relación con esto, argumentaré que, debido a la participación partidista de las ciudadanas, sería esperable que éstas sostuvieran preferencias autointeresadas, exógenas y estables, pero dotadas de una cierta dimensión histórica.

2.1. Racionalidad irracional

Para explicar la concepción pluralista de la racionalidad ciudadana es importante tener presente la importancia de los sesgos cognitivos en el razonamiento humano, algo en lo que ya me detuve más atrás (I§3.5). Al asumir que la sociedad está dividida en facciones cuya motivación principal es defender sus intereses de grupo (VI§1.1), el pluralismo parece obligado a aceptar que las ciudadanas sufrirán importantes sesgos

cognitivos y que en sus razonamientos no se esforzarán por alcanzar las conclusiones más justas o verdaderas, sino aquellas más convenientes para su propia facción.

Sin embargo, por ello el pluralismo no debe aceptar una visión tan pesimista de la ciudadanía como la que plantean quienes, al constatar la prevalencia de los sesgos cognitivos, dicen que las ciudadanas son *hooligans* (J. Brennan 2016, 5) o “fans políticas” (Somin 2013, 78), o les acusan de seguir “una lógica perversa” e irracional (White y Ypi 2011, 392) propia del “tribalismo político” (J. Brennan 2016, 39). Este tipo de conclusiones extraordinariamente pesimistas recuerdan a aquellas que, dentro del marco elitista, concebían a la ciudadanía simple y llanamente como estúpida. Entonces ya vimos que semejantes críticas eran precipitadas y que el elitismo podría asumir una cierta racionalidad, a la que Downs (1957) denominó *ignorancia racional*, la cual permitiría a la ciudadanía tomar decisiones competentes a pesar de sus bajos niveles de implicación y conocimiento político (V§4.1). En este caso, ocurre algo parecido. A pesar de que la ciudadanía del modelo pluralista pudiera parecer simple y llanamente irracional, en realidad su comportamiento adoptaría una estrategia similar que, siguiendo a Caplan (2007), podría llamarse *irracionalidad racional*.

La explicación de Caplan, que matizaré levemente, consta de dos puntos principales. En primer lugar, Caplan sostiene que cuando las ciudadanas reciben información correcta o argumentos convincentes que contradicen sus creencias previas, se desata en su interior un conflicto inconsciente entre su bienestar por un lado y su concepción del mundo por otro. Por una parte, la ciudadanía debería querer conocer la verdad porque ésta parece la mejor forma de apoyar las políticas adecuadas, es decir, aquellas que les traerán bienestar. Pero, por otra parte, aceptar que se está equivocada conlleva costes psicológicos, especialmente si la equivocación afecta a las creencias fundamentales sobre las que se configura la identidad propia y la visión del mundo. Por eso corregir las creencias erróneas y votar contra lo que una solía creer conllevaría costes psicológicos enormes. Conllevaría, ni más ni menos, que una reconfiguración de la identidad y de la visión del mundo propias. Y el deseo de evitar estos inmensos costes psicológicos es lo que nos lleva, según Caplan, a “mostrar nepotismo hacia nuestras creencias favoritas” (Caplan 2007, 14). Como él dice, “la gente quiere aprender sobre el mundo *sin sacrificar su visión del mundo*” (Caplan 2007, 102, cursiva original).

El segundo punto de la teoría de Caplan se refiere a lo que ya anotó Downs: la probabilidad de que un voto individual cambie el resultado de las elecciones en una democracia de masas es cercana a cero. Una votante racional sabe que los resultados serán los mismos aunque cambiase su voto, y que por tanto las políticas implementadas serán las mismas independientemente de si ella individualmente reajusta su visión del mundo a cómo es realmente el mundo. De ahí que sea racional ahorrarse el esfuerzo de ajustar las creencias propias a la realidad, con el coste psicológico que eso conllevaría. Es más racional seguir creyendo y votando aquello que mejor encaja con la identidad y la visión del mundo ya adquiridas. En definitiva, es más racional ser irracional.¹⁵⁰

Esta sería la lógica seguida por las ciudadanas en el modelo pluralista. En lugar de adquirir su identidad tras identificarse con quien comparte sus puntos de vista, las ciudadanas del pluralismo adoptarían primero la posición de su grupo y después desarrollarían los argumentos para defender esa posición, escogiendo los hechos que la apoyan si fuera necesario. Es decir, que a partir de su identidad grupal las ciudadanas retrocederían hacia las opiniones que creen que deberían tener (White e Ypi 2011, 392).

La teoría de Caplan permite explicar que, bajo la apariencia de una absurda tozudez tribal subyace en realidad una lógica racional que protege la tranquilidad psicológica de las ciudadanas, al proteger su identidad y su visión del mundo frente a información indeseada. Su explicación es, no obstante, tremendamente pesimista. Asume que la ciudadanía prefiere autoengañarse para disfrutar de cierto confort psicológico antes que aceptar la evidencia y defender lo que a todas luces sería más justo. Se trata de una teoría doblemente pesimista, por cuanto niega no sólo que la ciudadanía tenga la motivación para conocer la verdad, sino también su disposición a promover un mundo mejor. Sin embargo, al igual que ocurría en el caso del elitismo, podría concebirse una explicación más optimista para la racionalidad de la ciudadanía en el pluralismo. No

¹⁵⁰ La similitud entre ambas estrategias cognitivas es clara no sólo porque Caplan construye su explicación a partir de la *ignorancia racional* de Downs, sino porque el propio Downs ya anticipó esta idea. Efectivamente, Downs ya se dio cuenta de que “algunos hombres racionales habitualmente votan por el mismo partido en cada elección. En las elecciones generales previas, se informaron cuidadosamente sobre todos los partidos en liza y sobre todos los asuntos del momento; y a pesar de eso siempre concluían la misma decisión sobre a quién votar. Por ello han resuelto repetir esta decisión automáticamente sin informarse bien, a menos que alguna catástrofe les haga percatarse de que ya no expresa su mejor interés. Como todos los hábitos, éste ahorra recursos, dado que previene que los votantes inviertan en información que no cambiaría su comportamiento. Así que es un hábito *racional*” (Downs 1957, 85, *cursiva mía*).

aspiro aquí a refutar la tesis de Caplan ni a desarrollar exhaustivamente esta explicación alternativa, sino tan sólo a plantearla como posible, a partir de tres consideraciones.

En primer lugar, debe considerarse la posibilidad del error. Incluso en ciencia, lo que hoy nos parece evidente podría ser falsado en el futuro, por lo que la validez de la evidencia científica siempre es cuestionable en cierto grado. Piénsese que por mucho tiempo la evidencia mostraba que el sol giraba alrededor de la tierra. En segundo lugar, la interpretación de los hechos siempre depende de los puntos de vista y de las premisas que se adopten, por lo que ante la misma evidencia personas con diferentes perspectivas podrían llegar a conclusiones diferentes. De ahí que tenga sentido sospechar de lo que para otras es obvio, especialmente si se pertenece a una minoría. En tercer lugar, las fuentes no son siempre creíbles. Esto afecta especialmente a las periodistas, que pertenecen a alguna facción, o trabajan para alguna empresa, o sirven a algún interés particular. Por ello es probable que los intereses de quien informa no coincidan con los intereses de la audiencia, y que la información haya sido retorcida o recortada en su favor. De ahí que tenga sentido dudar de la neutralidad e imparcialidad de los medios.

Estas consideraciones sugieren que incluso ante evidencias o pruebas claras, hay margen para dudar de lo que otras dicen, tanto más cuanto más minoritaria sea la facción a la que una pertenece. Si es así, entonces la resistencia a corregir las creencias previas no tiene por qué ser vista, tal y como asume la tesis de la *irracionalidad racional*, como un ejercicio de cobardía epistémica. Es posible que se trate, y especialmente en el caso de minorías, de un ejercicio de autoprotección frente a las visiones dominantes de las mayorías. Los miembros de minorías, con menos recursos para generar evidencias y promover sus discursos, podrían estar simplemente resistiéndose a los discursos mayoritarios en un intento de proteger los puntos de vista propios de su doctrina frente a los puntos de vista hegemónicos de las mayorías.

Por supuesto, de aquí no se deduce que siempre esté justificado mantener las creencias propias frente a evidencias adversas. Estrictamente, lo que sugiero es que el mecanismo psicológico que hay tras esta resistencia podría estar, en algunos casos, justificado. No estoy en condiciones de desarrollar esta teoría aquí, por lo que tan sólo la dejaré planteada como posible alternativa a la teoría de Caplan. En la siguiente subsección,

explicaré el tipo de implicación y participación esperable en una ciudadanía *racionalmente irracional*.

2.2. Implicación y participación

Acabamos de ver que en el modelo pluralista la ciudadanía razonaría *a la defensiva*, siguiendo procesos cognitivos que podrían considerarse *racionalmente irracionales* y que, según he sugerido, aspirarían a proteger los puntos de vista de las minorías frente a los de aquellas facciones con más poder de influencia. Ahora profundizaré en el modo en que las ciudadanas se implican en los asuntos públicos.

Lo primero que puede decirse es que el nivel de implicación y participación esperable en el pluralismo sería intermedio. Desde luego, sería mayor que el esperable en el elitismo (V§2.2). El modelo pluralista espera que la ciudadanía acuda regularmente a votar, pero también que siga con cierta atención los acontecimientos políticos y que se manifieste y se movilice cuando haya que presionar a las representantes políticas (VI§1.3). Se trata, no obstante, de una implicación menor que la esperada por el populismo, para el que la ciudadanía debería estar permanentemente movilizada (VII§2.2). De hecho, suele asumirse que la democracia pluralista ni espera ni incentiva una participación generalizada (Christians *et al.* 2009, 98), y el propio Dahl dijo que la cuestión más relevante de la política “es la de hasta qué punto las diferentes minorías de la sociedad se frustrarán las unas a las otras sus ambiciones *con la aquiescencia pasiva o la indiferencia de la mayoría de los adultos o votantes*” (Dahl 2006, 133, *cursiva mía*).

Así pues, en el pluralismo la movilización de la ciudadanía sería una posibilidad constante, que se materializaría sólo en momentos en los que hubiera que presionar a las representantes. En este sentido el pluralismo parece coincidir con el republicanismo deliberativo, que también asume una ciudadanía vigilante y lista para manifestarse en momentos puntuales, pero no constantemente (VIII§2.2). Sin embargo, en términos cualitativos, la implicación esperada en el pluralismo es muy diferente a la esperada en el republicanismo deliberativo. Mientras el republicanismo entiende que la movilización y la protesta están orientadas a exigir que las decisiones sean aceptables intersubjetivamente (VIII§2.2), para el pluralismo están orientadas a exigir que se

consideren específicamente los intereses del sector movilizado. Estas reivindicaciones sectoriales pueden ser contra las representantes de la propia facción -si se percibe que no son lo suficientemente leales o tenaces- o contra las representantes de otras facciones -si se percibe que la negociación o las decisiones son abusivas, desproporcionadas al reparto de fuerzas, o que no representan adecuadamente los intereses de la facción movilizada.

Por otro lado, el republicanismo confía en que la gente delibere de manera racional y razonable, orientándose a acuerdos mutuamente aceptables (VIII§2.1), mientras que el pluralismo entiende que la participación de la ciudadanía se basa en su identificación con un partido político determinado y que está mediatizada por las asociaciones afines a ese partido político. Lejos de promover propuestas comúnmente aceptables, a través de estas asociaciones, se articulan y defienden los intereses sectoriales de una facción, por lo general sin tomar en consideración los intereses de los demás sectores sociales. Así, el punto clave respecto a la participación en el pluralismo es que, aunque no se espera que la ciudadanía sea muy activa, sí se espera que la participación sea mediatizada por las asociaciones y grupos de interés vinculados con alguno de los partidos políticos, los cuales a su vez representan a alguna de las facciones que forman la sociedad.

Lo que determinaría que una ciudadana particular se implicase con algún partido específico sería el que esa ciudadana se sintiera parte de ese partido o de la facción a la que el partido pretende representar. Esta “identificación partidista” (*party identification*) suele caracterizarse como *emocional*, *estable* y *exógena* a la propia política (Holmberg 2007, 558). En primer lugar, la identificación partidista sería *emocional* porque no se basa en ninguna evaluación cognitiva sobre su significado (Holmberg 2007, 567). Las ciudadanas partidistas simplemente sienten apego por un grupo de referencia, y es por ese apego emocional por lo que se sienten unidas a él, por lo que lo defienden y por lo que votan por su partido político. En segundo lugar, la identificación partidista sería *estable* porque apenas sufre cambios a lo largo del tiempo (Wenman 2003, 61). Como dice Holmberg, la identificación partidista ha sido tradicionalmente considerada como una variable “que afecta a la política pero que *no es afectada por la política*” (Holmberg 2007, 56, *cursiva mía*). En tercer lugar, y en relación con esto, la identificación partidista sería *exógena a la política* (*ibid.*) porque la ciudadanía adquiriría el sentimiento de pertenencia a un grupo durante procesos ordinarios de la vida diaria, y

no a través de procesos específicamente políticos como las campañas electorales. Es decir, que en el modelo pluralista la ciudadanía adquiriría su identificación partidista igual que en el modelo elitista la ciudadanía conseguiría la mayoría de la información democráticamente relevante, durante su vida diaria y sin necesidad de instituciones específicas para ello (V§2.1).¹⁵¹

La identificación partidista, en conjunción con la racionalidad irracional, podría explicar por qué la ciudadanía tendería a encapsularse en sus facciones y por qué la participación en la vida pública estaría mediada por asociaciones vinculadas con esas facciones. Y, lo que es especialmente interesante para esta investigación, permitiría explicar por qué la ciudadanía preferiría consumir información ofrecida por medios afines a su grupo. El motivo es que resulta menos costoso preservar la identidad partidista intacta si no nos exponemos a los puntos de vista de quien piensa distinto, o si lo hacemos exponiéndonos solo a versiones distorsionadas o poco convincentes de sus argumentos.¹⁵²

Igualmente, la identificación partidista podría explicar algo tan importante como el tipo de preferencias promovidas por la ciudadanía. A esta cuestión, no obstante, es a lo que me dedicaré en la siguiente subsección.

¹⁵¹ Aunque esta concepción de la identidad partidista ha sido cuestionada (Holmberg 2007, 560–64), es plenamente coherente con la tesis de la racionalidad irracional. Por otro lado, tradicionalmente ha tenido un fuerte apoyo empírico. Por ejemplo, los autores de *The American Voter*, uno de los estudios empíricos sobre comportamiento electoral más influyentes, ya anotaron estos tres rasgos de la identidad partidista. Definieron la identificación partidista como “la orientación afectiva del individuo hacia un grupo-objeto importante de su entorno” y como “un sentimiento de apego por un partido u otro” (Campbell *et al.* 1976, 121), mostrando así su carácter *emocional*. Los otros dos rasgos -su *estabilidad* y su *origen exógeno*- se vieron empíricamente avalados por el estudio, que mostraba que a menudo la identidad partidista es heredada de los progenitores y que, una vez adquirida, difícilmente cambia a lo largo de la vida (Campbell *et al.* 1976, cap. 7).

¹⁵² Efectivamente, parece claro que lo que la gente busca en los medios son noticias que confirmen sus creencias previas (Uscinski 2014, cap. 3; Sunstein 2007). Prueba de ello es que las votantes tienden a buscar información sobre sus candidatas preferidos y a ignorar información sobre las candidatas que no les gustan (Redlawsk 2002, 1040). También parece una prueba de ello el hecho de que las ciudadanas más polarizadas sean las que consumen más información de medios partidistas, lo cual tiende a polarizarlas más (Levendusky 2013, 612).

2.3. Preferencias

Acabamos de ver que la identificación partidista es un factor fundamental en el funcionamiento del modelo pluralista. Pero donde más puede apreciarse el papel que juega la identificación partidista es en su capacidad para determinar las preferencias de la ciudadanía. Como dicen Achen y Bartels, “la mayoría de la gente elige su partido basándose en quienes son, en lugar de en qué piensan” (2016, 264).¹⁵³ Por ello, podría decirse que en el pluralismo las preferencias de la ciudadanía son concebidas como *autointeresadas*, exógenas y estables, aunque dotadas de una cierta dimensión histórica.

La primera característica es que las preferencias ciudadanas promueven intereses subjetivos *grupales*, porque surgirían a partir de motivaciones parciales sobre lo que es bueno para el propio grupo, y no de consideraciones independientes sobre la justicia, el interés general o el bien común (Martí 2006a, 99). Efectivamente, en un modelo pluralista cabe esperar que cada facción promueva las políticas que satisfarían sus intereses sin considerar los intereses de los demás, excepto si es necesario para avanzar en la negociación.

En este sentido, el pluralismo coincide con el elitismo, para el cual la ciudadanía tan sólo promovía sus propios intereses subjetivos (V§1.3, §2.3). En este caso, no obstante, se trata de intereses subjetivos grupales y no individuales. El populismo y el republicanismo, en cambio, entienden que la ciudadanía también está motivada por consideraciones relativamente imparciales sobre lo que es justo o bueno. En el caso del populismo, esta motivación surgiría del rechazo a la élite gobernante, y haría posible que surgiera una solidaridad genuina entre diferentes sectores populares de la sociedad (VII§1.5, 2.3), algo impensable para el pluralismo. En el caso del republicanismo, la ciudadanía estaría dispuesta a dar una consideración igual a los intereses de todo el mundo incluso sin necesidad de considerarse víctimas de una administración injusta (VIII§2.1, §2.3), algo igualmente inconcebible dentro del marco pluralista.

¹⁵³ Achen y Bartels concluyen esto tras un intenso estudio empírico sobre comportamiento electoral. Su conclusión no es, sin embargo, novedosa. Ya en 1960 los autores de *The American Voter* concluyeron que la identificación partidista condicionaba enormemente el comportamiento político de la ciudadanía al hacer que los asuntos se perciban a bajo la influencia de las afinidades grupales (Campbell et al. 1976 [1960], cap. 2). Medio siglo después, en *The American Voter Revisited* una nueva generación de investigadores ha comprobado que la tesis sigue siendo sólida (Lewis-Beck et al. 2008).

La segunda característica de las preferencias ciudadanas en el pluralismo es que serían, como la identidad partidista de la que surgen, *exógenas y enormemente estables* (Baker 2001, 137). El pluralismo entendería que las preferencias entran al sistema político como aportes externos que difícilmente podrían cambiar como consecuencia del proceso político. Como dice Pettit, en la negociación pluralista los corazones y las mentes de las partes están “cerrados” (Pettit 1997, 187). La implicación más directa del carácter exógeno y estable de las preferencias ciudadanas es que en el pluralismo la ciudadanía raramente votará por un partido distinto al que tradicionalmente ha votado.¹⁵⁴

No obstante, y a pesar de la supuesta estabilidad de las preferencias, el pluralismo entiende que éstas pueden sufrir cambios estratégicos (Martí 2006a, 48). Es decir, que aunque los fines preferidos sigan siendo los mismos, las ciudadanas podrían optar por medios distintos para conseguirlos. En este sentido, el pluralismo se aproxima al elitismo, que también concebía como posible solamente un cambio en las preferencias relativas a los medios, pero no en las relativas a los fines (V§1.3).

Los cambios estratégicos se producirían, previsiblemente, por alguna alianza electoral entre facciones.¹⁵⁵ Sin embargo, a largo plazo esas alianzas electorales podrían generar pactos duraderos que terminasen reconfigurando las facciones. De hecho, a menudo los partidos son el resultado de coaliciones estables entre diferentes grupos que, debido a razones históricas o idiosincráticas, acabaron uniéndose, sin que en principio hubiera una clara afinidad ideológica entre ellos. Como consecuencia de estas alianzas históricas entre grupos en principio muy diferentes, terminan incluyéndose dentro de una misma agenda diferentes propuestas sin conexión entre sí, las cuales no obstante son promovidas y defendidas por su facción correspondiente como si fueran un único bloque perfectamente coherente (Achen y Bartels 2016, 266).

¹⁵⁴ Esto explicaría por qué los partidos políticos se centran en lo que en que literatura en inglés se denomina “cazar donde están los patos” (*hunting where the ducks are*). La idea es simple. Las candidatas prefieren hacer campaña allí donde hay simpatizantes inactivas, a las que esperan movilizar, en lugar de acudir a zonas en las que predominan las disidentes, a quienes difícilmente podrían convencer de que cambiasen su voto. Antes que esforzarse por hacer que sus opositores cambien de opinión, tarea casi imposible, los partidos prefieren combatir la abstención entre sus filas y promoverla en las filas de sus rivales (Hochschild y Einstein 2014).

¹⁵⁵ Como han mostrado Achen y Bartels (2016, cap. 9) el apoyo de ciertos grupos a candidatos específicos es el resultado directo de la identificación de esos candidatos como miembros de estos grupos. Un ejemplo es el caso de John F. Kennedy, quien al ser visto por los católicos como uno de ellos consiguió atraer más apoyo entre los sectores católicos del país (Achen y Bartels 2016, 240–66).

Este posible cambio en las preferencias no debería confundirse con los cambios concebidos por el populismo o republicanismo deliberativo. En el caso del republicanismo deliberativo, la transformación de las preferencias sería resultado de una deliberación en la que se sopesan las razones en favor y en contra de las distintas opciones, considerando por igual los intereses propios y los ajenos (VIII§3.1, §2.3), algo inasumible para el pluralismo. En el caso del populismo, el cambio en las preferencias se debería a una rearticulación de la identidad subjetiva que aglutinaría varios sectores bajo un único grupo, denominado *el pueblo* (VII§2.1, §2.3). Esa rearticulación populista de la identidad no respondería a procesos racionales, sino emocionales, por lo que permitiría que las mismas ciudadanas defendiesen a la vez propuestas incompatibles entre sí.

El pluralismo no tiene una visión tan irracional de la política; podría aceptar que las nuevas facciones aglutinasen demandas que no estuvieran conectadas lógicamente entre sí, pero no que sean contradictorias. A fin de cuentas, las alianzas entre facciones responden a cálculos estratégicos, y por lo tanto a consideraciones racionales. Por otro lado, para el populismo la alianza de varios grupos conlleva simultáneamente la fusión de sus identidades en una nueva, mientras que para el pluralismo la unión electoral de varias facciones no implicaría que sus miembros adquiriesen una identidad compartida. Al menos a medio plazo, cada grupo mantendría su identidad estable y sus intereses claramente diferenciados de los del grupo aliado.

Dado que la identidad partidista es estable, solo cabe esperar que los grupos se fusionen en una nueva identidad tras generaciones de coaliciones estables. De hecho, la lealtad partidista podría explicarse, en última instancia, como el resultado de que las ciudadanas perciban los diferentes asuntos políticos como partes de la misma lucha histórica, que simplemente va tomando formas nuevas. Así, al entender la política como una competencia entre grupos más o menos estables y duraderos en el tiempo, cada elección podría ser vista, a pesar de los cambios, como la nueva instancia de un enfrentamiento sostenido durante generaciones (Berelson, Lazarsfeld, y McPhee 1954, 14, 316).

Por lo tanto, y a pesar de que el pluralismo podría coincidir con el elitismo en concebir las preferencias ciudadanas como estables, exógenas y autointeresadas, se separa de ese

modelo al atribuirles una dimensión grupal e histórica incompatible con la visión individualista y posthistórica del elitismo.

3. Ideal de prensa, libertad de prensa y sistema de medios

En las secciones previas hemos visto los elementos centrales del modelo pluralista. Primero, vimos que este modelo concebiría la democracia como un conjunto de instituciones que estructuran la lucha entre facciones evitando que ninguna tiranizase al resto. Después, vimos que la ciudadanía de este modelo estaría constituida por ciudadanas que defienden enconadamente los intereses y los puntos de vista de su propia facción, priorizando el contacto con personas, asociaciones e información próximas a sus propios puntos de vista.

En esta sección, abordaré las cuestiones relativas a los medios de comunicación. Primero (VI§3.1), presentaré una posible forma de concebir la prensa desde el modelo pluralista. Según esta noción, la prensa sería una herramienta política que permitiría la negociación entre las élites, pero también para movilizar a las bases y mantener cohesionados los grupos, en parte articulando su argumentario. Por ello, la prensa pluralista estaría formada por medios partidistas, altamente politizados y poco profesionalizados. Después (VI§3.2), argumentaré que la libertad de prensa dentro de este modelo debería ser concebida como una libertad política cuya función sería permitir que todas las facciones tuvieran control de un segmento proporcional de la prensa. Por último (VI§3.3), defenderé que en el modelo pluralista podría esperarse un sistema de medios dividido en un sector comercial y otro de prensa, el cual presentaría un alto grado de paralelismo político y cuyas audiencias estarían también segmentadas.

3.1. Ideal de prensa

En el capítulo previo (V§3.1) vimos que para el elitismo la prensa sería básicamente un negocio constituido por un conjunto de medios comerciales especializados en buscar y ofrecer información democráticamente relevante, cuando ésta existe. En el caso del pluralismo, la prensa tiene un carácter notablemente distinto. En lugar de como un negocio, es concebida como una *herramienta política* que permitiría a las facciones

competir por el poder y los recursos. En este sentido, el pluralismo coincide con el populismo, que también concibe la prensa como una herramienta de lucha por el poder, en este caso, cultural (VIII§3.1).

Previsiblemente, la mayoría de los medios que formarían parte de la prensa en el modelo pluralista serían *medios partidistas* (*partisan media*). A diferencia de los medios comerciales orientados al lucro, típicos del elitismo (V§3.1), de los medios radicales centrados en generar discursos contrahegemónicos, típicos del populismo (VII§3.1), y de los medios deliberativos promotores de la discusión racional, típicos del republicanismo deliberativo (VIII§3.1), los *medios partidistas* están centrados en la promoción de la agenda y los intereses de una determinada facción (Hallin y Mancini 2004, 29, 124; Christians *et al.* 2009, 98; Levendusky 2013, 612). Su actividad, constante durante todo el año, consistiría en la realización de tres funciones básicas.

La primera función sería servir para que las élites negocien ante el público. Esta función se refiere al ya mencionado *uso negocial de la comunicación política* (VI§1.3; Mancini 1993, 147). La idea básica es que las representantes utilizan la prensa como una plataforma para negociar entre ellas, enviándose mensajes entre sí, pero a la vista de todo el mundo. En el cumplimiento de esta función, la prensa sirve, más que a los intereses de la ciudadanía, a los de sus representantes.¹⁵⁶

La segunda función de la prensa es la *movilización de las bases*. En una democracia pluralista, la prensa debería contribuir a que la gente vaya a votar en las elecciones y a que se manifieste en defensa de sus intereses cuando sea necesario. Se trata de una función vital, más importante incluso que ayudar a que la ciudadanía entienda los detalles de la vida política (Christians *et al.* 2009, 98), puesto que a fin de cuentas las decisiones adoptadas por las representantes políticas dependen de la movilización popular más que de lo bien informada que esté la gente. En el cumplimiento de esta función, la prensa ofrecería un tipo de información democráticamente relevante, a la que denominaré *información movilizadora* (VI§4.1)

¹⁵⁶ Mancini destaca que el uso negocial de la comunicación política excluye a las masas de la “lista de interlocutores privilegiados”, y apuna que se trata en rigor de comunicación entre las élites políticas, que son al mismo tiempo fuentes y destinatarias de la información (Mancini 1993, 146–47). Sin embargo, hay que anotar que se trata de comunicación entre élites *ante el público*, y esto es fundamental, puesto que la exposición pública hace que el tipo de respuesta sea distinta de lo que sería si la negociación fuese estrictamente privada.

La tercera y última función de la prensa sería *cohesionar las facciones y articular sus argumentos*. Esta función consistiría en mantener los grupos sociales unidos en torno a sus valores y creencias compartidas, ayudándoles a desarrollar argumentos propios con los que defender sus puntos de vista en la esfera pública. Como desarrollaré más adelante, la información proporcionada por la prensa en el cumplimiento de esta función, a la que denominaré *información ritual*, sería de altísima relevancia democrática (VI§4.1)

Para el buen cumplimiento de estas funciones, no es necesario que la prensa sea independiente de las propias facciones, ni tampoco que sea imparcial y objetiva. Más bien lo contrario. Para que la audiencia pueda confiar en las periodistas y para que éstas cumplan adecuadamente sus funciones parece indispensable que estén vinculadas e implicadas abiertamente con las facciones a las que sirven (Mancini 1993, 144, Allen y Hindman 2014, 197). Esto explicaría por qué en el modelo pluralista, igual que ocurrirá en el modelo populista (VII§3.1) el ideal de prensa no respondería a los valores tradicionales del periodismo. En el modelo pluralista, los diferentes sectores de la prensa, formados por medios partidistas y claramente alineados con alguna facción, no tienen por qué presentar todos los puntos de vista de forma neutral, ni es esperable que dediquen el mismo tiempo a todos ellos. Cada segmento de la prensa podría legítimamente centrarse en la información más útil para la facción a la que informa.

De hecho, suele decirse que las dos características principales de los medios partidistas son su *alta politización* y su *baja profesionalización* (Hallin y Mancini 2004, 73, 98-119). La *politización* es el grado en el que el funcionamiento de la prensa se parece al de la política (Mancini 1993, 143; *también* Hallin y Mancini 2004, 27) o, si se quiere decir de otra manera, el grado en el que los medios de comunicación se comportan como partidos políticos. Pues bien, como digo, en el pluralismo sería esperable que los miembros de la prensa no sólo simpatizaran, sino que cooperaran con o incluso pertenecieran a alguno de los partidos políticos.

Es más, sería esperable que los medios partidistas siguieran lo que Van Dijk ha llamado el *cuadrado ideológico*. El cuadrado ideológico consiste en cuatro estrategias comunicativas propias de los contextos políticos: “Hacer énfasis a *nuestras cosas*

buenas. Hacer énfasis a *sus* cosas malas. Minimizar *nuestras* cosas malas. Minimizar *sus* cosas buenas” (Van Dijk 2005, 30).

La segunda característica de los medios partidistas es su *bajo nivel de profesionalización*, que se refiere al hecho de que quienes trabajan en estos medios no suelen conseguir el trabajo por su formación profesional como periodistas, sino por su vinculación con las facciones, y a que a menudo provienen de otros campos como la literatura, la academia o incluso la propia política. La baja profesionalización se explica por el hecho de que, para cumplir las funciones de la prensa en el sistema pluralista, la lealtad al grupo es tan importante o más que la formación profesional como periodista.

Tanto es así que, en algunas ocasiones, los periodistas pueden ser vistos como miembros de un partido político trabajando desde fuera del parlamento. Como dice Mancini, en los sistemas pluralistas los periodistas “no son las intermediarias entre el ‘palacio’ y las ciudadanas (...) sino que están entre los miembros del mismo ‘palacio’” (Mancini 1993, 147). Prueba de ello es que el éxito *profesional* de una periodista puede estar muy vinculado al de alguna representante política por la que la periodista hace campaña (Hallin y Mancini 2004, 27–28, 113).

Podría pensarse que la baja profesionalización de los miembros de la prensa debería hacer que la ciudadanía desconfiase de ellos. Sin embargo, no debe olvidarse que en este modelo las audiencias también serían partidistas (Hallin y Mancini 2004, 28; Mancini 1993, 147), y por ello es esperable que confíen en aquellas periodistas que perciben como miembros de su grupo, al tiempo que desconfíen de las que perciben como simpatizantes de otros grupos. A fin de cuentas, sólo alguien que conoce y comparte los intereses y los puntos de vista de un grupo es capaz de articular sus argumentos y de llamar a la movilización en el momento apropiado.

También es posible pensar que los medios partidistas contribuirán a manipular a la población, ofreciéndole información sesgada o manipulada (Levendusky 2013, 612; Caplan 2007, 179; Christians et al. 2009, 98). Desde luego, es probable que si una ciudadana solamente consume información de un medio partidista adquiera una visión sesgada de la realidad. Pero el pluralismo defiende la existencia de una multitud de medios, cada uno con su propio punto de vista, y la ciudadanía es libre de consumir información de cualquiera de ellos. La visión excesivamente sesgada de un medio

podría fácilmente compensarse accediendo al punto de vista de otros medios. Es más, exigir que los medios sean neutrales haría imposible que pudieran cumplir las dos últimas funciones de la prensa, las cuales requieren de un alto grado de afinidad entre periodistas y facciones.

Por último, es posible que la idea de una prensa formada por medios partidistas altamente politizados y poco profesionalizados choque con la expectativa de una prensa equilibrada. Sin embargo, para el pluralismo se trata justamente de todo lo contrario. Como veremos a continuación, una política de medios compatible con el pluralismo sería la de proponer que cada facción controlase su propio sector de la prensa, de tal forma que cada una pudiera articular sus puntos de vista y defender sus intereses autónomamente. Así, tanto la prensa como el sistema político, estarían en equilibrio.

3.2. Libertad de prensa

Acabamos de ver que la prensa es fundamental tanto para la articulación interna de las facciones como para permitirles competir por recursos y poder. En esta subsección argumentaré que, para que cada grupo pueda defender sus intereses adecuadamente a través de la prensa, el pluralismo debería comprometerse con una concepción de la libertad de prensa de corte político, entendida como un derecho similar a los de asociación, manifestación y voto, derechos todos ellos vinculados con el ejercicio del poder político y con la participación democrática. En concreto, para el pluralismo la libertad de prensa sería un *derecho a crear y controlar medios de comunicación con fines políticos en igualdad de condiciones*. Como trataré de explicar a continuación, esta concepción de la libertad de prensa puede extraerse a partir de la relación que Dahl establece entre el *entendimiento ilustrado* y las instituciones de la poliarquía.

El criterio de *entendimiento ilustrado*, se recordará, exige que todo el mundo tenga “oportunidades iguales y efectivas para aprender sobre las políticas relevantes alternativas y sobre sus consecuencias probables” (Dahl 1998, 38; VI§1.2). Uno de los instrumentos necesarios para la satisfacción de este principio democrático es la libertad de expresión, que es una de las instituciones básicas de la democracia (Dahl 1998, 95–96, 1989, 21). La relación entre el *entendimiento ilustrado* y la *libertad de expresión* es

tan intensa que principio e institución parecen implicarse mutuamente, llevándose el uno a la otra y viceversa.¹⁵⁷

Sin embargo, hay dos matices que merece la pena apuntar, y que son clave para entender la concepción pluralista de la libertad de prensa.

El primer matiz es que la libertad de expresión no aspira exclusivamente a la satisfacción del criterio de entendimiento ilustrado, sino que, según Dahl, también aspira a satisfacer otros dos criterios democráticos, el de *participación efectiva* y el de *control popular de la agenda*. Efectivamente, según Dahl la libertad de expresión es necesaria para que haya *participación efectiva* y *control popular de la agenda* porque de lo contrario las ciudadanas no podrían influir en las opiniones ni de sus representantes ni en las de sus conciudadanas; tal cosa, dice Dahl, sería un desastre democrático (Dahl 1998, 96–97).

El hecho de que la libertad de expresión contribuya no sólo a la satisfacción del entendimiento ilustrado, sino también de estos otros dos criterios democráticos, revela que su misión no es la promoción desinteresada del conocimiento, sino permitir la participación de la población en el proceso democrático. Se trataría, por tanto, de una libertad eminentemente política, porque su función sería eminentemente política. En este sentido, la concepción pluralista de la libertad de expresión se apoyaría especialmente en la justificación democrática de la misma, según la cual esta libertad es valiosa porque contribuye al buen autogobierno democrático (III§1.2). Mediante el ejercicio de este derecho, grupos e individuos pueden publicitar sus puntos de vista, hacerlos accesibles, competir por la definición de la agenda, mantener cohesionadas las facciones y, cuando hace falta, movilizarlas.

¹⁵⁷ Por un lado, el principio de entendimiento ilustrado parece necesitar de la institución de la libertad de expresión. Así, dice Dahl: “Para adquirir competencia ciudadana, las ciudadanas necesitan oportunidades para expresar sus propios puntos de vista, aprender unas de otras; participar en discusiones y deliberaciones; leer, escuchar y preguntar a los expertos, a los candidatos políticos y a las personas en cuyo juicio confían; y para aprender de otras formas que dependen de la libertad de expresión” (Dahl 1998, 97). Por otro lado, la institución de la libertad de expresión parece contribuir ineludiblemente a la ilustración de la ciudadanía, en la medida en que “hace difícil justificar procedimientos que recortasen o suprimiesen información que, de estar disponible, podría hacer que las ciudadanas llegasen a una decisión diferente; o que diesen a algunas ciudadanas un acceso mucho más fácil que a otras a información de importancia crucial; o que presentasen a las ciudadanas una agenda de decisiones que tuvieran que ser adoptadas sin discusión, a pesar de que hubiese tiempo para ello; y cosas por el estilo” (Dahl 1989, 112).

Pues bien, si la libertad de expresión tiene un marcado carácter político, entonces cabe entender que la libertad de prensa será aún más claramente una libertad política, ya que normalmente se le atribuye un rol más acotado al cumplimiento de funciones democráticas (III§3, §5.4).

El segundo matiz es que, aunque la libertad de expresión sea necesaria para la satisfacción del criterio de entendimiento ilustrado, Dahl no considera que sea suficiente para ello. Para satisfacer este criterio, las poliarquías necesitan, además, otras dos instituciones: *autonomía asociativa y fuentes alternativas de información*.¹⁵⁸

En relación a la autonomía asociativa, Dahl dice que los partidos, los lobbies y los grupos de interés contribuyen a la satisfacción del entendimiento ilustrado porque “proporcionan a las ciudadanas no sólo información sino también las oportunidades para discutir, deliberar y adquirir capacidades políticas” (Dahl 1998, 98). Es decir, que, gracias a la autonomía asociativa, las partes interesadas en alguna cuestión pueden organizarse para defender públicamente sus puntos de vista, constituyendo un medio de comunicación y convirtiéndose en fuentes de información para la ciudadanía.

Pero Dahl no asume que todos los grupos sean realmente capaces de hacerse oír. Es bien probable que algunas minorías no tengan recursos para fundar sus propios medios de comunicación. Y ahí entra la exigencia de que el Estado proteja y asegure *fuentes alternativas de información*, tercera institución, junto con la libertad de expresión y la autonomía asociativa, que contribuye a satisfacer el criterio de entendimiento ilustrado.

¿Cómo pueden las ciudadanas adquirir la información que necesitan para entender los asuntos si el gobierno controla todas las fuentes importantes de información o, más claramente, si un solo grupo disfruta del monopolio en la provisión de información? Las ciudadanas deben tener acceso, por lo tanto, a fuentes alternativas de información que no estén bajo el control del gobierno ni dominadas por ningún otro grupo o punto de vista (Dahl 1998, 97).

¹⁵⁸ El hecho de que estas tres instituciones de la poliarquía -la libertad de expresión, la autonomía asociativa y las fuentes alternativas de información- contribuyan a la satisfacción de los mismos criterios democráticos -a saber, la participación efectiva, el control de la agenda y el entendimiento ilustrado- sugiere que estas tres instituciones tienen un carácter similar. Para una explicación de cómo las diferentes instituciones contribuyen a la satisfacción de los criterios democráticos véase Dahl 1998, cap. 8 (especialmente 93-99).

En definitiva, para permitir que la ciudadanía se informe sobre asuntos públicos, el Estado debería evitar el monopolio y el oligopolio en los medios de comunicación, asegurando la existencia de una pluralidad de fuentes alternativas de información. Este apunte es clave para entender las obligaciones que el Estado deberá asumir para garantizar que la ciudadanía puede acceder a información democráticamente relevante. Como se verá, el Estado deberá repartir el control de la prensa entre las distintas facciones, equiparando su capacidad material para ejercer la libertad de prensa y evitando que ninguna facción se haga con el control total de la institución (VI§4.2). Y este esfuerzo pluralista por garantizar una igual capacidad material para ejercer la libertad de prensa no hace sino reforzar la tesis de que se trata de una libertad política, puesto que normalmente suele exigirse que las libertades políticas sean no sólo formal sino también materialmente iguales.¹⁵⁹

Estos dos matices sugieren que para el pluralismo la independencia de la prensa podría significar algo distinto de lo que significaba para el elitismo. Como se recordará, para el elitismo la prensa debería ser *políticamente* independiente, en el sentido de que no debería estar controlada ni regulada en forma alguna por el Estado; esto es lo que lleva al elitismo a confiar en el mercado como organizador de la prensa (V§3.1). Para el pluralismo, en cambio, una prensa verdaderamente independiente sería aquella adecuadamente segmentada entre las facciones, de tal forma que el funcionamiento global de la institución respondiera proporcionalmente a los intereses de las facciones. Esta intuición es la que obligaría al Estado a intervenir en el mercado de medios, asegurando que todas las facciones tuvieran acceso a sus propios medios (VI§4.2).

Esta noción de independencia de la prensa se aleja notablemente de la concepción republicano-deliberativa, según la cual la prensa sólo es libre si disfruta de independencia política y económica, pero también independencia social (VIII§3.1). Recuerda más bien a la noción populista de independencia de la prensa, según la cual esta institución sólo es realmente libre si está bajo control popular (VII§3.2). Por supuesto, el pluralismo difiere del populismo en que no concibe al pueblo como una entidad unitaria, sino como un conjunto en facciones enfrentadas, y por eso defiende el

¹⁵⁹ A esto es a lo que Rawls se refiere con el *valor equitativo de las libertades políticas iguales* (Rawls 1996, VII, §12 y *aún mejor* Rawls, 2012, §45).

reparto de la prensa entre estos grupos irreconciliables en lugar de entregársela al sujeto indefinido del populismo, el pueblo. Pero en el fondo ambos modelos parecen coincidir en que lo que hace libre a la prensa es estar bajo control de ciertos grupos sociales. Probablemente, la implicación más importante de esta diferencia entre el pluralismo y el populismo sea que el pluralismo ofrecería una mayor garantía de que el Estado jamás intentará reducir la pluralidad de voces apelando a los supuestos auténticos intereses del pueblo o a su supuesto genuino punto de vista porque, simplemente, el pluralismo no cree que tales intereses o puntos de vista existan.

Con esto ya hemos adelantado parte de lo que diré en la próxima subsección, en la que presentaré el sistema de medios esperable dentro del modelo pluralista.

3.3. Sistema de medios

Una vez presentados un ideal de prensa y una concepción de la libertad de prensa plausibles dentro del pluralismo, podemos vislumbrar el sistema de medios esperable en este modelo. Se trataría de un sistema dual, dividido en dos sectores diferenciados. Por un lado, estarían los *medios partidistas*, que se dedicarían a la realización de las funciones democráticas de la prensa (VI§3.2), y por el otro estarían el resto de medios, que no se dedicarían a la cumplir las funciones de la prensa y que, previsiblemente, serían medios comerciales.

El pluralismo coincidiría así con el republicanismo deliberativo, que también presentaría un sistema de medios dual, con un sector dedicado a las funciones de la prensa y otro sector dedicado a funciones diversas (VIII§3.3). En los modelos elitista y pluralista, en cambio, el sistema de medios tendría una estructura relativamente unitaria, pues todos los medios tendrían un carácter similar. En el caso del elitismo todos serían medios comerciales (V§3.3), mientras para el populismo todos los medios participarían, de manera más o menos velada, en la lucha por la hegemonía (VII§3.3). En cambio, tanto el pluralismo como el republicanismo deliberativo probablemente concebirían un espacio diferenciado para la prensa y otro para el resto de los medios.

Centrándonos en el sector de los medios partidistas, que son los que previsiblemente conformarían la prensa dentro del modelo pluralista, cabe decir que su característica

principal sería el *paralelismo político*. El paralelismo político es un concepto empleado por Hallin y Mancini (2004; *también* Mancini 2008) para referirse al grado en el que la estructura de la prensa refleja la del sistema de partidos. En concreto, estaría definido por tres rasgos que muestran la vinculación entre los partidos, las facciones y los medios que forman parte de la prensa.

El primer rasgo es una tendencia en los medios a reflejar las orientaciones de las organizaciones políticas, en cuyos puntos de vista y argumentos se centra por encima de todo. El segundo es la existencia de claras conexiones entre los medios y las asociaciones políticas, como partidos y sindicatos. Aunque podría ocurrir, estas conexiones no tienen por qué ser relaciones de propiedad; es posible que, simplemente, los medios y las organizaciones políticas compartan la misma cultura o las mismas bases y que la audiencia de uno se corresponda con las votantes del otro. El tercer rasgo del paralelismo político es la ya mencionada baja profesionalización de la prensa, que se refiere al hecho de que las periodistas sean personas cercanas a, y posicionadas con, algún partido político.

El paralelismo político, “existe en su forma más fuerte cuando “cada medio de comunicación está alineado con un partido particular, cuyos puntos de vista representa en la esfera pública” (Hallin y Mancini 2004, 27). Ésa sería, precisamente, la situación del sector de prensa formado por medios partidistas. Y la consecuencia esperable del paralelismo político sería un sistema de medios en el que no sólo la prensa, sino también sus audiencias, están segmentadas. Efectivamente, en un modelo pluralista en el que cada facción controlase un segmento de la prensa formado por medios partidistas afines, lo esperable sería que, tal y como las ciudadanas normalmente votan por el partido afín a su facción sin considerar apenas otras opciones, también sigan los medios partidistas afines a su facción sin prestar atención a los otros. Surgiría así una correspondencia entre prensa, partidos y facciones similar a la que describen Achen y Bartels:

Un partido construye un punto de vista conceptual a través del cual sus votantes pueden encontrarle el sentido al mundo político. Los periódicos, las revistas, las páginas web y los canales de televisión simpatizantes retransmiten la estructura a los partidarios. Esa estructura identifica amigos y enemigos, provee de temas de conversación y dice a la gente cómo pensar y qué creer. (...) Para las votantes que se identifican con un partido, el partidismo une conceptualmente casi todos los aspectos de la política electoral. Una vez dentro de la estructura conceptual, la votante se encuentra habitando un universo

relativamente coherente. Sus candidatas preferidas, sus opiniones políticas, e incluso su visión de los hechos, todo ello tenderá a encajar bien (Achen y Bartels 2016, 268).

Desde luego, no cabe esperar que con este sistema de medios la ciudadanía esté exhaustivamente informada. Pero sí es esperable que esté lo suficientemente informada como para poder defender adecuadamente sus intereses sectoriales, contribuyendo así al mantenimiento del equilibrio sistémico. En la siguiente sección, abordaré la información que la ciudadanía necesitaría para cumplir este rol, así como las posibles obligaciones que para el Estado se derivarían del derecho de la ciudadanía a recibir esa información.

4. Concepción del derecho ciudadano a la información

A lo largo de las secciones pasadas he presentado un modelo plausible de democracia pluralista. He mostrado cómo el pluralismo podría concebir la democracia (VI§1), la ciudadanía (VI§2), la prensa (VI§3.1) y la libertad de prensa (VI§3.2), así como el sistema de medios que cabría esperar dentro de este modelo (VI§3.3). En esta sección emplearé estos elementos para retomar la discusión sobre el derecho ciudadano a la información y tratar de responder, desde la perspectiva pluralista, las cuestiones que quedan pendientes (IV§4).

Primero (VI§4.1), retomaré la cuestión del contenido y argumentaré que, en esta concepción pluralista, el derecho ciudadano a la información daría derecho a una cantidad moderada de información. También defenderé que la información a la que la ciudadanía tendría derecho en este modelo podría clasificarse en tres categorías de información democráticamente relevante, a las que me referiré como *etiquetas generales*, *información movilizadora* e *información ritual*. Después (VI§4.1), abordaré la cuestión de las obligaciones derivadas del derecho ciudadano a la información y defenderé que, en esta concepción pluralista, este derecho exigiría al Estado acciones positivas destinadas a segmentar adecuadamente la prensa.

Con esto, confío en poder ofrecer una concepción *pluralista* del derecho ciudadano a la información inspirada en el modelo de democracia que acabo de presentar. Aún sería posible que, desde este mismo modelo o desde otros alternativos, se desarrollasen otras concepciones pluralistas, pero eso es algo que aquí no consideraré.

4.1. Contenido

Por lo dicho hasta aquí, parece que para el modelo pluralista la ciudadanía tendría unas necesidades informativas mayores que en el elitismo, ya que su nivel de implicación y de participación sería mayor que en aquel modelo. Sin embargo, la ciudadanía del pluralismo sigue sin necesitar mucha información (Rapeli 2014, 71), desde luego menos de lo que necesita en los modelos populista (VII§4.1) y republicano-deliberativo (VIII§4.1), en los que por lo general se espera que la implicación popular sea mayor. El pluralismo ocuparía así una posición intermedia entre estos dos modelos y el elitismo.

El propio Dahl ha dejado claro que la ciudadanía no necesita mucha información para poder cumplir con su papel en el sistema democrático:

Gracias a los partidos políticos y los grupos de interés, la cantidad de información que las ciudadanas necesitan para estar adecuadamente informadas, activamente implicadas en política y ser políticamente efectivas se reduce en realidad a niveles más fácilmente asequibles. Un partido político suele tener una historia conocida de forma general por los votantes, una dirección presente que es normalmente una extensión de su pasado y un futuro bastante predecible. Consecuentemente, las votantes tienen menos necesidad de entender cada asunto público importante. En lugar de eso, pueden simplemente votar por las candidatas del partido de su elección con la confianza de que, si son elegidas, sus representantes normalmente promoverán políticas que a grandes rasgos concuerdan con sus intereses (Dahl 1998, 185, cursiva mía).

Es decir, que al igual que en el elitismo, en el pluralismo la ciudadanía emplearía pistas y atajos informativos para informarse sin necesidad de profundizar en las complejas cuestiones políticas. En el caso del elitismo los detalles sobre las políticas públicas o los problemas sociales eran prescindibles porque lo único democráticamente relevante era la competencia de las élites para gestionar los asuntos públicos (V§4.1). En el caso del pluralismo, en cambio, esos detalles serían democráticamente irrelevantes porque las ciudadanas tomarían partido, nunca mejor dicho, por el grupo de élites afín a su facción, del que esperarían que promoviera sus intereses propios (Mancini 1993, 144; Rapeli 2014, 71). De hecho, en términos generales puede decirse que para el pluralismo la relevancia democrática vendría determinada por la utilidad de la información para promover los intereses grupales. Sería, por tanto, un criterio relativo al grupo. Afinando

más, esta información podría clasificarse en tres categorías, a las que me referiré como etiquetas generales, información movilizadora e información ritual.

La primera categoría de información democráticamente relevante, formada por *etiquetas generales sobre los partidos y las élites políticas*, sería probablemente la más importante. Esta información coincidiría a grandes rasgos con la segunda categoría de información democráticamente relevante del elitismo, formada también por etiquetas generales sobre las élites candidatas a gobernar (V§4.1).

En el caso del pluralismo, las etiquetas generales paradigmáticas serían los nombres de los partidos, de la coalición o de su ideología, que funcionarían como pistas a partir de las cuales podría inferirse la facción afín a la candidatura y, por tanto, los intereses que esa candidatura defiende. De forma secundaria, las etiquetas podrían incluir información que ilustrase cómo algún partido o líder se identifica con una facción determinada. Por ejemplo, una noticia en la que la lideresa de un partido visita una congregación religiosa serviría para mostrar su afinidad ese sector social; lo mismo ocurriría con un reportaje sobre la confraternización entre sindicalistas y alguna representante política. Este tipo de informaciones son atajos informativos para inferir qué intereses promoverían las distintas élites políticas y, por tanto, para identificar a qué candidatura conviene votar.

La segunda categoría de información democráticamente relevante es aquella a la que me referiré como *información movilizadora*. La información movilizadora es aquella que articula la negociación vertical entre representantes y ciudadanía, la cual ofrecería la en el cumplimiento de su segunda función, que consiste en movilizar a las bases de las facciones (VI§3.1). La información movilizadora serviría para mantener a la ciudadanía al tanto de lo que hacen sus representantes e informarle de cuándo sus intereses están en juego, proporcionándole las herramientas para defenderlos. Si la ocasión lo requiriese, la información movilizadora debería incentivar a que la gente reaccione contra una parte o contra la totalidad de las representantes políticas, exigiendo una mejor consideración de sus intereses.

Aunque el populismo también incluye una categoría de *información movilizadora* como información democráticamente relevante, en ambos casos se trata de información distinta con funciones notablemente diferentes. Tampoco debe confundirse esta información *movilizadora pluralista* con la información *articuladora* del populismo.

Explicaré estas diferencias cuando aborde la concepción populista del derecho ciudadano a la información (VII§4.3). El papel de la información movilizadora en el pluralismo queda claro en la siguiente cita de Baker, en la que recoge las obligaciones que tiene la prensa hacia la ciudadanía:

Primero, la prensa debería proporcionar a los individuos y a los grupos organizados información que indique *cuándo sus intereses están en riesgo*. Segundo, los medios deberían ayudar a movilizar a la gente para que participe y promueva intereses divergentes. (...) Tercero, (...) la información sobre demandas populares debe fluir adecuadamente -esto es, dada la brecha práctica entre ciudadanas y legisladoras, la prensa debería hacer conscientes a los legisladoras del contenido y de la fuerza de las demandas de la gente (Baker 2001, 148, *cursiva mía*).

Como se ve, la información movilizadora contribuye a que las representantes sean leales a su electorado y a que respeten a las votantes de sus rivales. Si las representantes fallan a sus votantes, se exponen a sufrir movilizaciones en contra por parte de su propio electorado, mientras que si intentan excederse a costa del resto del electorado se exponen a revueltas por parte de esos sectores. Así, si la toda ciudadanía tiene información movilizadora adecuada estará lista para exigir que se respeten sus intereses y será más probable que la negociación entre élites honre la correlación de fuerzas entre facciones.

La información movilizadora paradigmática sería aquella que pone a la ciudadanía al tanto de los avances estratégicos de sus representantes, es decir, informes sobre sus alianzas, coaliciones y fórmulas de gobierno (Mancini 1993, 144). También podría incluir informes sobre la distribución de fuerzas en las negociaciones, lo cual ayudaría a que la ciudadanía ajustase sus expectativas a la realidad (Baker 2001, 152). Pero también podría consistir en avisos que alerten sobre la puesta en riesgo de los intereses del grupo, de tal manera que éste pueda movilizarse y defenderse (Baker 2001, 148). Y durante las negociaciones, podría también consistir en noticias acerca de la posición de los partidos y sobre cómo las representantes promueven los intereses de sus votantes (Mancini 1993, 139–42).

La tercera y última categoría de información democráticamente relevante sería aquella a la que he llamado, inspirándome en una distinción trazada por James Carey (1992), *información ritual*. Para explicar este tipo de información es necesario traer a colación

la distinción de Carey entre dos visiones de la comunicación, a las que denomina “visión transmisional” (*transmission view*) y “visión ritual” (*ritual view*) de la comunicación.

La *vision transmisional de la comunicación* entiende que la comunicación consiste en la distribución de información con el fin de saber qué es lo que ocurre y tener un mayor control sobre las cosas y las personas que están lejos (Carey 1992, 15). Para esta visión, que es la dominante en la cultura occidental, la comunicación se define por términos como “impartir”, “enviar”, “transmitir” o “dar información a otras” (*ibid.*). La *visión ritual de la comunicación*, en cambio, no la asocia con la transmisión de hechos fácticos, sino con lo común y la comunidad. Además, asume que la principal función de la comunicación no es ejercer el control sobre personas y cosas distantes, sino *expresar una visión del mundo*. Por eso, en la visión ritual, la comunicación se define por términos como “compartir”, “participar”, “asociación”, “camaradería” y “la posesión de un fe común” (Carey 1992, 18). En palabras de Carey, la visión ritual de la comunicación:

ve la manifestación original o más elevada de comunicación no en la transmisión de información inteligente, sino en la construcción y el mantenimiento de un mundo cultural ordenado y dotado de significado que puede servir como un control y contenedor para la acción humana (Carey 1992, 18–19).

Pues bien, tomando esta distinción como base, entiendo por información ritual aquella que contribuye a preservar la identidad las facciones y a mantener a sus miembros unidos, sintiéndose parte de una misma comunidad que comparte valores y, a menudo, una historia de lucha por sus intereses mutuos. Al proporcionar información ritual a la ciudadanía, la prensa contribuiría a la adecuada articulación interna de las facciones. Su propósito no sería meramente el de informar sobre cómo es el mundo, sino el de mantener y reforzar los vínculos internos al grupo y la identificación partidista. Se trata, en definitiva, de la información que la prensa ofrecería en el cumplimiento de su tercera función, que consiste en mantener la cohesión interna de las facciones y en articular argumentaciones para que puedan defender sus intereses (VI§3.1). Debido al doble carácter de esta función, la información ritual podría dividirse en dos subcategorías.

Por un lado, habría *información ritual cohesiva*, que simplemente serviría para mantener vivos los vínculos históricos y emocionales que unen a los miembros de los

grupos. Las noticias que conmemoran algún aniversario, como por ejemplo una batalla o alguna proclamación institucional importante son casos claros de este tipo de información ritual cohesiva. También lo son las noticias que informan sobre alguna festividad, tradición o costumbre, así como aquellas que informan de algún acontecimiento simbólico sin trascendencia política pero no obstante cargado de simbolismo para la facción, como la elección de una nueva lideresa religiosa.

Sin embargo, la información ritual cohesiva no tendría por qué ser información fáctica o descriptiva. También podría incluir música, como algún himno, o incluso poesía, si es que eso contribuye a mantener al grupo unido. Igualmente, no sería necesario que la información se ajustase estrictamente a los hechos, ya que lo importante sería su capacidad para generar emociones e implicación. En este sentido, el pluralismo se aproxima a la forma de comunicar propia del populismo (VII§3.1, 4.1), que también se distancia del periodismo objetivo e imparcial defendido tanto por el elitismo (V§3.1, 4.1) como por el republicanismo deliberativo (VIII§3.1, 4.1)

Por otro lado, y junto a la información ritual cohesiva, habría *información ritual argumentativa*. Ésta pretendería articular argumentativamente a las facciones, ayudando a que sus miembros construyeran una interpretación del mundo acorde a sus premisas y a que conocieran los argumentos que la sustentan. Si la información ritual cohesiva uniría al grupo, la información ritual argumentativa daría herramientas para que el grupo defendiera sus puntos de vista, protegiéndoles frente a una posible colonización cultural por parte de grupos más poderosos. Como se verá, a pesar de tratarse de información argumentativa, este tipo de información ritual es radicalmente distinta a los argumentos que el republicanismo deliberativo considera democráticamente relevantes, pues en su caso la relevancia dependería de la capacidad de la argumentación para promover un acuerdo mutuamente aceptable, y no de la capacidad para defender ciertos intereses establecidos *ex ante* como adecuados (VIII§4.1).

En cualquier caso, lo que tienen en común ambos tipos de información ritual, la cohesiva y la argumentativa, es que dan recursos para que ciudadanas *racionalmente irracionales* preserven sus identidades partidistas y no decaigan en la competencia con el resto. En su conjunto, estas tres categorías de información democráticamente relevante –las etiquetas generales, la información movilizadora y la información ritual-

podrían equipar a los miembros de todas las facciones para defender sus intereses en la liza constante que libran entre sí. Si todas las ciudadanas tuvieran un fácil acceso a esta información sería esperable, por tanto, que el sistema político estuviera en equilibrio. La siguiente cuestión es: ¿qué debería hacer el Estado para que así sea?

4.2. Obligaciones derivadas

Dahl, como la mayoría de los teóricos de la democracia y del Derecho, estuvo más preocupado por proteger los intereses de quien emite información que los de quien la busca o la recibe. Sin embargo, su defensa del entendimiento ilustrado como un criterio básico de la democracia le llevó a plantear la necesidad de nuevas instituciones que facilitasen a la ciudadanía la adquisición de conocimiento político. Abrió así la puerta a la posibilidad de que se reconociese jurídicamente el derecho ciudadano a la información, y por eso defendí que puede ser considerado uno de los precursores de este derecho (IV§3.2). En esta subsección mostraré que, efectivamente, en la concepción pluralista del derecho ciudadano a la información éste probablemente merecería el estatus de derecho legal y tendría fuerza suficiente para exigir al Estado acciones positivas.

A grandes rasgos, podría decirse que el pluralismo aspiraría a evitar el monopolio y a incrementar la pluralidad de medios, lo cual requeriría que el Estado distribuyese la propiedad y el acceso entre las diferentes facciones, aprobando normativas antimonopolio y pro-competencia (Freedman 2008, 31; Baker 2001, 138, 178; Christians et al. 2009, 98). De forma más específica, podría afirmarse que el pluralismo aspiraría a establecer una *segmentación adecuada de la prensa*. Ésa podría ser la obligación genérica que, de esta concepción pluralista del derecho ciudadano a la información, se derivaría para el Estado.

La segmentación de la prensa es un concepto acuñado por Baker, y aunque él mismo reconoce que es muy difícil estipular con precisión en qué consiste (Baker 2001, 179), podría entenderse que una prensa adecuadamente segmentada es aquella cuyo control está repartido entre las distintas facciones de forma proporcional a su tamaño. Esta interpretación se sustenta en el hecho de que, según Baker la segmentación *adecuada* de la prensa se opone a otras dos formas de segmentación de la prensa, a las que se refiere

como segmentación inadecuada (o pluralismo inadecuado, Baker 2001, 177–78) y segmentación corrupta (o pluralismo corrupto, Baker 2001, 178–84).

La *segmentación inadecuada* sería aquella incapaz de movilizar efectivamente a los diferentes grupos. Se produce cuando la propiedad de los medios está concentrada en unas pocas manos (Baker 2001, 177) o cuando, a pesar de estar distribuida, los distintos medios promueven los mismos intereses (Baker 2001, 178). En ambos casos, quienes controlan los medios son incapaces de movilizar adecuadamente a los diferentes sectores de la sociedad porque, al pertenecer a un mismo grupo, no son capaces de entender los intereses, las creencias, ni los estándares de los otros grupos.

La *segmentación corrupta*, en cambio, se produce cuando los medios no reflejan el auténtico carácter, o los intereses reales de las audiencias (Baker 2001, 178). Según Baker, los casos paradigmáticos de segmentación corrupta corresponden a lo que Habermas denomina colonización del mundo de la vida por parte de los sistemas del mercado o del Estado.

La segmentación idealmente representa el desarrollo discursivo de cada grupo dentro del mundo de la vida en respuesta a la identificación que cada grupo hace de sus necesidades y valores. La corrupción ocurre cuando la segmentación refleja los mecanismos de dirección del poder burocrático o del dinero en lugar de las necesidades y los valores del grupo (Baker 2001, 180).

Cuando alguno de estos sistemas impone sus intereses sobre los medios, favorece un tipo de comunicación que se desvía de los intereses de los grupos y pervierte el funcionamiento de la prensa. La segmentación sería corrupta en la medida en que responda a los intereses del mercado, dando más visibilidad a los grupos cuyos intereses son favorecidos por el libre mercado, o del Estado, dando más visibilidad a los grupos cuyos intereses coinciden con los de la administración.

Es decir, que una segmentación adecuada sería aquella que otorgase a cada facción un segmento de la prensa proporcional a su número de miembros, con independencia de la capacidad que las facciones tuvieran para conseguir recursos económicos o poder institucional. La noción de segmentación pone de relieve, de nuevo, que para el pluralismo una prensa libre no es aquella plenamente desregulada, sino aquella cuyo control está bajo control de los grupos sociales debidos (VI§3.1).

La importancia de segmentar adecuadamente la prensa se debe, en primer lugar, a que para el pluralismo es fundamental que las instituciones estén bien repartidas entre las distintas facciones; de lo contrario, el equilibrio del sistema estaría en peligro (VI§1.1). Pero, en segundo lugar, y quizás más importante aún, la adecuada segmentación de la prensa es necesaria porque ésta es una herramienta política que capacitaría a los grupos para la competencia política (VI§3.1). Por lo tanto, el acceso a la prensa condiciona enormemente las posibilidades que cada facción tiene de promover sus intereses.

Una facción sin acceso a la prensa se vería privada de una herramienta fundamental para la competencia política, sería menos capaz de movilizar a su electorado, probablemente adquiriría menos poder institucional del que le correspondería y, por tanto, no sería capaz de defender sus intereses adecuadamente. En el extremo, carecer de un segmento de prensa propio podría llevar a que los intereses de esa facción no recibiesen la misma consideración que los de miembros de otros grupos, lo cual atentaría contra la igualdad política a la que se adhiere el pluralismo (VI§1.1). Por eso, como dice Baker, el pluralismo insiste en que “cada segmento de la sociedad necesita sus propios medios para la movilización interna, la promoción externa, y el reclutamiento” (Baker 2001, 177). Dicho de otro modo, las ciudadanas de facciones que no tuvieran un segmento de prensa propio probablemente no recibirían la información a la que tendrían derecho.

Así que, como adelantaba, en el modelo pluralista el Estado tendría la obligación positiva de actuar para asegurar que cada facción disfruta de su porción de prensa correspondiente. Para hacerlo, podría crear subsidios o subvenciones públicas con las que las facciones, y especialmente las minoritarias, pudieran fundar sus propios medios privados (Hallin y Mancini 2004, 124). Otra opción, compatible con la primera, sería crear medios públicos cuyo control se repartiese entre las facciones, teniendo especial consideración por las minoritarias sin recursos para financiar sus propios medios.

Si se opta por una opción u otra, o por ambas, depende de cuestiones coyunturales que no corresponde tratar aquí. En cualquier caso, lo cierto es que parece que para el pluralismo el derecho ciudadano a la información podría justificar la exigencia de acciones positivas por parte del Estado, acciones que aseguren a todo el mundo un acceso fácil a información democráticamente relevante. Por ello, podría decirse que,

para este modelo, el derecho ciudadano a la información podría ser un derecho legal, reconocido y protegido institucionalmente.

5. Conclusión

A lo largo de este capítulo he presentado un modelo de democracia pluralista, y a partir de ese modelo he desarrollado una posible concepción *pluralista* del derecho ciudadano a la información.

Asumiendo que la ciudadanía está dividida en facciones, pero sin renunciar a la igualdad política, el pluralismo ofrecería una teoría de la democracia que se esfuerza por mantener el equilibrio de poder entre los diferentes grupos sociales. Por ello este modelo concebiría la democracia como una serie de arreglos institucionales que habilitarían, pero que también estructurarían y limitarían, la lucha de las facciones por el poder y los recursos, de tal forma que ninguna pudiera tiranizar al resto.

En este modelo pluralista parece esperable que la ciudadanía presente sesgos cognitivos con los que, según he sugerido, podría proteger sus intereses sectoriales y sus puntos de vista frente a la colonización cultural por parte de grupos más poderosos. También sería esperable que la ciudadanía estuviera notablemente implicada en política, pero que lo hiciera a través de asociaciones afines a su propia identidad partidista. Esta identidad partidista resulta especialmente importante porque ella determinaría las preferencias de la gente, las cuales previsiblemente contendrían intereses subjetivos sectoriales que, excepto por motivos estratégicos, difícilmente podríamos esperar que cambien.

En este modelo la negociación y la comunicación política sería constante y ubicua, por lo que la prensa tendría un papel importantísimo. Concebida como una herramienta política, la prensa se encargaría no sólo de ayudar a que las élites negocien, sino también de movilizar a las distintas facciones en defensa de sus intereses y de ayudarlas a mantenerse cohesionadas y dotadas de buenos argumentos con los que defender sus puntos de vista. De ahí que en este modelo la libertad de prensa pueda tener el carácter de una libertad política, y que el sistema de medios esperable en este modelo probablemente presentase un sector de medios partidistas que funcionan de forma paralela al sistema político.

Al abordar el derecho ciudadano a la información, he argumentado que, en esta concepción pluralista, daría derecho a recibir una cantidad moderada de información. Esta información podría clasificarse en tres categorías, a las que me referí como etiquetas generales, información movilizadora e información ritual. También he sugerido que, para que las ciudadanas tuvieran un acceso fácil a esta información, desde este modelo podría exigirse que el Estado segmentara la prensa, asegurando que cada facción controla una porción de ésta. Esta obligación general podría justificar la creación tanto de medios públicos accesibles a las distintas facciones como de subvenciones y ayudas para que los grupos minoritarios creasen sus propios medios privados. En cualquier caso, y a diferencia de lo que previsiblemente ocurría en el elitismo, parece claro que para el pluralismo el derecho ciudadano a la información exigiría una intervención activa del Estado y podría llegar a ser por tanto un derecho legal, reconocido y protegido por las instituciones. En los siguientes dos capítulos trataré de mostrar cómo tanto desde un modelo populista como desde un modelo republicano-deliberativo podría llegarse a una conclusión similar sobre el estatus que merecería el derecho ciudadano a la información, si bien ambos modelos discreparían profundamente sobre el contenido de este derecho.

VII. POPULISMO

Por su importancia práctica transcendental, ningún líder exitoso ha estado nunca demasiado ocupado como para cultivar los símbolos que organizan a sus seguidores. Lo que los privilegios hacen a la jerarquía, los símbolos lo hacen a las bases. Conservan la unidad. Desde el tótem hasta la bandera nacional, desde el mundo mágico hasta alguna versión diluida de Adam Smith o Bentham, los símbolos han sido aclamados por líderes, muchos de los cuales no eran creyentes, por ser puntos focales donde las diferencias se fundían. (...) el líder sabe por experiencia que sólo cuando los símbolos han hecho su trabajo aparece un asidero que puede usar para movilizar a la muchedumbre. En el símbolo la emoción se descarga contra un objetivo común y la idiosincrasia de las ideas reales se borra.

WALTER LIPPMANN, *Public Opinion*.

En este capítulo presentaré el tercer modelo de democracia, al que he llamado *modelo radical-populista* y al que me referiré, por acortar, simplemente como *populismo*.

Las referencias intelectuales más importantes del modelo serán sus dos máximas defensoras, Chantal Mouffe y Ernesto Laclau. También me serviré de las aportaciones realizadas por investigadoras como Margaret Canovan, Cas Mudde, Nadia Urbinati, Cristóbal Rovira-Kaltwasser, Paul Taggart o Jan-Werner Müller -la mayoría de las cuales defienden posturas críticas con el populismo-, así como de los varios trabajos previos en Teoría Democrática de la Prensa inspirados en la obra de Mouffe.¹⁶⁰

Como en los demás modelos, he dividido su explicación en cuatro secciones, cuyo contenido he sintetizado en la Tabla 2 (pág. 200). En la primera sección (VII§1) abordaré la concepción populista de la democracia. Éste será un trabajo complejo porque, como anotaré al principio (VII§1.1), existen varias dificultades que complican la definición de la democracia desde una perspectiva populista. A pesar de ello, los

¹⁶⁰ Laclau ha pasado desapercibido para la Teoría Democrática de la Prensa. Mouffe, en cambio, sí ha inspirado varios trabajos que podrían tomarse como precedentes del presente modelo: el *modelo agonístico* de Wessler (2018, cap. 4), la *teoría construccionista* de Ferree et. al. (2002, 307–3014), la *democracia de contra-públicos* de Dahlberg (2011b, 860–63) y el *pluralismo radical* de Karppinen (2013, 41–46).

puntos de encuentro entre las distintas aproximaciones sugieren que la democracia dentro del marco populista consistiría esencialmente una praxis discursiva que aspira a articular un conflicto entre la élite y el pueblo.

Superadas estas primeras dificultades, presentaré lo que podrían considerarse las dos ideas fundacionales del modelo. La primera (VII§1.2) es una teoría de las identidades sociales según la cual éstas son relacionales y fluidas, y la segunda (VII§1.3) es la asunción de que los órdenes políticos descansan sobre lo que Schmitt denominó *lo político*. A partir de estas ideas fundacionales, explicaré (VII§1.4) la división interna que el populismo traza entre la élite y el pueblo, así como (VII§1.5) la construcción discursiva del pueblo como identidad social. Por último (VII§1.6), argumentaré que, a pesar de adoptar un ideal de democracia participativa, el populismo también puede incorporar un proyecto institucional apto para las grandes democracias de masas, proyecto en el que destaca el rol del líder carismático.

En la segunda sección (VII§2) abordaré la concepción de la ciudadanía del modelo populista. Primero (VII§2.1) argumentaré que, a diferencia de otras teorías, para el populismo la ciudadanía es más pasional que racional. Después (VII§2.2) trataré de mostrar que este modelo adopta una concepción de la ciudadanía muy participativa e implicada, ya que espera del pueblo una movilización constante. Por último (VII§2.3), argumentaré que en este modelo populista la ciudadanía tendría intereses endógenos al proceso político y que estos intereses serían altamente inestables, lo cual haría posible que las ciudadanas promovieran solidariamente los intereses de terceras personas.

La tercera sección (VII§3) está dedicada a plantear un ideal prensa, una concepción de la libertad de prensa y un posible sistema de medios para este modelo populista. Primero (VII§3.1) argumentaré que el ideal de prensa populista estaría formado por medios radicales, los cuales funcionarían como herramientas políticas que se encargarían de tres funciones: crear y mantener la frontera interna entre la élite y el pueblo, generar y articular la solidaridad popular y, por último, movilizar constantemente a la población. Después (VII§3.2) defenderé que, desde esta perspectiva, la libertad de prensa podría concebirse como una libertad política en un sentido muy profundo, puesto que este derecho no sólo permitiría competir por el poder institucional, sino disputar públicamente la hegemonía. Por último (VII§3.3), plantearé

un posible sistema de medios esperable en este modelo populista. Argumentaré que este sistema tendría un carácter relativamente homogéneo y muy activo, ya que en la democracia populista todos los medios competirían en cierto grado por la hegemonía.

Estas tres primeras secciones, y especialmente las dos primeras, cubren los aspectos más conocidos del populismo. Su objetivo es, en definitiva, ofrecer una plataforma teórica desde la que dibujar una concepción *populista* del derecho ciudadano a la información. Ése, que es el objetivo fundamental del capítulo, lo abordaré en la cuarta y última sección (VII§4), por lo que quienes ya conozcan la literatura sobre populismo probablemente no tendrían muchas dificultades en comenzar aquí la lectura.

Respecto a la cuestión del contenido del derecho ciudadano a la información (VII§4.1), argumentaré que el modelo populista podría considerar democráticamente relevante una gran cantidad de información, tanta que podría clasificarse en cuatro -y no tres- categorías de información democráticamente relevante. Me referiré a estas categorías como *información agonista*, *información solidaria*, *información articuladora*, e *información movilizadora*.

Después (VII§4.1) abordaré la cuestión de las obligaciones que podrían derivarse de esta concepción del derecho. Inspirándome en lo dicho en las secciones previas, propondré tres exigencias que podría plantearse al Estado: universalizar el acceso material a la comunicación pública, arrebatar a la élite el control de la prensa y, por último, entregarle al pueblo el control de la prensa. Estas obligaciones, cuyo cumplimiento parece requerir un abanico de medidas altamente intervencionistas, sugieren que en esta concepción populista el derecho ciudadano a la información sería un derecho digno de reconocimiento y protección jurídica. Por ello concluiré que, en este modelo, el derecho ciudadano a la información también podría ser un derecho legal.

1. Concepción de la democracia

En esta sección abordaré la concepción de la democracia del modelo populista. Como adelantaba, lo primero (VII§1.1) que haré será lidiar con algunas dificultades que debe enfrentar cualquier intento de definición del populismo, dificultades en gran parte resultado de la proliferación del debate sobre el fenómeno populista. En la primera

subsección (VII§1.1) argumentaré que, a pesar de hay profundas discrepancias teóricas, valorativas y de enfoque, desde la óptica populista la democracia suele entenderse, más que como un conjunto de instituciones, como una praxis política cuyo rasgo esencial es la creación y articulación de un profundo conflicto entre la élite y el pueblo. Aclaradas estas dificultades, presentaré las ideas fundacionales del modelo. Primero (VII§1.2) su teoría de las identidades sociales relacionales y fluidas y, después (VII§1.3), el concepto schmittiano de *lo político*, subyacente a la concepción que Mouffe tiene de *la política*.

A partir de estas ideas básicas, desarrollaré los elementos centrales del modelo. Primero (VII§1.4) presentaré la teoría de la construcción discursiva del pueblo, desarrollada por Laclau. A partir de ahí, (VII§1.5) desarrollaré la concepción antagónica de la élite y el pueblo e (VII§1.6) indicaré el tipo de arreglos institucionales promovidos por este modelo –consultas populares, reformas constitucionales y liderazgo carismático-, los cuales aspirarían a aproximar la realidad de las democracia de masas al ideal populista de democracia directa y participativa.

1.1. Cuatro dificultades preliminares y una definición

En esta primera subsección abordaré algunas dificultades preliminares que complican la definición de la democracia desde una perspectiva populista, las cuales tienen que ver con la multiplicidad de aproximaciones distintas a los fenómenos populistas. A pesar de eso, identificaré dos rasgos que la mayoría de las aproximaciones comparten y que permiten definir la democracia populista como una praxis más que como un conjunto de instituciones.

La primera dificultad, puramente conceptual, es que, a pesar de los muchos intentos de definirlo, el término *populismo* sigue siendo demasiado vago, amplio e impreciso como para saber exactamente a qué se refiere. De hecho, no sería exagerado decir que el mayor acuerdo entre quienes han investigado el populismo es, precisamente, que no está nada claro en qué consiste el populismo. La confusión es tal que al populismo se le ha considerado un concepto esencialmente disputado (Mudde y Rovira Kaltwasser 2017, 1,

2013, 493), “escasamente entendido” (Taggart 2002, 62), “confuso” (Arditi 2003, 19) o incluso rodeado por un “caos conceptual” (Müller 2016, 11).¹⁶¹

Las discrepancias sobre el origen histórico del populismo dan prueba de la falta de consenso sobre lo que éste sea. Para Urbinati (2019, 1), por ejemplo, el populismo existe desde el XIX, mientras que para Laclau (2005a, cap. 1) es inherente a la política, y por lo tanto tan antiguo ella. Otra prueba de estas dificultades conceptuales es que el populismo ha sido asociado tanto a políticas de derechas (Wolkenstein 2015; Badano y Nuti 2018) como a políticas de izquierda (Fernández Liria 2016; Errejón y Mouffe 2015, 111–18; McKnight 2018). Es más, en los debates políticos el término se utiliza de forma enormemente ambigua, como un “atrapalotodo” (*catch-all term*, Canovan 2005, 77), como “una concha vacía que puede ser rellena y dotada de significado por lo que sea que se vierte dentro de ella” (Mény y Surel 2002, 6).

Otra prueba, quizás más evidente, de que el significado del populismo está poco claro es el hecho de que hay un gran debate sobre la compatibilidad entre el populismo y la democracia constitucional. Mientras una minoría de teóricas, liderada por Laclau y Mouffe, entiende que el populismo es bueno para la democracia (Fernández Liria 2016) o incluso la forma genuina de la democracia (Tännsjö 1992; Laclau y Mouffe 2001; Laclau 2005a; Mouffe 1999), lo más frecuente es entender que el populismo es como poco potencialmente dañino para las instituciones de la democracia (Müller 2016; Taggart 2000; Arditi 2005, 2003; Mudde y Rovira Kaltwasser 2017). Badano y Nuti (2018), por ejemplo, vinculan el populismo a la extrema derecha y creen que éste socava la razonabilidad de las ciudadanas, impidiéndoles deliberar.

La segunda dificultad, probablemente consecuencia de que predomine esta visión negativa del populismo, es que el propio término suele tener connotaciones negativas. El populismo se asocia a la mala educación en la esfera pública y a la ruptura de las normas sociales tradicionales de la política (Moffitt y Tormey 2014, 392; Villacañas Berlanga 2015, 45). El término *populista* es incluso utilizado de manera despectiva y denigrante, y cuando se llama populista a una persona no es para definirla sino para

¹⁶¹ Tratando de poner orden a este caos conceptual, hay quien ha clasificado las distintas aproximaciones al populismo. Para clasificaciones breves, véase Panizza (2005, 2–3) y Rovira Kaltwasser (2012, 186–96). Para una clasificación más exhaustiva, véase Taggart (2000, 10–22).

descalificarla políticamente (Laclau 2005a, 19). La degradación valorativa del populismo es tal que, como dice Urbinati, más que una “herramienta analítica” es una “herramienta política”; es decir, que el término *populismo* no se emplea para entender la realidad sino para “marcar y estigmatizar movimientos y líderes políticos,” y especialmente a todos aquellos que no gobiernan sino que critican a los que gobiernan (Urbinati 2019, 2).

La tercera dificultad se debe a que esta discrepancia valorativa va asociada al uso de términos distintos por parte de quienes defienden y quienes critican el populismo. Las investigadoras críticas con el populismo utilizan sistemáticamente este término a pesar de -o quizás precisamente por- estar negativamente cargado. En cambio, las simpatizantes suelen emplear términos como “teoría radical de la democracia” o “política radical” en lugar de *populismo* (en este punto Laclau es una excepción). Lo radical suele asociarse con la disidencia, con la crítica de los valores dominantes y con la lucha por el cambio social (Berry 2006, 2–6), así que lógicamente democracia *radical* tiene una mejor connotación que democracia *populista*.¹⁶²

Una cuarta dificultad es que, junto a la división valorativa y el uso de términos dispares, existe también una división de enfoque, puesto que distintas investigadoras se centran en aspectos distintos del populismo. Como dice Urbinati (2019, 7), puede estudiarse lo que el populismo *es* o lo que el populismo *hace*. Y resulta que las simpatizantes del populismo, como Mouffe y Laclau, suelen centrarse en lo que el populismo *es*, es decir, en sus aspectos teóricos y conceptuales, mientras que las detractoras como Müller o Canovan suelen centrarse en lo que el populismo *hace*, es decir, en sus manifestaciones institucionales. El resultado de esta doble división académica –de valoración y de

¹⁶² A modo de ejemplo, nótese lo que dice Fenton: “Una política radical es de la ‘raíz’; emerge desde abajo y alimenta lo que ocurre arriba. Esta es una política que es de la gente -las raíces de una política se alimentan de la tierra a su alrededor. La profundidad de las raíces muestra la fuerza de la planta -esta no es una política superficial ni una política del postre. Las raíces también alimentan y sostienen un ecosistema -esta es una política más que momentánea; establece una forma de ser y es un sistema de apoyo para todas las formas de vida. Las raíces pueden extenderse a lo lejos y a lo ancho. Una política radical es de largo alcance y aspira a mirar más allá de los parámetros de una racionalidad dominante” (Fenton 2016, 9–10).

enfoque- es un desequilibrio entre la valoración que sugieren los estudios filosóficos del populismo y la que sugieren los estudios sobre sus aspectos institucionales.¹⁶³

A pesar de estas dificultades, parece que las distintas aproximaciones coinciden en dos puntos básicos, que servirán de referencia para conceptualizar la democracia dentro del modelo populista.

En primer lugar, la mayoría de las aproximaciones definen el populismo más como una praxis que como un conjunto de instituciones. En este sentido, el populismo se distancia claramente del elitismo (V§1.3) y el pluralismo (VI§1.1), modelos para los que la democracia consiste básicamente en una serie de arreglos institucionales. En cambio, el populismo coincide con el republicanismo al concebir que la democracia consiste esencialmente en una forma de relacionarse con las demás. A pesar de eso, ambos modelos discrepan profundamente en el tipo de praxis que consideran típica de la democracia. Mientras el republicanismo deliberativo entiende que la práctica democrática por excelencia es la deliberación racional (VIII§1.1), el populismo rechaza esta aspiración como una quimera racionalista y entiende que la práctica democrática consiste en algo diametralmente opuesto: en la articulación de un conflicto entre el pueblo y la élite mediante.

El segundo punto en el que las aproximaciones al populismo suelen coincidir es, precisamente, esta intuición, que iré desarrollando a lo largo de esta sección. Según Mansbridge y Macedo (2019, 60), por ejemplo, el populismo consiste en “el pueblo en una batalla moral contra las élites”. Mudde y Rovira Kaltwasser, que tampoco han definido el populismo como una serie de instituciones, lo consideran una ideología. En concreto, una ideología

que considera que la sociedad está en última instancia dividida en dos campos homogéneos y antagonistas, “el pueblo puro” versus “la élite corrupta,” y que defiende que la política

¹⁶³ Dado que para la construcción de este modelo he tomado aportaciones de ambos tipos de investigaciones, podría considerarse que éste es un modelo *radical-populista* de la democracia. Yo empleo el término *populismo* por acortar y por ser el más utilizado, sin que por ello deba entenderse que adopto una valoración negativa del mismo ni que me esté limitando a las cuestiones institucionales. Como en los demás modelos, mi posición valorativa intenta ser neutral, ya que trato de reconstruir una visión de la democracia completa, coherente y tan atractiva como sea posible, sin traicionar el espíritu de sus referencias fundamentales, que en este caso son Mouffe y Laclau.

debería ser una expresión de la *volonté générale* (voluntad general) del pueblo” (Mudde y Rovira Kaltwasser 2017, 6).

También para Peter Mair el populismo es un modo de funcionar en las instituciones más que un arreglo institucional concreto. Es, dice, “un medio de vincular a un electorado cada vez más indiferenciado y despolitizado con un sistema de gobierno en gran parte neutral y no partidista” (Mair 2002, 84). Paul Taggart también ha ofrecido una definición alejada de lo institucional: “El populismo es una celebración episódica, anti-política, descorazonada, y camaleónica de la tierra amada ante la crisis” (Taggart, 2000, 5). El propio Laclau define el populismo como algo claramente diferenciado de las instituciones, como una práctica que aspira a agregar identidades y generar así una identidad colectiva a la que llamamos ‘pueblo’. Según él, “sólo tenemos populismo si hay una serie de prácticas político-discursivas que construyen un sujeto popular, y la precondition de emergencia de tal sujeto es (...) la construcción de una frontera interna que divide el espacio social en dos campos” (Laclau 2005b, 43). En la misma línea, y claramente inspirado por Laclau, Francisco Panizza ve el populismo como una práctica discursiva independiente de las instituciones. Para él, el populismo consiste en:

un modo de identificación disponible para cualquier actor político operando dentro de un campo discursivo en el que la noción de soberanía del pueblo y su inevitable corolario, el conflicto entre las poderosas y las impotentes, son elementos nucleares de su imaginario político (Panizza 2005, 4).

A pesar de que predomina el énfasis en la praxis política más que en lo institucional, algunas definiciones han vinculado el populismo a un proyecto de democracia. En concreto, a un proyecto de democracia *radical*. Por ejemplo, Rovira Kaltwasser, ha dicho que el “populismo encarna el ideal normativo de un proyecto democrático radical, esto es, una forma de articulación política que no sólo intenta agregar diferentes demandas, sino que también enfatiza el antagonismo social” (Rovira Kaltwasser 2012, 192). También Nadia Urbinati ha vinculado el populismo a una concepción de las instituciones democráticas. El populismo es, a su juicio, *un proyecto de gobierno* (Urbinati 2019, 3), y

la democracia populista es el nombre de una nueva forma de gobierno representativo basado en dos fenómenos: la relación directa entre el líder y aquellos en la sociedad a los que el líder define como el pueblo “correcto” o “bueno,” y la autoridad superlativa de la audiencia” (Urbinati 2019, 4).

A la luz de estas aproximaciones, cabe entender que la democracia es, para el modelo radical-populista, un conjunto de prácticas discursivas que aspiran a articular la identidad colectiva del pueblo como un ‘nosotros’ opuesto a la élite y a poner las instituciones bajo directo control popular.

En las siguientes subsecciones intentaré aclarar los detalles de esta concepción de la democracia, explicando no sólo cómo funcionan las prácticas discursivas características de la praxis política populista, sino también el tipo de instituciones que parecen más adecuadas para esta praxis. Comenzaré por las dos ideas que podrían considerarse fundacionales a este modelo y que a mi juicio subyacen a todo su aparato conceptual.

1.2. La teoría de las identidades sociales fluidas

La primera idea fundacional del modelo populista es una teoría sobre las identidades sociales según la cual éstas son *relacionales* y *fluidas*. Tradicionalmente, la filosofía occidental ha concebido la identidad como “auto-mismidad” (*self-sameness*), es decir, como aquella propiedad ontológica de cada objeto que lo hace ser igual a sí mismo y que podría expresarse mediante la fórmula $X=X$ (Wenman 2003, 59–60). Pues bien, el populismo negaría esta tesis y entendería que la identidad, al menos en el ámbito social, no responde a este esquema tradicional.¹⁶⁴

Para el populismo, las identidades sociales no son propiedades ontológicas de los sujetos, y tampoco pueden expresarse mediante la fórmula $X=X$. Al contrario, la identidad social sólo aparece a través de la oposición de un *yo* contra un *otro*, contra un *alter ego*. X sólo puede ser definida como X al señalar una no- X ante la que se opone. En la medida en que la identidad de cada sujeto está determinada por su opuesto, lo que determina quien es una, no es una especie de objetividad ontológica o presencia del yo, sino la diferencia percibida con respecto a quien es vista como antagónica (Mouffe 2000, 21, 1992b, 11). Lo mismo se aplica a los sujetos colectivos. La identidad colectiva de un grupo se define a partir de una oposición con quienes no pertenecen al grupo; siempre consiste en un *nosotros* que se opone a un *ellos* (Mouffe 2005, 15).

¹⁶⁴ Para un repaso a las críticas contra esta noción de sujeto político tradicional, adoptada fundamentalmente por el liberalismo, véase Fenton (2016, 83–89).

Así, para el populismo la identidad no es ontológica sino *relacional*. La identidad se crea a través de lo que Mouffe denomina un “acto de exclusión,” que identifica a la otra ubicada fuera del sujeto; sólo mediante la oposición a esta otra, que funciona como “exterior constitutivo,” es como el sujeto alcanza su propia identidad (Mouffe 1993, 152).¹⁶⁵

La implicación más importante de que las identidades sociales sean relacionales es que son también *fluidas*. Las identidades sociales son fluidas porque cambian al cambiar el exterior constitutivo, la otra contra quien se construye la identidad. Ese cambio altera el peso relativo asignado a cada uno de los factores que configuran la identidad, factores como el sexo, la etnia, la clase social o la religión (Mouffe 1993, 71). Así, una persona puede identificarse como *mujer* si el exterior constitutivo son los hombres, pero fácilmente puede pasar a identificarse como *católica* si el exterior constitutivo son las musulmanas y como *negra* si son las blancas. En función de cuál sea la relación de oposición predominante, la identidad social del sujeto o del colectivo será una u otra. Y esa multiplicidad de identidades sociales es constantemente formada y reformada (Wenman 2003, 61). De ahí que las identidades sociales sean fluidas.

Este punto es clave para entender la peculiar concepción populista de la política, que, más que una competencia por el control de las instituciones, consiste en una lucha por definir las identidades de la gente en cualquier instancia discursiva. Efectivamente, para el populismo el poder no estaría sólo en las instituciones, sino fundamentalmente en la capacidad para establecer las identidades de la gente. Desde esta perspectiva, tener poder es ser capaz de definir el exterior constitutivo frente al cual la gente se identifica, creando así identidades nuevas (Errejón y Mouffe 2015, 36; Mouffe 1993; Laclau 2005b; Wenman 2003; Cunningham 2002). Y las prácticas que sirven para articular las identidades sociales aparecen más allá de los contextos formalmente reconocidos como políticos, incluyendo cualquier instancia discursiva. “Llamamos articulación,” dicen Laclau y Mouffe, “a cualquier práctica que establezca una relación entre elementos de

¹⁶⁵ La necesidad de un exterior constitutivo para la adquisición de una identidad propia se refleja en la dificultad que encuentran las causas y los símbolos no conflictivos para generar identidades. Errejón ilustra bien este punto: “Nunca nadie exhibe contento y eufórico la bandera de las Naciones Unidas o la bandera blanca porque no tienen un afuera, y como no tienen un afuera no definen un adentro. Toda identidad necesita de una diferencia postulada como más importante, y la política se nutre del afecto movilizadado en el choque nosotros/ellos” (Errejón en Errejón y Mouffe 2015, 51).

tal forma que su identidad sea modificada como resultado de la práctica articuladora” (Laclau y Mouffe 2001, 105; véase también Laclau 1990, 185).¹⁶⁶

Por tanto, las prácticas discursivas que rearticulan las identidades sociales de la gente aparecen en todos los contextos, desde el Parlamento hasta los museos, y esto implica que la lucha política aparece en cualquier espacio. Por ello, a diferencia del elitismo y el pluralismo, centrados principalmente en organizar una competencia por democrática por el control de las instituciones (§1 en V y VI), la preocupación principal del populismo será democratizar todas las instancias discursivas, lo cual conlleva ampliar el foco de interés de la teoría política a prácticamente todo tipo de práctica social. Respecto a los medios de comunicación, esto implica que todos ellos sean vistos como herramientas políticas con las que competir por las identidades (VII§3.1, §3.3).

1.3. Lo político y la política

Ya hemos visto la primera idea fundacional del modelo populista, su teoría de las identidades sociales. La segunda idea concierne a la justificación última de los sistemas políticos y, por ende, de las decisiones políticas. Según la teoría populista, la razón es incapaz de justificar ningún orden social, por lo que todas las decisiones políticas son en última instancia el resultado de una dominación hegemónica sin justificación racional.

Mouffe y Laclau insisten en que las frecuentes apelaciones a ideas como la verdad, el sentido común o la razón para justificar los distintos órdenes sociales no son más que máscaras que encubren la base real sobre la que descansa cualquier sociedad. El fundamento real de las sociedades es, a su juicio, una división radical como la que Carl Schmitt (2007) define a partir de su concepto de *lo político*.

Schmitt concebía lo político como una distinción radical entre *amigo* y *enemigo*. Se trata de una distinción radical porque no depende de ningún otro orden ni consideración, sino que es genuina y define un campo propio con criterios autónomos. El concepto de lo político establece así un tipo de distinción similar a las establecidas en la moral entre

¹⁶⁶ La teoría se enmarca así en la órbita teórica de Foucault, para quien el poder no consiste meramente en una fuerza coactiva, sino en la capacidad para modelar la subjetividad desde dentro, creando deseos y preferencias en lugar de reprimiéndolos. Para un desarrollo de esta tesis véase Foucault (1979), y para una revisión crítica de la concepción del poder de Foucault véase Lukes (2005).

lo bueno y malo, en la estética entre lo bonito y lo feo, y en la economía entre lo rentable y lo no rentable (Schmitt 2007, 23). Lo característico de esta distinción es que se establece en función de los valores y las formas de vida de las personas. Lo que convierte a dos personas en enemigas es, según Schmitt, la adhesión a formas de vida incompatibles, de tal manera que la existencia de una forma de vida implica la destrucción de la otra (Schmitt 2007, 49). El desacuerdo a este nivel profundo implicaría la guerra, un conflicto destinado a eliminar las formas de vida incompatibles. La guerra, dice Schmitt, “es la negación existencial del enemigo” (Schmitt 2007, 33).

Pues bien, el populismo entiende que cualquier sociedad política responde, en el fondo, a una división schmittiana de este tipo. De hecho, Mouffe (2005, 30) se refiere a lo político como aquello que trata con “valores no negociables”. Estos valores no negociables son los valores más profundos, los que configuran la identidad de la gente. Para referirse al conflicto que surge del desacuerdo a este nivel profundo, Mouffe no utiliza la palabra *guerra*, como Schmitt, sino el término más amplio de *antagonismo* (Mouffe 2000, 102). En cualquier caso, lo que importa es que quienes discrepan a este nivel profundo, no pueden vivir en paz, pues la forma de vida de la una implica la inviabilidad de la forma de vida de la otra (Mouffe 2005, 15). Entre enemigas ni siquiera el diálogo es posible, pues como dice Mouffe “no tienen un espacio simbólico común” (Mouffe 2000, 13).

Así las cosas, todos los órdenes políticos deben ser vistos como el resultado de la dominación de una forma de vida sobre otras, dominación que se articularía mediante una distinción schmittiana entre *nosotros* y *ellos* (Mouffe 2000, 32, 104). Por eso la justificación de la democracia no radica en que ésta sea el mejor régimen para producir bienestar, riqueza y paz, como asume el elitismo (V§1.2). Tampoco puede decirse que las instituciones democráticas sean simplemente el resultado de una negociación estratégica entre diferentes facciones que buscan acomodar sus intereses contrapuestos, como asume el pluralismo (VI§1.3). Mucho menos puede decirse que las instituciones democráticas respondan a un acuerdo racional sobre cuál es la mejor forma de vivir en común, como exige el republicanismo deliberativo (VIII§1.1). Al contrario que los demás modelos, el modelo populista entendería que no existe una justificación racional última a las instituciones de la democracia porque no existe una razón última subyacente a ningún orden político. En palabras de Mouffe:

el sentido común es siempre algo que es el resultado de articulación política. La realidad no nos es dada; el significado es siempre construido. No hay significado que nos sea, simplemente, dado esencialmente; no hay esencia de lo social, sino que siempre es construida. *Lo social siempre es el resultado de la articulación hegemónica; cada tipo de orden social es el producto de una hegemonía como una articulación política específica* (Mouffe, en Carpentier y Cammaerts 2006, 967, *cursiva añadida*; véase también Errejón y Mouffe 2015, 19–20).

La imposibilidad de justificar los regímenes políticos se aplica, por supuesto, a las democracias liberales constitucionales de nuestra época, que no son más que el resultado de la dominación de una forma de vida según la cual los valores que han de guiar nuestra convivencia son la libertad y la igualdad. La adhesión a estos valores de igualdad y libertad es lo que marca en nuestro contexto la distinción política radical entre *amigo* y *enemigo* (Mouffe 2005, 31, 2000, 102, 2013, cap. 1). Según esta división, de un lado están las demócratas razonables, que aceptan estos valores y discuten dentro de los límites marcados por esos valores, y por otro lado están las antidemócratas irrazonables, que no aceptan estos valores y se convierten en el *enemigo*, en el *ellos* frente al cual nos identificamos como demócratas (Mouffe 1993, 152).

El consenso liberal, aparentemente racional y justificado, es racional y justificado sólo dentro del marco que quiere justificar. Y por eso, cualquier decisión política tomada sobre la base de estos valores es racional y está justificada sólo dentro de su marco. Pero para quienes quedan al otro lado de la división política no hay justificación al por qué deberíamos vivir conforme a la igualdad y la libertad. Así, el régimen democrático liberal tiene que imponerse, como cualquier otro, excluyendo a quienes discrepan en lo profundo.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Es importante aclarar que Mouffe es también liberal, pues coincide en que los dos valores que deberían guiar nuestra sociedad son la igualdad y la libertad y no aboga por romper con la hegemonía de la democracia liberal. A lo que se opone insistentemente es a presentar estos valores como *racionalmente* preferibles. La preferibilidad de estos valores, sostiene, es *política*, no racional. Sobre esta intuición Mouffe ha criticado insistentemente a Habermas y Rawls -referencias fundamentales para el modelo deliberativo republicano- por defender concepciones excesivamente racionalistas de la democracia (Mouffe 1999, 1993, cap. 3). Tanto Rawls como Habermas entienden que la democracia consiste esencialmente en la búsqueda de acuerdos mutuamente aceptables mediante un proceso de discusión racional (VIII§2.1). Mouffe, en cambio, entiende que cualquier acuerdo alcanzado mediante la deliberación está limitado a convencer sólo a aquellos que ya comparten los valores liberales de igualdad y libertad. Por lo tanto, las decisiones aparentemente aceptables para todo el mundo son en realidad

La dominación de un modo de vida sobre los demás es a lo que el populismo denomina *hegemonía*. La hegemonía consistiría en la imposición de una forma de vida de manera tan contundente que es capaz de desactivar provisionalmente el conflicto antagónico con otras formas de vida incompatibles. Al ser aceptada esa forma de vida por todo el mundo, la dimensión de *lo político* quedaría camuflada y la forma de vida hegemónica podría crear un orden social a su medida (Mouffe 2000, 2013; Laclau 2005b, 2005a; Cunningham 2002). Sin embargo, lo político es inherente a las relaciones humanas, y por lo tanto la posibilidad de conflicto no podría ser erradicada definitivamente. La hegemonía puede ser siempre cuestionada, las identidades pueden ser siempre reajustadas, y en todo momento es posible que estalle un conflicto político entre personas que se conciben como enemigas (Mouffe 2000, 101, 2005, 15).

Ésta es, de hecho, una de las principales preocupaciones del modelo radical populista, que trata de canalizar *lo político* hacia formas de conflicto más livianas, propias de *la política*. En palabras de Mouffe, la democracia consiste en la “domesticación de la hostilidad” (Mouffe 2000, 101) mediante la transformación del “antagonismo en agonismo” (Mouffe 2005, 20).

Mouffe distingue así dos niveles de conflicto, cada uno de intensidad diferente. Por un lado, estaría el *antagonismo*, que sería equivalente a la guerra schmittiana. Se trata del conflicto propio de “lo político” (*the political*), un conflicto a nivel profundo, en el que enemigos que discrepan sobre valores fundamentales e incompatibles persiguen mutuamente la destrucción del otro porque no pueden coexistir. El *agonismo*, en cambio, es un conflicto más moderado, propio de “la política” (*politics*), especialmente de la política democrática, que no consiste en la aniquilación del otro, sino en el conflicto entre adversarios. Los adversarios pueden ser concebidos como enemigos *amistosos* o *legítimos*, como personas que discrepan sobre cómo organizar la sociedad pero que están de acuerdo en adoptar la libertad y la igualdad como valores fundamentales (Mouffe 2000, 102). Es decir, que los adversarios disfrutarían de un consenso en el nivel profundo en el que los enemigos discrepan. Y al coincidir en la adopción de la libertad y la igualdad como los valores que han de guiar las instituciones

aceptables sólo para quienes ya se ubican a un lado de la división política -en el sentido de Schmitt- entre las razonables y las irrazonables.

de la sociedad, las disputas entre adversarios son relativamente superficiales. Son disputas que no implican la incompatibilidad existencial propia de *lo político* y pueden abordarse desde *la política* (Mouffe 2005, 31, 2000, 113, 2013, cap. 1).

Así, a diferencia de los enemigos, los adversarios comparten un espacio simbólico común -los términos *libertad e igualdad*- lo cual les permite reconocerse mutuamente el derecho a defender sus propias interpretaciones mediante la discusión en lugar de mediante la lucha (Mouffe 2005, 20–21, 2000, 13). Esto es precisamente lo que caracteriza la democracia populista: el combate discursivo por la definición de los términos con los que la gente se identifica. En seguida trataré de explicar cómo se articula este combate central para el populismo (VII§1.5), pero antes de eso debo presentar los dos bandos que compiten en él: la élite y el pueblo.

1.4. La frontera interna: el pueblo contra la élite

Acabamos de ver las dos ideas sobre las que descansa la concepción populista de la democracia: la creencia de que las identidades sociales son fluidas (VII§1.2) y la asunción de que el conflicto profundo subyace a todo orden político (VII§1.3). En esta subsección presentaré los dos bandos protagonistas del conflicto central para el populismo, aquél que enfrenta al pueblo contra la élite. Éste es, sin duda, el conflicto en cuya articulación se centra la praxis política populista (VII§1.1, §1.5).

Lo primero que hay que anotar es que el término *pueblo* tiene dos sentidos distintos, cada uno definido a partir de fronteras distintas. En un primer sentido, el pueblo se referiría a la comunidad política en su totalidad, es decir, al conjunto de personas que viven dentro de un territorio y están sometidas a las decisiones políticas. En este sentido amplio, la frontera que define al pueblo es externa, puesto que separa *un* pueblo, por ejemplo el pueblo italiano, del resto de pueblos del mundo. La frontera externa marca así los límites de la comunidad política (Canovan 2005, cap. 5). Éste no es, sin embargo, el sentido en el que el populismo utiliza el término *pueblo*.

El populismo usa el término *pueblo* en su segundo sentido, en el que denota solamente a la parte de la comunidad política vista como legítima. En este sentido restringido, la frontera que define al pueblo es interna, puesto que divide a la comunidad política en su

seno, separando al pueblo soberano, legítimo y genuino, de los miembros ilegítimos de la comunidad política (Canovan 2005, cap. 4). A partir de esta frontera interna es como el populismo establece la división social entre la élite y el pueblo. Según esta división, por un lado estaría el pueblo, formado la gente común, que tiene la legitimidad para gobernar, y por otro lado estaría la élite y sus aliadas, cuyo gobierno sería ilegítimo.

Lo dicho revela que el sentido populista de pueblo es ortogonal al concepto de ciudadanía, definida por la posesión de derechos de participación política. Al referirse al colectivo con legitimidad para tomar decisiones, el concepto populista del pueblo no es coextensivo a la titularidad de los derechos formales de participación política, que definen la ciudadanía, sino a la titularidad de un supuesto derecho moral a influir en la marcha del gobierno. Así, algunas ciudadanas con derechos de participación formales - es decir, la élite y sus aliadas- quedarían excluidas del pueblo, mientras que algunas personas que no son formalmente ciudadanas -como las inmigrantes o las refugiadas, por ejemplo- podrían pertenecer al pueblo.¹⁶⁸

Las dificultades con el concepto populista del pueblo, sin embargo, no acaban aquí. Incluso si nos ceñimos al sentido restringido del término y entendemos que el pueblo es sólo la subsección legítima de la comunidad política, resulta que no hay un criterio aparentemente claro para determinar quién pertenece al pueblo y quien no; lo único que parece cierto es que el populismo aspira a crear una frontera interna entre la élite y el pueblo, sea lo que sea el pueblo.¹⁶⁹

Para arrojar algo de luz sobre este punto será útil comparar la división social que el populismo traza entre la élite y el pueblo con la división que hace el elitismo entre la

¹⁶⁸ A partir de esta distinción puede entenderse por qué, como dice Müller, para las populistas sólo algunos miembros del pueblo son realmente el pueblo (Müller 2016, 21). En rigor, habría que decir que para las populistas sólo algunos miembros de la *comunidad política* son parte del *pueblo* y son, por lo tanto, vistos como *ciudadanas legítimas*, con independencia de si son formalmente ciudadanas o no.

¹⁶⁹ Varios autores han anotado que es imposible entender qué significa realmente el concepto populista de pueblo porque éste parece referirse a una pluralidad de cosas diversas. Por ejemplo, Mudde y Rovira Kaltwasser (2017, 9–11) han detectado al menos tres significados entrelazados: los gobernantes legítimos, la gente común que se opone a la élite y la nación como una comunidad cultural o étnica. Igualmente, Margaret Canovan (1999, 5) ha detectado que la noción de *pueblo* se estructura de tres formas diferentes: por oposición a la élite, mediante la apelación a un grupo étnico o de parentesco y mediante la apelación a *la gente común o normal*. Como se verá en la siguiente subsección (VII§1.5), que el concepto *pueblo* sea confuso no es casualidad, sino una necesidad lógica de su función dentro del esquema populista. Si el significado del término estuviese meridianamente claro, difícilmente podría aglutinar bajo su halo la pluralidad de sectores que aglutina.

élite y la ciudadanía (V§1.3). Dejando de lado que, como acabo de indicar, el concepto populista de pueblo no coincide con el concepto de ciudadanía empleado por el elitismo y el resto de los modelos, existen cuatro claras diferencias en el modo en que ambos modelos perciben esta división social.

La primera diferencia es quizás la más palmaria. Mientras el elitismo defiende y celebra el gobierno de las élites (V§1), para el populismo la élite no tiene legitimidad para gobernar. Negar la legitimidad a la élite la legitimidad para gobernar es la consecuencia directa de la frontera interna pueblo/élite. El populismo ve al pueblo como el único soberano legítimo de la comunidad política, mientras que la élite es denostada como el subgrupo ilegítimo que ha usurpado esa soberanía popular (Mény y Surel 2002, 12) o que, desde su posición de poder, traiciona y defrauda los intereses reales del pueblo soberano (Taggart 2000, 100, 2002, 69; Villacañas Berlanga 2015, 27–28; Mudde y Rovira Kaltwasser 2017, 11–12, 17; Canovan 1999, 4, 2002, 25; Panizza 2005, 16). El énfasis populista en la soberanía popular lleva a defender una suerte de *exclusión vertical* que saque a la élite del poder (Mény y Surel 2002, 12).

Una segunda diferencia notable es que para el populismo la división social entre la élite y la ciudadanía no responde a un reparto de trabajo mutuamente beneficioso, como se asume desde el elitismo (V§1.3). Más bien al contrario, el populismo percibe esta división social como el resultado de la dominación de la élite sobre la ciudadanía. El populismo entiende que, a pesar de ser la mayoría y a pesar de que sus intereses deberían ser centrales en el proceso democrático, el pueblo es ignorado y marginado por la élite que controla la administración (Mansbridge y Macedo 2019, 61). De ahí que el populismo aspire a generar la identidad colectiva del pueblo mostrando a la población cómo los diferentes sectores populares sufren injusticias causadas por -o al menos beneficiosas para- la élite (VII§1.5). De hecho, esta podría ser, como argumentaré luego, una de las funciones de la prensa en este modelo (VII§3.1).

En tercer lugar, mientras el elitismo celebra y promueve la desigual influencia que cada grupo tiene en la toma de decisiones (V§2.2, §4.1), el populismo lo lamenta y aspira a invertir esta relación, defendiendo un modelo de democracia directa y participativa (VII§3.6). La distinción metafórica entre las de arriba y las de abajo, frecuentemente utilizada por líderes populistas, sirve para ilustrar esta diferencia de poder. Mientras el

pueblo está formado por las de abajo, por la “gente común” (Canovan 2005, 67), por “las desamparadas” (Laclau 2005b, 38), la élite estaría formada por las de arriba, principalmente por los “políticos profesionales” (Canovan 2005, 67), pero también por la élite militar (Mansbridge y Macedo 2019, 61), “la élite económica, la élite cultural y la élite mediática” (Mudde y Rovira Kaltwasser 2017, 11; véase también Panizza 2005, 15); en definitiva, por “el poder” (Laclau 2005b, 38).

La cuarta y última diferencia en cómo conciben el populismo y el elitismo esta división social es que, mientras para el elitismo la élite es concebida como más competente que la ciudadanía y, en algunos casos, también como moralmente superior (V§2.1), para el populismo es justamente al revés. La élite es “demonizada” (Taggart 2002, 94) y vista como corrupta (Mény y Surel 2002, 12; Mudde y Rovira Kaltwasser 2017, 6; Urbinati 2019, 29). El pueblo, en cambio, es puesto en valor (Stanley 2008) y concebido como virtuoso (Mansbridge y Macedo 2019, 62), como puro (Mudde y Rovira Kaltwasser 2017, 6) y honesto (Urbinati 2019, 29), como un colectivo internamente unido por un sentimiento de solidaridad horizontal (Taggart 2002, 92). En definitiva, es concebido no sólo como moralmente superior a la élite gobernante (Müller 2016, 20) sino a menudo como más competente e incluso como infalible (Müller 2016, 25; Mudde y Rovira Kaltwasser 2017, 17).

A partir de esta concepción antagónica de la élite y el pueblo puede explicarse el proyecto institucional del modelo populista, el cual aspira a implantar una democracia directa y participativa en la que el pueblo tenga el control directo de las instituciones (VII§1.5), incluida la prensa (VII§3.1, §4.2). Antes de eso, no obstante, queda por explicar cómo puede llegar a crearse esa entidad social tan esquiva: el pueblo.

1.5. La creación discursiva del pueblo

Al inicio de esta sección dije que el populismo suele ser concebido como una serie de prácticas que articulan un conflicto entre la élite y el pueblo (VII§1.1). Acabamos de ver cómo concibe el modelo a cada uno de estos grupos (VII§1.4), pero falta por explicar cómo funciona la praxis política típica del populismo. Eso es lo que intentaré hacer en esta sección, resolviendo así parte del interrogante abierto en la subsección previa sobre el concepto populista del pueblo.

Lo cierto es que el pueblo se crea y se rearticula porque es una identidad social. Y como tal, necesita un exterior constitutivo (VII§1.2), que en este caso es la élite (VII§1.4). Laclau ha expresado la necesidad de oponer el pueblo a la élite con brutal honestidad: “No hay populismo sin la construcción de un enemigo: el *ancien régime*, la oligarquía, el *Establishment*, o lo que sea” (Laclau 2005, 39). Ahora bien, la identidad colectiva popular se genera a través de un complejo proceso, teorizado y descrito principalmente por el propio Laclau en *On Populist Reason* (2005a), que aquí trataré de resumir.¹⁷⁰

En cualquier sistema democrático, distintos grupos elevan sus respectivas *demandas* a las instituciones. Cada una de estas demandas, a las que Laclau se refiere como *demandas democráticas* (Laclau 2005a, 74), se genera por la falta de respuesta adecuada desde las instituciones a algún interés específico de un sector de la población.¹⁷¹ Si las demandas democráticas son satisfechas por la administración, entonces ahí acaba su recorrido. Pero si no lo son, entonces “la gente puede empezar a percibir que sus vecinos tienen otras demandas igualmente insatisfechas” (Laclau 2005a, 73). Y es entonces cuando aparece la posibilidad de articular una identidad colectiva del pueblo frente a la élite, pues cuando las demandas se ignoran de manera persistente, puede aparecer una especie de solidaridad entre los sectores ignorados por las instituciones (Laclau 2005b, 37).

Cuando eso ocurre, las distintas demandas democráticas confluyen en torno a una sola, que termina por representarlas a todas. Esta demanda aglutinadora, a la que Laclau llama *demanda popular* (Laclau 2005a, 74), incorporaría un conjunto de demandas democráticas diferentes que, a pesar de ser distintas, desconectadas o quizás incluso incompatibles entre sí, son percibidas como manifestaciones de la misma lucha, la lucha del pueblo contra una administración que lo ignora. Esa pluralidad de demandas diversas, representadas todas ellas por una sola, es lo que Laclau llama *cadena de equivalencia* (Laclau 2005b, 37). La cadena de equivalencia consigue que diferentes sectores de la sociedad vean sus demandas como iguales a las de los otros sectores,

¹⁷⁰ Para un resumen más extenso de la teoría de Laclau véase Simons (2011, 201–10).

¹⁷¹ Laclau (2005b, 35) reconoce que el término *demanda* es un tanto ambiguo. Tiene algo de petición, de exigencia, pero también de reivindicación.

como partes indisolubles de un todo en el que se equiparan indistintamente. En definitiva, como demandas *equivalentes*.¹⁷²

La tarea del populismo es conseguir precisamente eso, que diferentes grupos con demandas diversas las aglutinen y se fusionen en un único grupo, defendiendo colectivamente las demandas de todos ellos. Por eso las prácticas discursivas populistas tratan de articular en la misma cadena de equivalencia tantas demandas democráticas como sea posible. Su objetivo es aglutinar en un mismo grupo a sectores sociales muy diversos para que exijan colectivamente la satisfacción de todas esas demandas que la administración -es decir, la élite- ignora. A la identidad colectiva generada en este proceso es a lo que el populismo llama *el pueblo*. El pueblo englobaría, por tanto, a quienes se identifican con la cadena de equivalencias, lo cual explica la ya mencionada ambigüedad de este concepto (VII§1.4).

La cadena de equivalencias es articulada mediante algún *significante vacío*. Los significantes vacíos son símbolos, como una palabra o una imagen, cuyo significado es lo suficientemente general y vago como para incorporar bajo su rúbrica una enorme pluralidad de demandas democráticas sin contradecirlas (Laclau 2005a, 76). Por su vaguedad, pueden representar no sólo una demanda, sino todas y cada una de las demandas recogidas en la cadena de equivalencias. Los significantes vacíos más frecuentes son propios líderes carismáticos, sus nombres y sus caras.¹⁷³ Los líderes carismáticos son capaces de representar al movimiento popular gracias a que su personalidad atrae sectores diversos de la población. Juegan un papel fundamental en la aglutinación de distintos sectores sociales, tal y como ha reconocido Mouffe:

¹⁷² Por ejemplo, la exigencia de mejores planes de jubilación para los mineros podría constituir una demanda democrática y la exigencia feminista de bajas de maternidad más largas podría constituir otra demanda democrática. Pues bien, la cadena de equivalencias conseguiría que los mineros viesen la exigencia de bajas de maternidad como parte de su lucha y que las feministas viesen la exigencia de planes de jubilación para los mineros como parte de la suya. La cadena de equivalencias conseguiría que ambas luchas fuesen una sola y que los miembros de ambos grupos -mineros y feministas- pasasen a concebirse como miembros de un solo grupo.

¹⁷³ En las elecciones europeas de 2014, las primeras a las que concurría el recién fundado *Podemos*, el partido presentó como logotipo no el icono del propio partido, sino la cara de su líder, Pablo Iglesias (Alcalá 2014; Álvarez 2014). Más tarde, cuando Iñigo Errejón se desligó del partido, repitió la misma estrategia (Carvajal 2019).

Para crear una voluntad colectiva a partir de demandas heterogéneas se necesita una figura que pueda representar su unidad y no creo que pueda haber un momento populista sin un liderazgo, eso es evidente (Mouffe en Errejón y Mouffe 2015, 98).

Esta capacidad representativa permite que, incluso en las instituciones representativas formales, los líderes puedan hablar legítimamente en nombre del pueblo (VII§1.6). Sin embargo, además de los líderes, hay otros objetos que pueden operar como significantes vacíos. Típicamente, estos objetos son los nombres de alguna demanda popular que articula la cadena de equivalencia, como por ejemplo ‘Stop represión’, ‘Stop desahucios’, ‘Referéndum’, ‘Pan y trabajo’, etc. No obstante, dentro de la hegemonía liberal democrática los significantes vacíos más exitosos, junto a los propios líderes, son los términos *libertad* e *igualdad*, que como vimos (VII§1.2) nombran los dos valores centrales de nuestro modo de vida.

Un punto importante sobre los significantes vacíos es que su significado no puede quedar fijado definitivamente, sino que va variando conforme la lucha por la hegemonía rearticula las demandas subsumidas bajo ellos. A través del discurso, los actores políticos definen el significado de los diferentes símbolos, haciéndolos coincidir con unas demandas o con otras. El frecuente cambio de significado, que ha valido a los significantes vacíos el nombre de significantes *flotantes* (Laclau 2005b, 43) es posible porque las demandas incorporadas bajo los significantes no están conectadas lógicamente entre sí. Las unas no se siguen necesariamente de las otras.

De hecho, con toda probabilidad unas demandas contradicen a otras y seguro que promover todas a la vez es inviable. Sin embargo, la tarea de los significantes vacíos es precisamente ésa, la de nombrar un conglomerado de propuestas inconexas e incluso incompatibles entre sí, dotándoles de la unidad necesaria para generar la identidad colectiva del pueblo. Como dice Laclau, “el significante vacío surge de la necesidad de nombrar un objeto que es tanto imposible como necesario” (Laclau 2005a, 72). Lo que consigue el significante vacío es que diferentes sectores se sientan identificados por los mismos símbolos y lleguen así a concebirse como parte del mismo grupo, un grupo llamado *pueblo* (Laclau 2005a, 121). Como veremos luego, una de las tareas principales de la prensa podría desempeñar en este modelo sería ayudar a que las distintas

identidades colectivas se aglutinen bajo una misma identidad popular y se identifiquen con los mismos símbolos (VII§3.1).¹⁷⁴

El hecho de que los significantes vacíos no tengan un significado fijo explica por qué el populismo se ha asociado tanto políticas de derechas como de izquierdas (VII§1.1). El populismo es una forma de articular demandas mediante prácticas de movilización retórica (Jansen 2011; Laclau 2005a), una forma de actividad política sin contenido sustantivo específico (Tushnet 2019, 382). Esta práctica no guarda una conexión necesaria con ningún contenido político, de derechas ni de izquierdas, por lo que la propia estructura del populismo impide que pueda ser asociado conceptualmente a una posición política determinada (Taggart 2000, 95, 2002, 68; Canovan 1999, 4; Laclau 2005b, 35; Tushnet 2019).¹⁷⁵

1.6. Las instituciones de la democracia populista

Llegados a este punto, confío haber aclarado lo que adelanté al comienzo de la sección (VII§1.1), y es que para el populismo la democracia es, más que un conjunto de instituciones, una praxis. En concreto, la democracia consistiría en una rearticulación retórica de las demandas que generaría una identidad colectiva popular (VII§1.5) a

¹⁷⁴ En *Public Opinion*, Lippmann ofrece varios pasajes sobre el poder movilizador de los símbolos que merece la pena recordar. Uno de ellos es el que encabeza este capítulo. Un poco más adelante, dice: “Por su poder para extraer emociones a partir de ideas distintas, el símbolo es tanto un mecanismo de solidaridad como un mecanismo de explotación. Capacita a la gente para trabajar por una necesidad común, pero como los pocos que están estratégicamente situados deben escoger los objetivos concretos, el símbolo es también un instrumento mediante el que unos pocos se pueden cebar a costa de muchos, desviar críticas y seducir a los hombres para que enfrenten la agonía por objetos que no entienden” (Lippmann 1991, 236).

¹⁷⁵ Precisamente por su capacidad para articular tan diversos contenidos, el populismo ha sido definido como “camaleónico” (Taggart 2000, 114, 2002, 70) y, más frecuentemente, como una “ideología delgada” (Mudde y Rovira Kaltwasser 2017, 6; Canovan 2002; Stanley 2008, 99–100). Las “ideologías delgadas” (*thin-centered ideologies*) se oponen a las “ideologías completas” (*full ideologies*) en que las últimas incorporan un mapa completo del mundo político y pueden por tanto ofrecer respuestas detalladas a todas las cuestiones políticas. Según esta distinción, el liberalismo y el socialismo serían ideologías completas. Las ideologías delgadas, en cambio, sólo incorporan un núcleo relativamente pequeño de conceptos, que son insuficientes para responder todas las cuestiones políticas. Por eso las ideologías delgadas, como el populismo, necesitan ser complementadas con otros conceptos para poder dar respuesta a todas las cuestiones políticas. La distinción entre *ideologías delgadas* e *ideologías completas*, frecuentemente utilizada en el debate sobre populismo, apareció originalmente en el libro de Michael Freedman *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach* (Oxford, 1996). Mansbridge y Macedo (2019) han definido el populismo siguiendo una estrategia similar, diferenciando entre su núcleo, las características que el núcleo sugiere innecesarias en la definición y otros elementos que suelen aparecer en el populismo pero que no son sugeridos por el núcleo.

partir de la cual el pueblo se enfrentaría a la élite (VII§1.4). En esta subsección presentaré algunas implicaciones institucionales que podrían derivarse de esta postura.

Para el populismo el gobierno verdaderamente democrático es aquél ejercicio directamente *por* el pueblo (Canovan 2002, 33). De nuevo, es evidente la oposición entre este modelo y el elitismo, que concebía la democracia como el gobierno *del* pueblo, pero no *por* el pueblo (V§1). La adhesión a un ideal de democracia directa y participativa hace que, a menudo, las populistas muestren cierto desdén, e incluso hostilidad, hacia las instituciones representativas, algo a lo que Urbinati se ha referido como una *revuelta contra los cuerpos intermediarios* (Urbinati 2015; véase también Taggart 2000, 91). En esta línea, Mair ha dicho que “la democracia populista puede ser entendida como *democracia popular sin partidos*” (Mair 2002, 19, *cursiva original*). Por supuesto, la hostilidad hacia las instituciones representativas afecta a los partidos políticos, el parlamento y la judicatura, pero también a la prensa (Müller 2016, 35; Urbinati 2015, 482; Mudde y Rovira Kaltwasser 2017, 82), algo en lo que profundizaré luego (VII§3.1, §4.2).

Esta hostilidad hacia las instituciones representativas podría sugerir que la adhesión a un ideal de democracia directa impide al populismo adecuarse a las sociedades de masas, en las que a fin de cuentas es necesario adoptar algún tipo de mecanismo representativo (II§3.2). Sin embargo, el populismo se adapta según la misma lógica que llevaría a todos los modelos a proponer instituciones adecuadas a sus exigencias normativas. Si el elitismo puede compensar la apatía política con instituciones poco participativas (V§1.1, §1.3), si el pluralismo puede mitigar el riesgo de facciones tiránicas con un reparto equilibrado de las instituciones (VI§1.1, §1.2) y si el republicanismo deliberativo puede promover la deliberación ciudadana con instituciones específicamente diseñadas para ello (V§1.1, §3.1), el populismo puede compensar la necesidad de instituciones representativas con un diseño institucional que acorte al mínimo la distancia entre el pueblo y la administración.

Efectivamente, en la práctica las populistas reconocen que para canalizar la voluntad popular se hace indispensable algún tipo de mecanismo representativo (Errejón y Mouffe 2015, 100), y prueba de ello es que los movimientos populistas se organizan en partidos políticos para promover sus propuestas, viéndose así “forzados a convertirse en

aquello que les desagrada” (Taggart 2000, 100). Una de las propuestas típicas del populismo para acortar la distancia entre la administración y la ciudadanía es la celebración de frecuentes *consultas populares*. Los plebiscitos y los referéndums suelen ser vistos por las populistas como soluciones pragmáticas que permiten al pueblo expresar su voluntad directamente, sin mediación de instituciones potencialmente corruptoras (Müller 2016, 29).

Otra solución para acercar la administración al pueblo son las *reformas constitucionales* que eliminan las restricciones limitadoras del poder de las mayorías (Mansbridge y Macedo 2019, 64). La defensa de la democracia directa exige cambios drásticos en las instituciones, reformas que pongan bajo control de la mayoría popular los organismos supuestamente independientes, como los bancos centrales (Mény y Surel 2002, 13). Por eso, cuando las populistas llegan al poder a menudo intentan reformar la constitución para acabar con mecanismos como la revisión judicial o la exigencia de mayorías cualificadas, que ponen trabas al poder de acción de las mayorías (Urbinati 2019, 4) y, a su juicio, sobrerrepresentan los intereses de la élite. Estas reformas típicas del llamado constitucionalismo populista pueden verse como intentos de habilitar una conexión más rápida y directa entre el pueblo y las instituciones, haciendo que la democracia recupere su sentido a ojos de la ciudadanía (Blokker 2019, 536).¹⁷⁶

Un tercer mecanismo, sin duda el más importante, es el *líder carismático*. El líder carismático, que puede funcionar como significativo vacío (VII§1.5), representa al pueblo incluso en las instancias formales de representación, como el Parlamento o los partidos políticos. A pesar de ocupar los mismos espacios que las élites, es un extraño entre ellas, un infiltrado en los lugares típicamente monopolizados por las élites. Aun

¹⁷⁶ En este sentido, el reciente éxito del populismo puede verse como una reacción en contra de lo que Mair (2013) ha llamado el *vaciamiento de la democracia occidental*. Con ello se refiere a la desaparición del contenido político real, al distanciamiento entre la gente y los partidos políticos y a la similitud cada vez mayor entre estos. Al centrarse en ganar votos, los partidos adoptan discursos correctos, muy parecidos entre sí, pero sin apenas contenido real, lo cual dificulta que la ciudadanía se implique realmente. Así, el vaciamiento de la democracia resulta en una ciudadanía frustrada y resentida con la administración, que ve en la clase política a miembros de la misma élite gobernante, distante y desinteresada, que indefectiblemente termina favoreciendo políticas similares e ignorando al pueblo. Este contexto, que tanto se parece al modelo elitista-administrativo, es el caldo de cultivo ideal para el populismo. Como dicen Mansbridge y Macedo (2019, 71), “[e]l populismo surge cuando las élites no escuchan”. De hecho, podría entenderse que el éxito reciente del populismo no es más que la reacción contra el éxito del modelo elitista-administrativo, que desde los años 80 y siguiendo la estela de Thatcher y Reagan, parece haber inspirado las políticas de muchas democracias occidentales.

allí, sigue siendo un miembro del pueblo, y por eso es capaz de promover la voluntad popular allí donde los miembros de la élite la usurparían (Müller 2016, 35; Mudde and Rovira Kaltwasser 2017, 44; Taggart 2000, 101).¹⁷⁷

Para mantener su nexo especial con el pueblo, el líder suele recurrir a lo que Müller describe como “una producción estética de proximidad al pueblo” (Müller 2016, 43). La producción estética de proximidad trata de compensar la distancia física entre el líder y el pueblo poniendo de manifiesto lo que el líder tiene en común con el pueblo y lo que lo distingue de la élite. Hay varias formas de conseguir esta proximidad en la distancia. La más frecuente es la adopción de una forma de hablar y de vestir similar a la de la gente de a pie. De esta forma, puede reconocerse en el líder carismático una cercanía con el pueblo de la que carecerían las demás representantes, quienes suelen adoptar un lenguaje sofisticado y vestir con ropas caras o elegantes, como es propio de las élites.

Otra forma de aproximarse al pueblo es la frecuente aparición en los medios de comunicación, donde interactúa directa, espontánea y naturalmente con la gente sin recurrir a intermediarios ni periodistas.¹⁷⁸

Además, los líderes populistas suelen completar estas estrategias manifestando enfáticamente su rechazo a la burocracia y a la política partidista. En contra de los discursos complicados, técnicos y aburridos, típicos de los políticos profesionales, los líderes carismáticos explican las cosas de manera sencilla y accesible para todo el mundo. Al presentar los problemas, identifican claramente y sin rodeos los dos bandos involucrados en ellos, de tal forma que la gente pueda fácilmente comprender quién defiende los intereses del pueblo y quiénes los de la élite (Taggart 2002, 76, 2000, 112–13; Mouffe 2005, 6). La generación de proximidad con el pueblo es tan importante que

¹⁷⁷ En rigor, no es necesaria la existencia *física* de un líder, como prueba el hecho de que varios partidos populistas hayan sobrevivido a la muerte de su líder. Lo que sí parece imprescindible es una especie de mito acerca del líder, con quien la gente se identifica incluso después de haya muerto (Panizza 2005, 18). El caso del chavismo tras la muerte de Hugo Chávez sería un ejemplo claro de este liderazgo *post mortem*.

¹⁷⁸ El líder más conocido por sus constantes apariciones televisivas es probablemente Hugo Chávez, quien solía además tomar decisiones gubernamentales en los programas de televisión en directo (Müller 2016, 43). Según cuenta Müller (*ibid.*), Chávez llegó incluso a ordenar en mitad de un programa de televisión la movilización de diez batallones de tanques a la frontera con Colombia. Otros líderes considerados populistas, como Donald Trump o Pablo Iglesias son también conocidos por sus frecuentes apariciones en los medios, así como por su intenso uso de redes sociales, en las que interactúan directamente con la gente.

una de las categorías de información democráticamente relevante, a la que la ciudadanía tendría derecho en este modelo, está constituida en gran parte por información relativa al líder (VII§4.1).¹⁷⁹

Estos mecanismos institucionales -las consultas populares, las reformas constitucionales y el liderazgo carismático- permitirían acortar la distancia entre el ideal populista de democracia directa y la necesidad de instituciones representativas.

La viabilidad del modelo populista también podría cuestionarse alegando que las prácticas discursivas propias del populismo están inevitablemente condenadas a degenerar en conflictos violentos o a socavar las instituciones básicas de la democracia liberal constitucional. A fin de cuentas, la teoría populista estipula la necesidad de identificar a una parte de la comunidad política como ilegítima para poder generar la identidad popular (VII§1.1, §1.4). Y en la práctica los líderes populistas afirman representar en exclusividad al pueblo, negando toda legitimidad a sus rivales políticos (Müller 2016, 20; Canovan 1999, 4).

No parece descabellado pensar que estas prácticas discursivas terminen promoviendo la exclusión real de una parte de la comunidad, previsiblemente la élite y sus aliados, a los que se podría privar de derechos fundamentales o contra quienes podría desatarse la violencia propia de *lo político*. Como han anotado Mansbridge y Macedo, que se han referido a este problema como *el gran peligro del antipluralismo*, “las populistas pueden considerar a las élites tan corruptas que sus intereses sean *ipso facto* ilegítimos, de tal forma que ellos y aquellos a los que favorecen se conviertan en enemigos del pueblo, desmerecedores de respeto político” (Mansbridge y Macedo 2019, 67; véase también Wolkenstein 2015, 113; Taggart 2002, 79).

La respuesta populista a este desafío podría articularse en dos pasos, uno inspirado en Laclau y el otro inspirado en Mouffe, que desglosaré a continuación.¹⁸⁰ En primer lugar,

¹⁷⁹ La tarea del líder no acaba al llegar al gobierno. Incluso desde allí debe mantener un discurso dicotómico que sostenga la división identitaria entre la élite y el pueblo, pues de lo contrario el movimiento perdería su fuerza (Müller 2016, 42; Urbinati 2019, 6; Taggart 2000, 100). Como dice Müller, para el populismo estar en el gobierno significa estar en campaña constante (Müller 2016, 43).

¹⁸⁰ Otra posible vía para defender la viabilidad democrática del populismo sería, simplemente, negar que el populismo sea conceptualmente compatible con ese tipo de prácticas. Podría apelarse a Ardití (2003, 2005), quien ha definido el populismo como una forma límite de democracia, pero democracia a fin de cuentas, o a Urbinati, quien ha reconocido que el populismo puede desfigurar las instituciones, pero

y siguiendo a Laclau, habría que anotar que el carácter populista de las prácticas políticas no es absoluto, sino gradual.

Preguntarse si un movimiento *es o no es* populista es, en realidad, comenzar con la pregunta equivocada. La cuestión que deberíamos preguntarnos es, en lugar de esa, la siguiente: *¿en qué medida es un movimiento populista?* Como sabemos, esta cuestión es idéntica a esta otra: *¿en qué medida domina la lógica de la equivalencia su discurso?* (Laclau 2005b, 45, *cursiva original*).¹⁸¹

Si Laclau tiene razón y toda práctica política incurre en cierto grado en las prácticas discursivas propias del populismo (VII§1.4), entonces la pregunta no debería ser si el populismo genera estallidos de violencia o si socava las instituciones democráticas sino, más bien, cuál es el grado de populismo -o, si se quiere, de discurso antagonista- adecuado para la evitar la violencia y el socavamiento de las instituciones. Aunque la respuesta a esta cuestión sea contextual, puede decirse que el populismo promueve *ceteris paribus* un grado de conflicto más alto de lo que aceptarían otros modelos democráticos. ¿Por qué? Según Mouffe, por dos poderosos motivos, y es aquí donde viene el segundo paso de la respuesta populista al desafío de la violencia.

En primer lugar, porque una democracia sin conflicto sería *poco realista*. La política no puede responder al esquema racionalista de una discusión argumentativa, sin conflicto y desapasionada. Al igual que es imposible alcanzar un consenso racional en el nivel profundo de *lo político* (VII§1.3), también lo es al nivel más superficial de *la política*. Los adversarios no pueden convencer racionalmente a sus rivales, ni tampoco a la población, de que su interpretación de la libertad y la igualdad es preferible. Su significado, como el de cualquier otro significante vacío, sólo puede ser establecido y disputado retóricamente, mediante prácticas discursivas que consigan agregar las demandas de diferentes sectores de la población bajo su nombre. Por eso en el nivel más

nunca llegar a destruirlas (Urbinati 2019, 22). Al seguir esta estrategia conceptual, estaríamos postulando que el populismo es conceptualmente democrático y que, por lo tanto, cuando se vulneran los derechos fundamentales, cuando se suprimen las instituciones básicas de la democracia, o cuando se desata el conflicto violento, entonces ya no estamos ante un caso de populismo, sino ante otro tipo de fenómeno. Lamentablemente, el problema no puede solucionarse postulando simplemente que el populismo es conceptualmente democrático y pacífico.

¹⁸¹ Autores como Abts y Rummens (2007) o Rovira Kaltwasser (2012) también parecen haber entendido el populismo en este sentido *gradual*. Para ellos, el populismo no es una alternativa a la democracia, sino una forma de entender la democracia que enfatiza la soberanía popular y la participación por encima del estado de derecho. Este énfasis es, claro, una cuestión de grado.

superficial de la política, al igual que en el nivel profundo de lo político, deberíamos “abandonar el sueño de un consenso racional” (Mouffe 1999, 750).

Es aquí donde entronca la defensa que de los discursos emotivos, sentimentales y personales que caracterizan el ideal de prensa radical-populista (VII§3.1). Una democracia populista debería generar discursos capaces de movilizar a la población, y para ello no sirve el tipo de discurso racional y sobrio promovido por republicanos como Habermas o Rawls (VIII§1).

La política no puede limitarse a establecer acuerdos entre intereses o valores ni a la deliberación sobre el bien común; necesita tener un agarre real sobre los deseos y las fantasías de la gente. Para ser capaz de movilizar las pasiones hacia diseños democráticos, la política democrática debe tener un carácter militante (Mouffe 2005, 6).

El segundo motivo para defender una democracia con altas dosis de conflictividad viene sugerido por esta imposibilidad de erradicar el conflicto a la que se refiere Mouffe, y es que intentar minimizar el conflicto sería *contraproducente*, pues probablemente generaría más conflictividad. Imponer en la discusión política los estándares racionalistas de teóricos como Rawls o Habermas negaría la dimensión de conflicto inherente a las relaciones humanas. Eso expulsaría del debate y deslegitimaría a todas aquellas personas que no puedan o que no quieran articular sus ideas y sus demandas según los estándares del debate racional (Mouffe 1993, 152). Esas personas no podrían ya participar en la disputa política pacífica, por lo que sólo podrían disputar la hegemonía con métodos violentos (Mouffe 2000, 4, 115). Estas son las consideraciones que llevan a Mouffe a desacreditar el ideal de consenso racional no sólo como imposible, sino también como perjudicial. Sus palabras no dejan lugar a dudas:

Es por esa razón que el ideal de una democracia pluralista no puede ser alcanzar un consenso racional en la esfera pública. Semejante consenso no puede existir. Tenemos que aceptar que cada consenso existe como el resultado temporal de una hegemonía provisional, como una estabilización del poder, y que siempre comporta alguna forma de exclusión. Las ideas de que el poder podría disolverse a través del debate racional y de que la legitimidad podría basarse sobre la racionalidad pura son ilusiones que ponen en peligro las instituciones democráticas (Mouffe 2000, 104).

La implicación institucional de todo esto es que, para el populismo, las instituciones democráticas deberían auspiciar y promover discursos contrahegemónicos, que cuestionen el orden y el poder (Hackett y Carroll 2006). Permitir la proliferación de

estos discursos, en lugar de reprimirlos, es lo que aumenta las probabilidades de que la oposición al orden liberal se exprese por vías pacíficas y constructivas en lugar de por medios violentos. De ahí la importancia de que la prensa sea accesible a los colectivos populares marginados, habilitándoles así para competir por la hegemonía (VII§3.2, §4.2).

2. Concepción de la ciudadanía

En la sección previa hemos visto que para el populismo la democracia consiste en la articulación de un conflicto entre la élite y el pueblo, y que el pueblo es una identidad social que se reestructura mediante prácticas discursivas retóricas. En esta sección presentaré la concepción de la ciudadanía correspondiente a esta idea de democracia agonista. En línea con la teoría de las identidades sociales fluidas (VII§1.2), el populismo entendería que la ciudadanía es, más que un conjunto de derechos, “una identidad política común” (Mouffe 1993, 69). Así, lo que caracterizaría a las ciudadanas sería su capacidad para adquirir identidades sociales y para percibirse como parte de una lucha popular contra la élite (Mouffe 1992a, 71, 1993, 60).

Dividiré el análisis de esta concepción en tres subsecciones. En primer lugar (VII§2.1), argumentaré que el modelo populista adopta una concepción de la ciudadanía más pasional que racional. Después (VII§2.2) trataré de mostrar por qué el populismo espera que el pueblo esté permanentemente movilizado y que participe constantemente en las consultas populares. Por último (VII§2.3), abordaré el tipo de preferencias promovidas por la ciudadanía del populismo, sugiriendo que estas preferencias serían endógenas al proceso político, altamente inestables y, al mismo tiempo, capaces de generar una solidaridad horizontal entre distintos sectores populares.

2.1. Racionalidad pasional

La concepción de la racionalidad ciudadana en el populismo es muy particular porque parece asumir que, más que racionales, las ciudadanas son *pasionales*. En este sentido, el populismo se diferenciaría claramente de los otros tres modelos, que adoptan distintas formas de racionalidad ciudadana.

Es cierto que el elitismo, al entender que la ciudadanía es profundamente ignorante, corre el riesgo de caer en estereotipos según los cuales la gente es simplemente estúpida; sin embargo, como argumenté, en la mejor versión del modelo la ciudadanía sería *racionalmente* ignorante (V§2.1). Con el pluralismo ocurre algo parecido. Al asumir que la ciudadanía sufre severos sesgos cognitivos, el pluralismo podría inclinarse hacia una concepción muy negativa de la racionalidad humana. Sin embargo, de nuevo, en la mejor versión del modelo pluralista la ciudadanía sería *racionalmente* irracional (VI§2.1). El republicanismo deliberativo no sufriría este tipo de riesgos porque adopta una postura mucho más optimista sobre la racionalidad ciudadana, según la cual las ciudadanas serían no sólo racionales sino además razonables (VIII§2.1).

El populismo, a diferencia de estos modelos, se posiciona más abiertamente en favor de una concepción irracional de la ciudadanía, pues reivindica que la gente está motivada por pasiones más que por algún tipo de lógica racional (Villacañas Berlanga 2015, 14, 95; Mouffe 1993, 140; Fenton 2016, 83–89). Hay dos motivos por los que el populismo podría adherirse a una concepción de la ciudadanía más pasional que racional

En primer lugar, hay que recordar que para el populismo la política es, en el fondo, muy similar a lo político schmittiano. En nuestras sociedades democráticas occidentales el acuerdo al nivel profundo de *lo político* consiste en la aceptación de la libertad y la igualdad como valores centrales (VII§1.3). Sin embargo, se trata de un acuerdo mínimo, prácticamente nominal, puesto que seguimos en desacuerdo sobre el significado y la implementación de esos valores (Mouffe 2000, 102). Ya sabemos que la política democrática consiste, precisamente, lidiar con ese desacuerdo (VII§1.5). Lo importante aquí es que, desde una óptica populista, “*semejante desacuerdo no es uno que pueda ser resuelto mediante la deliberación y la discusión racional*. De hecho, dado el inerradicable pluralismo valorativo, *no hay solución racional al conflicto*, y de ahí su dimensión antagonística” (Mouffe 2000, 102, *cursiva mía*).

Es decir, que al igual que la exclusión radical entre amigos y enemigos no puede justificarse racionalmente, tampoco pueden los adversarios convencerse racionalmente de por qué sus concepciones específicas de la libertad y de la igualdad son preferibles a las de otros. Los cambios de opinión no se deben a procesos racionales de reevaluación de los fines ni de los medios para alcanzar esos fines. En realidad, responden a un

cambio en la relación con el exterior constitutivo contra el que la ciudadanía se identifica a sí misma. Tanto es así que, según Mouffe, “[a]ceptar el punto de vista de un adversario es experimentar un cambio radical de identidad política. Es más una especie de *conversión* que un proceso de persuasión racional” (Mouffe 2000, 102, *cursiva original*).

La semejanza entre lo político y la política resulta evidente: en ambos campos la razón se revela como una herramienta inapta para solucionar las discrepancias. Las discrepancias profundas, antagónicas, propias de *lo político*, sólo se superan mediante la imposición de una forma de vida sobre las demás. Y la imposición de una forma de vida sobre otra se ejerce mediante la fuerza y la violencia, mediante la guerra que destruye al enemigo. Igualmente, las discrepancias menos profundas, *agónicas*, propias de *la política*, sólo se superan mediante la imposición de una concepción de la libertad y de la igualdad sobre las demás. En este caso, la imposición de una concepción de la libertad y de la igualdad se ejerce mediante la retórica, mediante las prácticas discursivas que logran rearticular la identidad del adversario.

En segundo lugar, la baja racionalidad de la ciudadanía en este modelo podría explicarse, además de por la naturaleza de la política, por el funcionamiento de los significantes vacíos (VII§1.5). La clave para la creación del pueblo como identidad colectiva es que la agregación de demandas bajo el significativo vacío nunca se intente explicar racionalmente. Si se intentase, lo único que se podría conseguir es desvelar la pluralidad de intereses escondidos bajo el mismo símbolo, fracturando así la unidad popular. El análisis racional haría evidente que no es posible satisfacer todas las demandas aglutinadas por el significativo vacío y que algunas se contradicen entre sí. Por eso el significativo vacío sólo puede representar la totalidad de demandas si no tratamos de explicar cómo se relaciona con todas y cada una de ellas.

En esta línea parece apunarse Mouffe al decir que “en la creación de un «nosotros» hay un elemento crucial que tiene que ver con la dimensión afectiva” (Mouffe en Errejón y Mouffe 2015, 53). Son los miedos, la ansiedad, la esperanza, y no sofisticados juicios, lo que genera rechazo a la élite y une a la gente en un mismo pueblo. También, y quizás más claramente, Laclau apunta en esta dirección al decir que la lógica antagónica entre la élite y el pueblo consiste en “la creación de una cadena equivalencial entre una serie

de demandas sociales en las *que el momento equivalencial prevalece sobre la naturaleza diferencial de las demandas*” (Laclau 2005b, 43–44, *cursiva mía*).¹⁸²

Dentro de este marco teórico se antoja absurda la búsqueda racional de acuerdos intersubjetivamente aceptables que pretende el republicanismo deliberativo. A diferencia de lo que piensan racionalistas como Rawls o Habermas (VIII§1.1, §2.1), para Mouffe la política no consiste en una deliberación en la que, dados unos elementos normativos básicos se proceda racionalmente hacia la decisión más adecuada. “La política no puede reducirse a la racionalidad, precisamente porque ésta indica los límites de la racionalidad” (Mouffe 1993, 115). Con esto Mouffe parece querer decir que los elementos normativos que los racionalistas toman como básicos -el bien común, la igualdad, la libertad- están sujetos a cambio. La política no consistiría en razonar con esos conceptos sino, fundamentalmente, en tratar de rearticular lo que significan y, así, rearticular lo que es percibido como racional, aceptable o bien común (Errejón y Mouffe 2015, 34). Y esta lucha por la resignificación de los significantes vacíos no puede ser racional, sino retórica.

2.2. Implicación y participación

Como acabamos de ver, el populismo adoptaría un modelo de ciudadanía más pasional que racional. Pero no por ello asumiría que las ciudadanas deban evitar implicarse en asuntos públicos. Más bien al contrario, en este modelo se espera que las ciudadanas sigan los asuntos públicos regularmente y muy de cerca, que asistan a discursos, que se manifiesten constantemente y, por supuesto, que voten masivamente tanto en las elecciones como en las consultas populares, que deberían ser frecuentes. “Una

¹⁸² El modo en que el significante vacío representa la pluralidad de las demandas ha sido comparado al modo en que el oro representa las diferentes formas de valor: “la representación es sólo posible si una demanda particular, sin abandonar completamente su propia particularidad, comienza también a funcionar como un significante representando la cadena como una totalidad (de la misma forma que el oro, sin dejar de ser una mercancía, transforma su propia materialidad en la representación universal del valor)” (Laclau 2005b, 39). El profesor Villacañas Berlanga (2015, 9) también se ha referido a la relación entre el pueblo y sus demandas como una relación similar a la existente entre el oro y el dinero. Aunque ninguno lo explica en detalle, ambos parecen estar pensando que en un sistema de patrón oro, sólo tiene sentido decir que el oro representa el valor del dinero mientras no intentemos canjear todo el dinero por oro, pues entonces el sistema de representación colapsaría. De forma similar, si tratásemos de explicitar la forma en que el significante representa todas las demandas subsumidas en él, el sistema de representación colapsaría.

ciudadana democrática radical,” dice Mouffe, “debe ser una ciudadana *activa*, alguien que actúa como ciudadana, *que se concibe a sí misma como participante en un proyecto colectivo*” (Mouffe 1992a, 4, *cursiva mía*).

De hecho, el populismo es el modelo que más energía espera que la ciudadanía dedique a los asuntos públicos. En este punto el contraste más obvio es con el modelo elitista, en el que la baja implicación es vista como un síntoma de buena salud democrática (V§2.2). Para el populismo, en cambio, una ciudadanía poco implicada es una muestra de decadencia democrática. La propuesta elitista de restringir la participación popular a la elección esporádica de las élites (V§1) equivale, para el populismo, a un robo de la soberanía popular.

Hay varios motivos para defender dosis tan altas de implicación y participación, todas ellas relacionadas con la defensa de la soberanía popular frente a la amenaza de las élites. En primer lugar, sería contradictorio con la defensa populista de la democracia directa (VII§1.6) y de la soberanía popular (VII§1.4) que el modelo populista no defendiera una alta participación ciudadana. La movilización y la implicación popular sirven para acortar la distancia entre el ideal de democracia directa y la necesidad de instituciones representativas. La mejor forma de acercar la política a ese ideal es tener al pueblo constantemente en las calles, en los medios y en los colegios electorales, donde puede expresar sus puntos de vista directamente.

En segundo lugar, un pueblo activo y movilizado está en mejores condiciones de promover sus intereses y de protegerse frente posibles hostilidades por parte de las élites. La movilización contribuye a generar solidaridad horizontal entre los distintos sectores oprimidos, fortaleciendo no sólo las identidades colectivas sino también su capacidad de organización y reacción. Como se verá más adelante, una de las funciones de la prensa es precisamente contribuir a generar este tipo de solidaridad horizontal (VII§3.1), proporcionando información sobre las distintas luchas que el pueblo libra contra la élite (VII§4.1).

En tercer lugar, y en relación con esto, la movilización popular sirve para refrendar o censurar los actos del gobierno. Cuando un gobierno popular adopta políticas beneficiosas, la gente puede expresar su apoyo, reforzando así su legitimidad y protegiéndolo frente a posibles campañas de descrédito promovidas por la élite. La

movilización popular es especialmente importante para mostrar apoyo al líder (Urbinati 2019, 4), quien sufre tremendas presiones y se encuentra en terreno hostil, como un soldado tras las líneas enemigas. De manera alternativa, cuando un gobierno elitista adopta políticas contrarias al sentir popular, la ciudadanía implicada y politizada puede expresar su rechazo con más rapidez y contundencia, movilizándose cuando sea necesario para exigir una rectificación o una consulta popular.

La prensa también juega un papel clave en la movilización ciudadana (VII§3.2), y por eso una de las categorías de información democráticamente relevante podría ser, precisamente, la información movilizadora (VII§4.1)

Un matiz importante sobre la movilización prevista en el populismo es que normalmente se asume que la iniciativa de la movilización corresponde al líder, y no al pueblo (Panizza 2005, 18; Mudde y Rovira Kaltwasser 2017, 43). La movilización no se produce desde abajo hacia arriba, sino desde arriba hacia abajo. Se genera, como dice Blokker (2019, 545), por “el espíritu emprendedor” de los líderes populistas. Efectivamente, es el líder quien se dirige al pueblo en sus discursos públicos, quien más contribuye a estructurar las demandas de la gente y quien suele llamar a manifestarse o a votar. Es el líder, en definitiva, quien más hace por generar antagonismo entre la élite y el pueblo y por mantener la solidaridad horizontal entre los diferentes sectores populares. Y es por eso por lo que la información sobre el líder también reviste una gran relevancia democrática (VII§4.1).

2.3. Preferencias

Hasta ahora he defendido que en este modelo la ciudadanía se guiaría por las pasiones más que por la razón (VII§2.1) y que, además, estaría muy implicada en los asuntos públicos (VII§2.2). En esta subsección analizaré el tipo de preferencias que promovería la ciudadanía en este modelo. Defenderé que estarían determinadas directamente por la identidad social y que serían altamente inestables, exógenas a la política y capaces promover intereses ajenos.

El hecho de que las preferencias de las ciudadanas dependan de sus identidades sociales podría sugerir que el populismo tiene una concepción de las preferencias similar a la del

pluralismo, modelo para el que también la identidad social determina las preferencias ciudadanas (VI§2.3). Sin embargo, cada uno de estos modelos asume una teoría de las identidades sociales completamente distinta, por lo que en realidad cada uno tiene una concepción muy distinta de las preferencias ciudadanas. Mientras el pluralismo entiende que la identidad social de la ciudadanía es una identidad *partidista*, altamente estable y, a menudo, exógena a la política (VI§2.2), el populismo entiende que las identidades sociales son fluidas porque cambian conforme cambia el exterior constitutivo contra el que se genera la identidad (VII§1.2). De ahí que, para este modelo, y de forma contraria a lo que ocurriría en el pluralismo, las preferencias de la ciudadanía sean endógenas al proceso político y tan inestables como las propias identidades sociales.

El otro punto importante respecto a las preferencias en el modelo populista es que éstas podrían promover los intereses de personas ajenas. Esto es posible porque cuando las diversas demandas se integran en una cadena de equivalencia, los distintos sectores que promovían aisladamente cada demanda funden sus identidades en una nueva, la identidad popular, y pasan a defender el conjunto de demandas englobadas en esa cadena. Así, quienes inicialmente se identificaban con un sector de la población y defendían demandas sectoriales, pasan a identificarse como *el pueblo* y acaban exigiendo demandas transversales, que promueven intereses ajenos a los suyos.¹⁸³

Este mecanismo de agregación permitiría al populismo generar una suerte de solidaridad popular. La agregación de demandas constituiría alianzas transversales entre diferentes sectores de la población que, de otra manera, estarían demasiado desintegrados, desmovilizados o empobrecidos como para promover adecuadamente sus intereses. Aquí reside gran parte del atractivo del populismo, puesto que contribuye a empoderar e integrar a los sectores sociales más desfavorecidos en la dinámica democrática. Como se verá luego, una de las funciones de la prensa en este modelo sería coadyuvar a la creación de esta solidaridad horizontal ilustrando cómo todos los distintos sectores populares se oponen a la élite (VII§3.1, §4.1)

¹⁸³ Recuperando el caso de los mineros y las feministas (*véase nota 172*), tendríamos que decir que, al integrarse sus demandas en la cadena de equivalencia, ambos grupos fusionan sus identidades sectoriales y ambos interiorizan las preferencias del otro como propias. Así que los mineros verán la lucha por mejores bajas maternales también como su lucha y las feministas verán la lucha por mejores pensiones de jubilación para los mineros como una lucha igualmente suya.

La posibilidad de solidaridad popular sugiere que en el modelo populista la ciudadanía no promovería únicamente sus intereses individuales, como asume el elitismo (V§2.3). Igualmente, la posibilidad de solidaridad horizontal sugiere que las ciudadanas del modelo populista promoverían más que sus intereses estrictamente sectoriales, tal y como asume el pluralismo (VI§2.3). A diferencia de lo que ocurre en el pluralismo, en el modelo populista las ciudadanas no siguen un cálculo racional estratégico; su defensa de intereses ajenos es resultado de una identificación pasional, empática, con otras personas igualmente vistas como víctimas de la élite dominante (VII§2.1). En ese sentido, en el populismo las ciudadanas no esperarían que, una vez satisfecha la demanda inicialmente planteada por un sector, este sector recompensase a la recíproca al resto de sectores. Tal cosa tendría sentido en un modelo en el que las demandas y las identidades son sectoriales, pero no en éste, en el que en rigor no hay una pluralidad de sectores, sino un único pueblo (VII§1.4).

Lo dicho hasta aquí invita a pensar que, gracias a la solidaridad horizontal, en el pluralismo la ciudadanía podría promover preferencias más amplias que en el elitismo y en el pluralismo. Cabe preguntarse si es que el populismo podría asumir que la ciudadanía promueve intereses intersubjetivos inspirados en consideraciones relativamente imparciales sobre lo que es justo o bueno para todo el mundo, de manera similar a como asume el republicanismo deliberativo (VIII§2.3).

Aunque no parece que haya una respuesta clara a esta cuestión, lo más probable es que no sea así. Evidentemente, cuando en el modelo populista la ciudadanía eleva demandas democráticas sectoriales, cada sector promueve intereses subjetivos, motivados por lo que es bueno o justo para cada sector. Sin embargo, es posible que, a base de incorporar intereses de otros sectores, las ciudadanas ya constituidas como pueblo terminen defendiendo un programa que considere imparcialmente los intereses de todo el mundo. A fin de cuentas, la justicia se parece más a una agregación de demandas diversas que a una demanda aislada.

No obstante, la posibilidad de que la mera agregación de demandas termine constituyendo un programa equitativo es remota. Dado que el populismo agrega propuestas de forma retórica (VII§1.5), bajo el significante vacío se englobarían una pluralidad de intereses de todo tipo, algunos aceptables desde el punto de vista

republicano-deliberativo y otros no. Y, lo que es más importante, sólo algunos de esos intereses podrían realmente verse satisfechos. Así que el carácter de los intereses *realmente* promovidos por la ciudadanía dependerá de cuáles sean las demandas finalmente satisfechas, algo imposible de pronosticar.

3. Ideal de prensa, libertad de prensa y sistema de medios

En las dos secciones previas he presentado las ideas centrales y más conocidas del modelo pluralista, su concepción de la democracia (VII§1) y su concepción de la ciudadanía (VII§2). En esta sección me adentraré en un terreno menos explorado, pero igualmente necesario para adquirir una visión completa de la democracia desde la perspectiva populista.

En primer lugar (VII§3.1) trataré de mostrar que el populismo concibe la prensa como una herramienta política con la que competir por la hegemonía. Formada por medios radicales, la prensa debería cumplir dentro de una democracia populista tres funciones fundamentales: generar la frontera interna entre la élite y el pueblo, crear solidaridad popular y movilizar al pueblo. Argumentaré también que, para cumplir satisfactoriamente estas funciones, los medios radicales deberían comunicar de forma sencilla pero emotiva y a apelando a los valores dominantes del periodismo.

Después, (VII§3.2), y en línea con esta concepción de la prensa, argumentaré que desde la óptica populista la libertad de prensa sería percibida como una libertad política en un sentido muy profundo, puesto que no sólo habilita para la competición por el poder institucional, sino que también permite reconfigurar la realidad social y disputar la hegemonía. Por último (VII§3.3), argumentaré que en el modelo populista todos los medios serían percibidos como herramientas políticas porque todos contribuirían en cierto grado a la lucha por la hegemonía, y es por ello que en el sistema de medios populista no habría una división tajante entre un sector de prensa y otro de otros medios.

3.1. Ideal de prensa

Para el populismo, todos los medios son lugares de lucha (Hackett y Carroll 2006, 199), espacios desde los que disputar la hegemonía y redefinir las identidades sociales. Por

eso en este modelo la prensa es vista, ante todo, como una *herramienta política* necesaria para disputar la hegemonía y construir la identidad popular (Simons 2011).

Al concebir la prensa como una herramienta política, el populismo se distancia tanto del elitismo como del republicanismo deliberativo, ya que en estos modelos la prensa es concebida como una institución que describe el mundo de forma más o menos imparcial (V§3.1 y VIII§3.1). La postura populista se parece así más a la del pluralismo, que también concibe la prensa como una herramienta política con la que intervenir en el mundo y con la que competir por el poder (VI§3.1).

Sin embargo, existe una clara diferencia en el tipo de uso que en cada modelo se daría a esta herramienta política. En el pluralismo la prensa es concebida como una herramienta *partidista*, al servicio de los intereses de las distintas facciones en que se divide la sociedad. Para el populismo, en cambio, la prensa es concebida como una herramienta *popular* al servicio del pueblo, que es un grupo único. De ahí que, mientras el pluralismo defendería la segmentación de la prensa entre las facciones (VI§4.2), el populismo reclamaría el control popular de la misma (VII§4.2).

Por otro lado, mientras el pluralismo requiere una prensa tan sólo moderadamente activa, con la que mantener a las facciones atentas a la acción de sus representantes (VI§1.3, §3.1), el populismo necesita movilizar constantemente al pueblo (VII§2.2), por lo que requiere una prensa mucho más activa, que ofrezca información constantemente. Esto explicaría que, desde la perspectiva populista, pueda considerarse que hay una enorme cantidad de información democráticamente relevante (VII§4.1). Podría decirse que, respecto a la intensidad de su actividad, el ideal de prensa populista sería completamente opuesto al ideal de prensa del elitismo, modelo en el que la prensa permanece latente la mayor parte del tiempo (V§3.1).

El tipo de medios que mejor encarnarían este ideal de prensa politizada, popular e hiperactiva serían los *medios radicales*, también llamados *medios alternativos*. Los medios radicales suelen ser pequeñas organizaciones “que expresan una visión alternativa a las políticas, las prioridades y las perspectivas hegemónicas” (Downing 2000, v). A diferencia de los medios comerciales del elitismo, centrados en maximizar beneficios (V§3.1), de los medios partidistas del pluralismo, centrados en promover una agenda particular (VI§3.1), y de los medios deliberativos del republicanismo, centrados

en expandir la discusión racional (VIII§3.1), los medios radicales del populismo se caracterizarían por cumplir el papel de “contrainformadores,” es decir, por transmitir al público “información que ha sido sistemáticamente distorsionada o desestimada por los medios dominantes”(Downing 2000, 52). Más adelante detallaré qué información podría ser esa (VII§4.1).¹⁸⁴

La afinidad entre el modelo populista y los medios radicales es palpable, en primer lugar, por el carácter *antiestablishment* de ambos. Al igual que el populismo reniega de la élite y ensalza al pueblo (VII§1.4), los medios radicales se caracterizan por estar desvinculados de las esferas de poder económico y político al mismo tiempo que mantienen un estrecho contacto con la cultura popular y los movimientos sociales (Downing 2000, cap.1). Podría decirse que, si las periodistas de los medios partidistas pluralistas pertenecen a las élites de las facciones (VI§3.1), en el modelo populista las periodistas de los medios radicales pertenecen al pueblo.

En segundo lugar, la afinidad entre medios radicales y populismo es palpable porque ambos son en principio compatibles con una pluralidad casi infinita de agendas. Al igual que el populismo podría articular cualquier tipo de demanda (VII§1.5), los medios radicales podrían ser progresistas, fundamentalistas, racistas, fascistas, étnicos, religiosos, etc. (Downing 2000, caps. 7-8). Al igual que lo que caracteriza a un movimiento como populista no es la adopción de ningún contenido concreto, sino su oposición a la élite (VII§1.4), lo que define a los medios radicales no es su promoción de ningún programa concreto, sino su oposición a la visión hegemónica o dominante. Tal y como dice Downing, “los medios radicales alternativos tienen una cosa en común: que rompen las normas de alguien” (Downing 2000, xi).

Finalmente, la afinidad entre los medios radicales y el ideal de prensa populista puede apreciarse por la capacidad de los primeros para cumplir las tres funciones que el modelo atribuye a la prensa.

La primera función de la prensa populista sería contribuir a la generación y el mantenimiento de la frontera interna entre la élite y el pueblo (VII§1.4). Para ello, es

¹⁸⁴ Para un repaso a las diversas formas de concebir los medios radicales véase Bailey, Cammaerts, y Carpentier (2007, cap. 1). Para un estudio histórico de más largo recorrido véase Theobald (2006), quien incluye en esta tradición a autores como Marx, Gramsci o Castells, así como la escuela de Frankfurt.

fundamental que la prensa auspicie y promueva discursos contrahegemónicos que contradigan los consensos ideológicos y que promuevan el conflicto social (Dahlberg 2011a, 823; Hackett y Carroll 2006, 76; Ferree et al. 2002, 310). Los medios *radicales* son ideales para cumplir esta función porque, como explica Downing (2000, ix), son medios que aspiran a que las subordinadas expresen su oposición a la estructura de poder. En el cumplimiento de esta función, la prensa ofrecería lo que luego denominaré *información agonista* (VII§4.1).

Esta función *agonista* de la prensa es, probablemente, la más importante, pues sin ella las otras dos serían imposibles. La importancia de esta función ha sido resaltada por Mouffe, cuya principal preocupación respecto a los medios es precisamente que éstos contribuyan a “la creación de un espacio público agonista” (Mouffe en Carpentier y Cammaerts 2006, 986). En la misma línea, Lincoln Dahlberg, ha defendido que los medios deberían evitar el consenso, que a su juicio equivale al fin del debate y a la clausura ideológica; la misión de la prensa consiste según él en abrir debates constantemente, en dar voz a las alternativas excluidas y a quienes disputan la hegemonía, y denunciar la perpetuación del poder (Dahlberg 2011a, 44-5).¹⁸⁵

La segunda función de la prensa populista sería en generar y articular solidaridad popular entre los distintos sectores sociales que se oponen a la élite. Una vez generada la frontera interna, la prensa debería contribuir a estructurar el bando popular de forma que se genere una identidad común entre quienes comparten su oposición a como están las cosas (Dahlberg 2011b, 862). Para cumplir esta función, la prensa tendría que proporcionar a la ciudadanía dos tipos de información democráticamente relevante, a los que me referiré como *información solidaria* e *información articuladora* (VII§4.1). De nuevo, los medios radicales son ideales para cumplir esta función *articuladora* y

¹⁸⁵ Curiosamente, la defensa de esta función agonista de la prensa lleva a Mouffe y a Dahlberg a sostener posturas relativamente contrarias sobre las nuevas tecnologías. Mientras Mouffe se muestra escéptica y no cree que los nuevos medios puedan automáticamente garantizar un espacio público agonista (*ibid.*), Dahlberg ve en las tecnologías digitales un enorme potencial para el desarrollo de contrapúblicos (Dahlberg 2011b, 862). Los *contrapúblicos* serían espacios crítico-reflexivos donde se articulan identidades alternativas y contradiscursos que contradicen la hegemonía (*op. cit.*, 861). A pesar de que Mouffe es la teórica de referencia para el radicalismo, es la postura de Dahlberg, y no la suya, la que mejor representa al radicalismo. Para un repaso al debate sobre la afinidad entre la teoría radical y las nuevas tecnologías véase Fenton (2016, cap. 2).

solidaria, puesto que parte de su aspiración es precisamente construir una red de solidaridad y apoyo mutuo entre las personas oprimidas (Downing 2000, ix).

La tercera y última función de la prensa populista consiste en movilizar al pueblo. Como ya adelanté, en el modelo populista la movilización debería ser constante (VII§2.2), y por eso el ideal de prensa populista necesita de unos medios hiperactivos. Los medios de prensa deberían ser capaces, por supuesto, de motivar a la gente para que vote masivamente en las elecciones. Pero también deberían llamar a la participación en las frecuentes consultas populares, así como movilizar al pueblo constantemente, ya sea en contra de los gobiernos elitistas, ya sea a favor de los gobiernos populares.

El modelo populista esperaría de la prensa, por tanto, no sólo que fuese un perro guardián (*watchdog*), como en el elitismo (V§3.1), sino también que promoviese la participación, el cambio social y la movilización contra las injusticias y la desigualdad (Hackett y Carroll 2006, 74). Una vez más, los medios radicales serían idóneos para realizar esta función *movilizadora* del pueblo, ya que suelen guardar estrechas relaciones con los movimientos sociales.¹⁸⁶ En la satisfacción de esta última función, la prensa ofrecería el tipo de información democráticamente relevante a la que después me referiré como *información movilizadora* (VII§4.1).

Éstas serían las funciones que el populismo encomienda a la prensa, encarnada por los medios radicales. Ahora bien, para el adecuado cumplimiento de estas funciones, sería importante que los medios radicales siguieran tres estrategias comunicativas distintas.

En primer lugar, deberían comunicar de forma simple y comprensible, evitando tecnicismos y complicaciones y, en la medida de lo posible, simplificando las cuestiones al lenguaje del sentido común. Como ha dicho Taggart, el populismo se adhiere a la “política de la simplicidad” (Taggart 2000, 76), según la cual las cosas deberían ser lo suficientemente claras como para que cualquiera las entienda, y si no lo son probablemente sea porque hay alguien está haciéndolas parecer demasiado complicadas (Villacañas Berlanga 2015, 47).

¹⁸⁶ Estas relaciones son, a menudo, mutuamente beneficiosas, ya que los medios radicales suelen cubrir las acciones de los movimientos sociales y dar voz a sus argumentos, prestándoles un servicio que otros medios institucionales y del *establishment* les niegan. A cambio, los movimientos sociales promueven la creación y la financiación de medios radicales, los cuales no suelen recibir financiación pública, ni mucho menos por publicidad (Downing 2000, cap. 3).

En segundo lugar, la prensa debería priorizar la información emotiva sobre la racional. En un modelo como el republicanismo, en el que la relevancia está definida por la capacidad de la información para promover discusiones racionales, la prensa debería priorizar argumentaciones lógicas, empíricamente informadas y con potencial para generar deliberación democrática (VIII§4.1); pero en el modelo populista, en el que la relevancia democrática depende de la capacidad de la información para movilizar pasiones, aglutinar identidades y promover los intereses del pueblo (VII§4.1), resultan preferibles los argumentos vagos, emocionales y retóricos (Villacañas Berlanga 2015, 47). Como ha señalado Taggart, el valor central de la comunicación populista no es la verdad, sino la soberanía popular (Taggart 2002, 76–77).

En tercer lugar, y a pesar de lo que acabo de decir, la prensa debería apelar al sentido común y a los valores dominantes del periodismo, como la neutralidad, la objetividad o el servicio público. Por supuesto, esto no significa que los medios radicales deban guiarse por lo que esos valores significan. Desde la perspectiva populista, el periodismo opera dentro de la hegemonía, por lo que sus valores están determinados por la ideología dominante del momento y por los intereses de la élite (Carpentier y Cammaerts 2006, 966). Como ha explicado Hartley, las noticias contribuyen a la adquisición y el ejercicio de la hegemonía mediante la “naturalización” de la ideología dominante bajo la apariencia de una presentación objetiva de la información que, sin embargo, sirve a un propósito muy específico (Hartley 1990, 62–63). ¿Por qué, entonces, deberían los medios radicales adherirse a estos valores tradicionales del periodismo?

A nivel de estrategia básica, porque dado el marco hegemónico, la adhesión pública a estos valores parece necesaria para tener un mínimo de credibilidad. Si quieren ganarse la atención del público, las periodistas deben tener un aspecto serio y formal, adoptar un tono calmado y neutral, adoptar los términos del sentido común, evitar dar abiertamente su opinión y limitarse a describir los hechos y las opiniones de las demás personas. Todo esto, por supuesto, es compatible con poner el foco en temas e historias olvidadas que sean capaces de emocionar y movilizar a la ciudadanía. Aquí se revela el segundo motivo por el que las periodistas deben adherirse al discurso hegemónico sobre el periodismo, y es que al realizar prácticas periodísticas alternativas mientras apelan a los valores dominantes del periodismo, los medios radicales estarían disputando el

significado de los valores dominantes en la cultura periodística desde el siglo XIX (II§1.2). Esa cultura es la que justifica un modelo de prensa elitista que, según el modelo populista, debería desmantelarse (VII§4.2).

3.2. Concepción de la libertad de prensa

Acabamos de ver que la prensa, en el modelo populista, estaría encarnada por medios radicales que funcionarían como herramientas de lucha política con las que disputar la hegemonía generando antagonismo entre la élite y el pueblo, vinculando a los distintos sectores sociales y movilizándolo a la ciudadanía. Ahora presentaré una concepción de la libertad de prensa coherente con este ideal de prensa.

Aunque en realidad la libertad de prensa no haya sido explícitamente abordada desde una perspectiva radical-populista, podría decirse que en este modelo esta libertad tendría un carácter comunitarista, según el cual los miembros de la comunidad política deberían poder disfrutar del libre acceso a la prensa para contribuir desde ella a la autocomprensión de su comunidad (Abramson y Bussiere 1995, 219; Karppinen, Moe, y Svensson 2008, 10).¹⁸⁷ Es más, a la luz de lo expuesto hasta aquí podría asumirse que para este modelo la libertad de prensa sería un derecho político cuya misión principal sería democratizar la lucha por la hegemonía al facilitar que las personas más vulnerables cuestionen públicamente los discursos dominantes.

Así las cosas, en el modelo populista el carácter político de la libertad de prensa sería mucho más profundo que en los otros tres modelos. Por supuesto, esto es fácil de decir respecto a la concepción elitista de la libertad de prensa, la cual está relativamente desconectada de las decisiones políticas y equivale, básicamente, a un derecho de propiedad individual que sólo indirectamente repercute sobre el funcionamiento democrático (V§3.2). Sin embargo, tanto el pluralismo como el republicanismo deliberativo entienden que la libertad de prensa tiene un carácter político. Para el pluralismo la libertad de prensa permitiría que los distintos grupos articulen y defiendan sus intereses en la esfera pública (VI§3.2), mientras que para el republicanismo ésta

¹⁸⁷ Pueden encontrarse aproximaciones indirectas a la concepción populista de la libertad de prensa en Chauver (1990), Carpentier y Cammaerts (2006) y Villacañas Berlanga (2015, 45).

ayudaría a que ciudadanía conociese diferentes propuestas de acción colectiva sobre las que deliberar (VII§3.2). En estas tres concepciones, y especialmente en las dos últimas, se entiende que la libertad de prensa estructura la discusión sobre asuntos públicos y tiene claros efectos sobre la participación y las decisiones de la ciudadanía.

No obstante, en el populismo el carácter político de la libertad de prensa parece más profundo, porque su ejercicio no sólo permitiría estructurar la discusión pública e influir notablemente en las decisiones políticas. Permite, además, y esto es lo fundamental, que se cuestionen públicamente los discursos hegemónicos; permite que, a través del discurso, se compita por reestructurar las identidades de la población y así rearticular los conflictos sociales. En otras palabras, la libertad de prensa hace más fácil, a quien puede ejercerla, conquistar la hegemonía. Mientras los demás modelos entienden que la libertad de prensa permite influir en las decisiones políticas, el populismo entiende que la libertad de prensa permite construir la realidad social en la que esas decisiones se conciben; se trata, por tanto, de una dimensión política mucho más profunda, explicable a partir de la teoría populista de las identidades sociales (VII§1.2).

El carácter marcadamente político de la libertad de prensa podría apreciarse también al comparar este derecho con el derecho normalmente considerado político por excelencia: el derecho de voto. En el marco populista, el derecho de voto permitiría expresar individualmente una preferencia. En cambio, la libertad de prensa permitiría construir las preferencias de cientos, miles o millones de personas, preferencias que luego serán expresadas individualmente a través de los votos. Se trata, por tanto, de mucho más que un mecanismo destinado a articular la participación política a través de las instituciones.

Debido a la importancia política de la libertad de prensa, desde el marco populista, el principal objetivo de la acción estatal en la regulación de los medios debería ser la democratización de su ejercicio, asegurando que las personas más vulnerables puedan cuestionar también públicamente los consensos sociales y disputar la hegemonía. En palabras de Karppinen,

desde la perspectiva radical-populista, la tarea clave de la política de medios es apoyar y aumentar las oportunidades de los actores estructuralmente desfavorecidos y crear espacio para las voces críticas y las perspectivas sociales excluidas de las estructuras sistémicas del estado o de la burocracia estatal (Karppinen 2013, 78).

Se trata, según dice el propio Karppinen (2013, cap.5), de evitar el *pluralismo naive*, es decir, de evitar la proliferación de fuentes de información, canales y formatos que, bajo la apariencia de ofrecer contenidos e ideas diversos, esconden una misma ideología y promueven intereses similares. El pluralismo debería permitir una disputa democrática de la hegemonía, una disputa que cuestionase todo tipo de autoridad, incluida la de la propia prensa institucional (Karppinen 2007, 505, 2013, 77; Hackett y Carroll 2006, 76), así como toda asimetría de poder (Karppinen 2013, 63). Es decir, que en el populismo la libertad de prensa debería servir para que proliferasen no meramente las fuentes, sino los puntos de vista, y especialmente los puntos de vista marginados, silenciados, excluidos, en definitiva, contrarios a la cultura dominante (Karppinen 2013, 61). Al permitir que los colectivos marginados den publicidad a sus puntos de vista, se facilita tanto la generación de la frontera interna como la solidaridad popular (Mouffe 2005, 31; Abramson y Bussiere 1995, 219).

Tomarse esta perspectiva en serio conllevaría una alteración radical de la propiedad y de la estructura del sistema de medios (Karppinen 2013, 63), de tal forma que el poder que la élite tiene sobre la prensa fuese transferido al pueblo (VII§4.2). Las políticas de medios que de aquí podría derivarse seguramente serían agresivas y altamente intervencionistas, pero no serían más que el resultado natural de la adhesión a una ideal de democracia directa (VII§1.6). A fin de cuentas, en la democracia directa “la libertad de prensa existe para servir a los intereses de la comunidad, no a los intereses de las periodistas y sus directoras” (Christians et al. 2009, 105).

La promoción de una prensa bajo control popular sugiere que el populismo adopta una noción de independencia de la prensa un tanto particular, distinta a las de otros modelos. Como se recordará, el elitismo entiende que la prensa independiente es aquella que no está regulada por el Estado, y por lo tanto que está en manos de empresas privadas (V§3.1). Esto sería insostenible desde la perspectiva populista, que ve a las empresas mediáticas como aparatos de propaganda de las élites. La noción populista de independencia de la prensa se aleja también de la triple independencia defendida por el republicanismo deliberativo, según la cual los medios deberían ser no sólo política y económicamente independientes, sino también independientes de los intereses y deseos inmediatos de la ciudadanía (VIII§3.1). Esta visión es incompatible con el populismo porque crearía una institución blindada frente a la influencia directa del pueblo,

demasiado parecida a los bancos centrales y los tribunales constitucionales, algo contrario al ideal de democracia directa del populismo (VII§1.6). Al poner la prensa bajo control directo del pueblo, el populismo pretende precisamente que la prensa responda directa e inmediatamente a los intereses de las ciudadanas, sin pasar por el filtro reflexivo impuesto por el modelo republicano.

Así, esta concepción populista de la independencia de la prensa se parece más a la del pluralismo, según el cual la prensa debería estar bajo control directo de las distintas facciones en las que se divide la sociedad. La diferencia entre estos dos modelos es que, mientras el pluralismo defiende que el control de la prensa se distribuya de manera proporcional al poder de cada facción (VI§3.2), el populismo entiende que este control debería cederse precisamente de forma inversa al poder de cada grupo, y es por eso que priorizaría el reparto de medios entre los sectores populares más desfavorecidos, tal y como desarrollaré después (VII§4.2).

3.3. Sistema de medios

Ya hemos visto que el ideal de prensa populista estaría encarnado por medios radicales y que, en coherencia con ese ideal, el modelo concebiría la libertad de prensa como una libertad profundamente política. Cabe preguntarse ahora cuál sería el aspecto del sistema de medios esperable en este modelo. La posibilidad que defenderé aquí es que este sistema de medios fuese relativamente homogéneo y tuviera una intensa actividad.

Sospecho que el sistema de medios del populismo tendría una estructura relativamente homogénea porque en el fondo todos los medios tendrían un carácter similar. La creación de identidades es un proceso demasiado complejo como para que pueda ser monopolizado por un solo agente o por un solo tipo de medio. Además, dado que cualquier instancia discursiva sirve para disputar y rearticular las identidades sociales (VII§3.1), todos los medios y formas de comunicación tendrían un cierto carácter político. Por tanto, en este modelo no podría establecerse una distinción tajante entre los medios que encarnasen la prensa y los que no. Comics, posters, parodia, sátira, grafiti, música o cualquier formato cultural formaría parte de la competencia por la hegemonía (Downing 2000, parte II). Como dice Mouffe, “todo el campo de la cultura es el campo

en el la que hegemonía es creada y reproducida. Eso, por ejemplo, también incluye el cine y la literatura” (Mouffe en Carpentier y Cammaerts 2006, 985).

Por supuesto, afirmar que todos los medios tienen un carácter político y que no hay una distinción tajante entre medios de prensa y el resto es compatible con sostener que algunos medios juegan un papel más marcadamente político (Carpentier y Cammaerts 2006, 987). Esto es lo que permite explicar por qué los medios radicales son los que mejor encarnarían el ideal de prensa populista (VII§3.1) y por qué la política de medios populista tendería a hacer que estos medios proliferasen, como diré luego (VII§4.2).

Al concebir un sistema de medios relativamente homogéneo, el populismo se diferencia del pluralismo y del republicanismo deliberativo, en cuyos sistemas de medios habría dos sectores claramente diferenciados, uno formado por los medios de prensa y otro formado por otros medios (VI§3.3, VIII§3.3). El populismo se aproximaría más bien al elitismo, modelo cuyo sistema de medios sería también homogéneo. Claro que en este caso el carácter de los medios sería muy distinto, ya que todos serían privados y en su mayoría estarían orientados a la maximización de beneficios (V§3.1), no a competir por la hegemonía.

La otra gran diferencia con el elitismo se refiere a la intensidad con la que el sistema de medios produciría información sobre asuntos públicos o, si se quiere, al grado de actividad esperable de la prensa. Como se recordará, el sistema de medios elitista dedicaría muy pocos recursos a generar información democráticamente relevante, en parte porque en ese modelo muy poca se consideraría relevante (V§4.1); y por ello en el elitismo la mayor parte del tiempo la prensa permanecería inactiva (V§3.1, §3.3). El caso del populismo sería justo al contrario: al necesitar mantener a la población constantemente enfrentada a la élite y movilizada (VII§2.2), la cantidad de información democráticamente relevante en este modelo sería mucha y constante (VII§4.1). Por lo tanto, los medios que contribuyesen a realizar las funciones de la prensa, que en cierta medida son todos, deben estar constantemente en funcionamiento, generando agonismo entre el pueblo y la élite, manteniendo la solidaridad popular y llamando a la movilización popular todo el tiempo. Es decir, que mientras la prensa del elitismo suele permanecer en estado de latencia, la prensa del populismo nunca duerme.

4. Concepción del derecho ciudadano a la información

A lo largo de las tres secciones previas he presentado la concepción de la democracia del populismo (VII§1), su concepción de la ciudadanía (VII§2) y su ideal de prensa (VII§3.1). A partir de estas nociones, he argumentado cómo creo que debería concebirse la libertad de prensa dentro de este marco (VII§3.2) y cuál podría ser el sistema de medios esperable en una democracia populista (VII§3.3). Ahora retomaré la discusión sobre el derecho ciudadano a la información donde la dejé (IV§4) y, sirviéndome de los elementos que he ido presentando hasta ahora, intentaré ofrecer una concepción *populista* de este derecho.

Primero (VII§4.1) retomaré la cuestión sobre su contenido y argumentaré que, en términos cuantitativos, la ciudadanía del modelo populista tendría derecho a una enorme cantidad de información, tanta que podrían identificarse no tres, sino cuatro categorías de información democráticamente relevante: *información agonista*, *información solidaria*, *información articuladora* e *información movilizadora*. Después (VII§4.2), retomaré la cuestión de las obligaciones derivadas y argumentaré que, de esta concepción populista del derecho ciudadano a la información podrían derivarse tres obligaciones para el Estado, a saber: universalizar el acceso a la comunicación pública, arrebatar a la élite el control de la prensa y, por último, transferir ese control al pueblo. En el cumplimiento de estas obligaciones sería probable que el Estado tuviera que acometer políticas agresivas, como la expropiación de medios privados, la imposición de cuotas máximas y mínimas en el reparto de frecuencias o la creación de medios públicos. Por todo ello, puede concluirse que en este modelo populista el derecho ciudadano a la información también sería un derecho *jurídico*, y no un mero interés.

4.1. Contenido

Lo primero que puede decirse sobre la concepción populista del derecho ciudadano a la información es que ésta debería facilitar el acceso a dosis muy altas y constantes de información, información que mantenga al pueblo vivo, unido y movilizad.

La cantidad de información considerada democráticamente relevante en este modelo sería mucho mayor que en los otros cuatro, no sólo porque en este caso el pueblo

debería estar siempre movilizado y activo (VII§2.2), sino también porque las identidades sociales están en permanente cambio (VII§1.2), y esto significa que si la prensa dejase de ofrecer información con la que la ciudadanía adquiere su identidad popular, la identidad popular podría desdibujarse o incluso llegar a desaparecer.

Esta primera consideración sobre la cantidad de información sugiere cuál sería el tipo de información considerada democráticamente relevante: aquella con mayor capacidad para generar una identidad popular compartida y para promover los intereses del pueblo. Más allá de este criterio general de relevancia democrática, podrían distinguirse cuatro categorías de información democráticamente relevante, a las que la ciudadanía tendría derecho y a las que ya he aludido a lo largo de las páginas previas.

La primera categoría estaría formada por *información agonista*. Por información agonista me refiero a toda aquella información que ilustra el conflicto entre la élite y el pueblo, su diferencia de poder, de bienestar y de legitimidad. La información agonista sería conflictiva; tendría la misión, relativamente desagradable, de producir desasosiego, frustración y malestar. Aspiraría, en definitiva, a despertar en la gente una sensación injusticia que ayudase a identificar a la élite como la culpable, o al menos como la beneficiaria, de las injusticias que padece el pueblo. La consideración de la información agonista como democráticamente relevante se explica por la necesidad que el populismo tiene de generar y mantener una frontera interna entre el pueblo y la élite (VII§1.4).

Este tipo de información, que la prensa ofrecería en el desempeño de su función agonista (VII§3.1) contradice la postura elitista según la cual los asuntos excesivamente polémicos o complejos no deberían recibir mucha atención por parte de la prensa (V§4.1) Semejante estrategia encaja con la acusación que Mouffe dirige contra los medios liberales, los cuales incurren, según ella, en una “negación de lo político” que deja fuera de la agenda los asuntos conflictivos y con capacidad para generar disenso (Mouffe 1993, 140). De forma opuesta al elitismo, el populismo adoptaría una estrategia de comunicación política capaz de identificar claramente dos bandos como opuestos e irreconciliables (Taggart 2000, 112–13, 2002, 77). Cuanto mejor ilustre este conflicto y cuanto más claramente identifique ambos bandos, más relevante será la información agonista. Por ello quizá los casos más claros de información agonista serían noticias que

mostrasen la vida sofisticada y lujosa de la élite al tiempo que denuncian la falta de respuesta de la administración a diferentes demandas de la gente común.¹⁸⁸

La segunda categoría de información democráticamente relevante incluiría *información solidaria*. Por información solidaria me refiero a aquella que muestra cómo diferentes colectivos son oprimidos o ignorados por la élite. La información solidaria debería ser capaz de generar solidaridad horizontal entre los diferentes sectores sociales, contribuyendo así a que se perciban como miembros de la misma lucha. Su aspiración última sería que, a través de la solidaridad popular, los diferentes sectores de la población oprimida adquieran una identidad popular compartida (VII§1.5) y terminen apoyando un programa político común con el que todos se identifican (VII§2.3).

Podrían considerarse información solidaria todas aquellas noticias que muestren cómo varias causas sociales se solapan, cómo los miembros de varios colectivos desfavorecidos tienden alianzas entre sí o como la población se organiza y moviliza espontáneamente. El ejemplo paradigmático de información solidaria es la cobertura de protestas transversales y masivas, como las llamadas *Marchas de la dignidad*,¹⁸⁹ las protestas del 15M, el movimiento *occupy Wall Street*, o las grandes movilizaciones en favor del derecho a decidir y de la independencia de Cataluña. En todos estos casos, lo relevante no es únicamente el desarrollo concreto de la acción, ya sea una protesta o una manifestación. El proceso previo de gestación, organización y coordinación del evento es probablemente más relevante, puesto que muestra cómo una multitud de personas desatendidas por el sistema pueden establecer vinculaciones y organizarse para defenderse colectivamente. Y es al observar este proceso, más que al observar su resultado, cuando las ciudadanas pueden establecer vínculos horizontales de solidaridad popular, vinculando sus propias demandas al proceso de protesta popular. Las protestas

¹⁸⁸ Un ejemplo de noticia que revela la vida de lujo de la élite sería el artículo publicado por el ElPlural.com, cuyo título es ya revelador: “Rato, Feijóo, Quintana, Rajoy, González: el club político del yate. Los políticos que han sido pillados en bañador en alta mar”. Véase https://www.elplural.com/politica/politicos-yate-rajoy-rodrigo-rato-feijoo-anxo-quintana-felipe-gonzalez_218277102 (accedido el 11/11/20). Y un ejemplo de noticia que revela la desatención de las administraciones sería aquella que denuncia que miles de niñas reciben clases en barracones y aulas prefabricadas porque no hay suficientes aulas para acogerlas. Véase https://elpais.com/sociedad/2019/09/04/actualidad/1567620513_637927.html (accedido el 11/11/2020).

¹⁸⁹ Las llamadas *Marchas de la dignidad* fueron columnas de miles de personas que marcharon a pie desde diferentes puntos de España reclamando “Pan, trabajo y techo para todos,” y que confluyeron en Madrid el 22 de marzo de 2014 (Sánchez et al. 2014; Reina 2014).

y las manifestaciones masivas a menudo son una parte posterior de este proceso de empoderamiento popular.

La prensa ofrecería este tipo de información en el cumplimiento de su segunda función, que consiste en generar y articular solidaridad popular (VII§3.1). Para que la información solidaria cumpla esta misión, es imprescindible que la prensa evite analizar en profundidad lo que vincula a las diferentes demandas entre sí, más allá de su oposición al régimen o al gobierno. De lo contrario, habría un grave riesgo de que el conjunto de demandas aglutinadas como un todo unitario se desvelase como una pluralidad de exigencias sin conexión entre ellas o incluso mutuamente incompatibles. Recuérdese que para la adecuada construcción discursiva del pueblo no es recomendable que se analice racionalmente la relación entre las distintas demandas integradas en la cadena de equivalencias (VII§1.5).

El tercer tipo de información democráticamente relevante sería la *información articuladora*. Al igual que la información solidaria, la información articuladora sería ofrecida por la prensa en el cumplimiento de su segunda función (VII§3.1), pero en este caso no tendría la misión de generar solidaridad horizontal, sino la de hacer que los distintos sectores sociales ya vinculados solidariamente adoptasen los mismos símbolos o significantes vacíos como referencias de sus luchas.

Probablemente, la información articuladora paradigmática sean las llamadas historias de interés humano. Este tipo de noticias cuentan de manera emotiva los problemas particulares de alguna persona, grupo o asociación y el modo en que los enfrentan, normalmente tratando de despertar empatía en la audiencia. Estas historias pueden servir para que la gente identifique al sujeto particular de la historia como el representante de sus distintas luchas, vertebrando así una pluralidad de malestares en torno a su causa particular. El caso de Mohamed Bouazizi, el tunecino cuya inmolación desató las protestas que desencadenarían la llamada *Primavera Árabe*, es un claro ejemplo de información articuladora.¹⁹⁰ Algo parecido podría decirse de las noticias sobre Gretha Thunberg, la joven sueca que en 2018 se negó a asistir a la escuela en protesta contra la inacción política para frenar el cambio climático. Las movilizaciones

¹⁹⁰ Para un reportaje detallado sobre Mohamed Bouazizi, que además tiene el estilo personal y emotivo de las historias de interés humano, véase Muñoz (2011).

masivas que desde entonces se han producido por motivos climáticos son difícilmente explicables sin el papel catalizador de Thunberg, que ha sido capaz de representar un conjunto de demandas medioambientales más o menos dispersas, igual que Bouazizi consiguió (aunque involuntariamente) aglutinar una multitud de demandas democratizadoras en varios países musulmanes.

El caso de Thunberg pone de manifiesto que, a pesar de que la información articuladora puede versar sobre personas normales, por lo general este tipo de información trata sobre el líder, ya sea porque el líder existía previamente, ya sea porque la propia información articuladora encumbra a un personaje anónimo al liderazgo carismático. Y a propósito de esto, cuando trata sobre el líder, la información articuladora debería mostrar cómo éste se involucra en la lucha popular, participando en las movilizaciones junto al pueblo y cómo, una vez en el poder, trabaja desde las instituciones para el pueblo. Es decir, debería contribuir a generar lo que Müller denomina “proximidad estética” del líder con el pueblo (VII§1.6), mostrando que el líder es un miembro más del pueblo a pesar de estar en instancias típicamente ocupadas por la élite.¹⁹¹

La cuarta y última categoría de información democráticamente relevante sería la *información movilizadora*. La información movilizadora sería la encargada de mantener al pueblo presente en los espacios públicos, manifestándose, marchando, votando, presionando a la élite y apoyando al gobierno popular. Esta información, que consistiría básicamente en llamadas del líder a la población, es la que la prensa ofrecería en el cumplimiento de su función movilizadora (VII§3.1), y tendría la misión de facilitar la consecución de las altas cotas de participación e implicación que el modelo populista necesita (VII§2.2).

¹⁹¹ Un ejemplo de cómo las noticias pueden generar esta proximidad entre el pueblo y la élite es la cobertura de la llegada de Thunberg a Madrid en 2019 para participar en la *Marcha por el clima*. Se trató de todo un evento, en gran parte, porque la lideresa había viajado durante 10 horas en tren, lo cual mostraba no sólo que es coherente con su activismo, sino también que, a diferencia de la élite que utiliza trenes de alta velocidad, Thunberg viaja como la gente normal. Otro claro ejemplo de cómo la información articuladora genera proximidad estética fue la entrevista que Pablo Iglesias concedió a Ana Rosa Quintana, con quien compartió todo un día. En ese tiempo, el líder de *Podemos* hizo deporte con la periodista, mostró su humilde piso de Vallecas y conversó con varios vecinos ante las cámaras. Parte de la entrevista puede verse aquí: https://www.telecinco.es/elprogramadeanarosa/ana-rosa-quintana/ana-rosa-pasa-24-horas-con-pablo-iglesias_5_2048100001.html (accedido el 24/11/2020).

Se recordará que para el pluralismo la información movilizadora también sería democráticamente relevante (VI§4.1). Sin embargo, ambos modelos concebirían este tipo de información de formas distintas, al menos en dos puntos. La primera diferencia es resultado del distinto nivel de implicación esperado por cada modelo (VI§2.2 y VII§2.2): mientras para el populismo la información movilizadora tendría la misión de mantener al pueblo *siempre* movilizado, para el pluralismo, la información movilizadora serviría para mantener a las distintas facciones alerta y listas para movilizarse cuando sus intereses estén en juego. La segunda diferencia está relacionada con la primera, y es resultado de cómo cada modelo concibe los intereses promovidos por la ciudadanía (VI§2.3 y VII§2.3). Mientras el populismo entiende que la información movilizadora está destinada a movilizar a todo el pueblo de forma solidaria, el pluralismo ve en ella una herramienta para movilizar a la facción o facciones cuyos intereses están en juego.

4.2. Obligaciones derivadas

Acabamos de ver que el derecho ciudadano a la información, en esta concepción populista, conferiría a la ciudadanía el derecho a acceder fácilmente a dosis de información muy cuantiosas. Ahora, y retomando la cuestión de las obligaciones derivadas (IV§4.3) argumentaré que de esta concepción del derecho podrían derivarse tres obligaciones muy exigentes para el Estado, lo cual me llevará a concluir que, para este modelo, el derecho ciudadano a la información debería ser un derecho jurídico.

La primera obligación sería la más básica. Consistiría en crear una infraestructura de telecomunicaciones accesible a todo el mundo, proporcionando si fuera necesario los recursos materiales para ello. La aspiración de esta primera obligación sería garantizar y universalizar las condiciones materiales para acceder a información de cualquier tipo. Para ello, es fundamental que exista una red de televisión, radio, internet y telefonía que alcance incluso las poblaciones más remotas; también es fundamental que los grupos más desfavorecidos tengan los medios tecnológicos (televisores, radios, ordenadores, teléfonos, conexión a internet, etc.) para hacer uso de esa infraestructura. Sólo así podrían los distintos sectores populares conectarse entre sí y conocer las luchas que lo enfrentan a la élite, condición necesaria para generar solidaridad popular (VII§2.3). Por otro lado, una red de telecomunicaciones universalmente accesible es clave para que los

líderes puedan comunicarse con el pueblo sin necesidad de intermediarios, tal y como requiere la democracia directa populista (VII§1.6).

Para satisfacer esta obligación hay dos medidas que parecen irrenunciables. Por un lado, la expropiación de las infraestructuras y redes de telecomunicación en manos de la élite y, por otro, la provisión universal de los medios materiales para acceder al proceso de comunicación pública, ampliando esa infraestructura si fuera necesario. El gobierno de Evo Morales, frecuentemente considerado un líder populista, ofrece un buen ejemplo de esta línea de acción estatal. En 2008, el por entonces presidente boliviano nacionalizó Entel, la principal empresa de telefonía del país, que era privada. Según Pascual Serrano, tras la nacionalización la inversión estatal permitió “garantizar un acceso equitativo a las telecomunicaciones”, así como desplegar nuevos servicios que promovieron el desarrollo económico y la soberanía nacional (Serrano 2016, 123).¹⁹²

La segunda obligación para el Estado, ya apreciable en la estrategia de Morales, sería mucho más ambiciosa y exigente que la primera. Si la primera exigiría que todo el mundo pudiera acceder al proceso de comunicación pública, esta segunda obligación exigiría al Estado que arrebatase a la élite la capacidad para controlar la información predominante en la esfera pública. En línea con muchas de las críticas tradicionalmente vertidas contra el modelo de prensa comercial (II§2), el populismo ve la prensa privada como un sistema que manipula la opinión pública en favor de los intereses de la élite (Müller 2016, 35; Urbinati 2015, 482-83), y es por ello que el Estado tiene el deber de arrebatar a las élites el control de la prensa. Pablo Iglesias, considerado un líder populista, ha ilustrado bien esta idea en una entrevista en la que se refería precisamente a las políticas de medios latinoamericanas. Ahí, el líder de Podemos decía que

si la información es un derecho, en la medida en que un derecho se convierta en susceptible de mercantilización y en susceptible de ser una propiedad privada, se convierte en un

¹⁹² El esfuerzo por permitir un acceso universal a los recursos y la infraestructura de telecomunicaciones no quedó ahí. En 2011 el gobierno de Morales aprobó la Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de la Información y Comunicación, que consolidaba la universalización del acceso a las telecomunicaciones. Su artículo 72.I declara: “El Estado en todos sus niveles, fomentará el acceso, uso y apropiación social de las tecnologías de información y comunicación, el despliegue y uso de infraestructura, el desarrollo de contenidos y aplicaciones, la protección de las usuarias y usuarios, la seguridad informática y de redes, como mecanismos de democratización de oportunidades para todos los sectores de la sociedad y especialmente para aquellos con menores ingresos y con necesidades especiales”.

privilegio. Por lo tanto, lo que ataca la libertad de expresión es que la mayor parte de los medios sean privados. Incluso que existan medios privados ataca a la libertad de expresión. Hay que decirlo abiertamente. ¿Por qué esto de tener un medio va a ser un privilegio de los ricos? ¿Que sólo tengan medios de comunicación los multimillonarios? Si alguien los tiene que tener, tiene que estar controlado por una cosa que se llama Estado, con todas sus contradicciones, pero que es representativo en última instancia de la voluntad popular.¹⁹³

Por supuesto, Iglesias no es el único que ha defendido políticas de medios destinada a arrebatar a la élite el control de la prensa. Al igual que él, otros líderes considerados populistas, la mayoría latinoamericanos, han defendido de forma similar la obligación de que el Estado intervenga para proteger a la ciudadanía frente al control que la élite ejerce sobre la información. No en vano, ésta es una de las aspiraciones principales de muchas leyes de medios aprobadas recientemente en países latinoamericanos como Bolivia, Venezuela, Argentina o Ecuador (Serrano 2016).¹⁹⁴

A grandes rasgos, las medidas destinadas a satisfacer esta segunda obligación estatal consistirían en prohibiciones de que ciertos actores considerados parte de la élite, como la banca, las grandes empresas, los partidos políticos o el capital extranjero, pudieran adquirir el control de medios de comunicación. Para ello, podría prohibirse completamente su participación en los medios de comunicación o, simplemente, limitarla a una cuota máxima.

¹⁹³ Entrevista a Pablo Iglesias por *Galiza Ano Cero* en noviembre de 2013. El vídeo puede consultarse aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=286-YwQgoAU>. Accedido el 1/12/2020.

¹⁹⁴ El expresidente de Ecuador, Rafael Correa, ha justificado la intervención estatal alegando que “[a]quí [en Ecuador] recibimos una permanente conspiración de esos medios de comunicación privados que generalmente son tremendamente corruptos y tremendamente mediocres” (entrevista con Ignacio Ramonet para *Le Mode Diplomatic*, enero de 2011, citado en Serrano 2016, 34). También ha dicho que “[m]ás que libertad de prensa, hay libertad de empresa, porque muchas empresas de comunicación no cumplen con su misión de informar y quieren direccionar a la ciudadanía en función de sus intereses, y eso no podemos permitirlo” (entrevista en *Telesur*, 8 de abril de 2007, citado en Serrano 2016, 34). En otra ocasión, dijo: “No nos engañemos: los medios de comunicación, con las notables excepciones de siempre, son parte del *statu quo*, se oponen y se opondrán a cualquier intento de cambio (...). El problema es que nunca nadie enfrentó de hecho a los grupos de comunicación, y ellos se acostumbraron a la impunidad” (*Agencia Efe*, 19 noviembre 2007, citado en Moraes 2011, 113). Cristina Fernández de Kirchner también ha defendido un discurso similar contra la élite que controla la prensa, apelando al *nosotros* típico de la retórica populista: “Argentinos, abramos la cabeza, no seamos más giles, por favor, no seamos más tontos, no dejemos que nos envenenen, que nos mientan y que nos enfrentemos por cosas que por ahí molestan. Cuando teníamos políticas activas y nos comprometimos a no perder un solo puesto de trabajo defendiendo la producción nacional recibíamos los ataques de los medios de comunicación y no de afuera” (acto público en Mercedes, octubre de 2010, citada en Serrano 2016, 34).

La tercera obligación sería aún más exigente que la segunda, a la que complementa. Consistiría en garantizar el control popular de la prensa, a fin de que sea el propio pueblo quien tome las decisiones editoriales sobre qué y sobre cómo se informa. Así, esta tercera obligación supondría el colofón de las otras dos. Si la primera pretende asegurar el acceso universal a la información y la segunda pretende arrebatara a la élite la capacidad para determinar la información dominante en la esfera pública, ésta pretende que el pueblo se convierta en su propia fuente de información.

Para satisfacer esta obligación, y de forma complementaria a las medidas que intentan limitar el control de los medios por parte de la élite, el Estado podría asegurar una cuota mínima a los colectivos populares, especialmente a los más desfavorecidos, en el reparto de licencias para operar como medio de comunicación. En segundo lugar, el Estado podría crear medios públicos que dieran al pueblo un altavoz propio. Estos medios podrían estar gestionados directamente por el Estado, pero el riesgo de que las élites políticas los acaben cooptando sugiere que sería mejor ceder su control directamente a las comunidades populares. También, de manera complementaria, el Estado podría promover y subvencionar la creación de pequeños medios privados alternativos en manos de comunidades locales o colectivos sociales.¹⁹⁵

La necesidad de que sea el propio pueblo el que controle la prensa se explica, en primer lugar, porque en la visión dicotómica que el populismo tiene de la sociedad (VII§1.4), la única alternativa a una prensa elitista es una prensa popular. Pero es que, además, el rechazo a las instituciones que alejan al pueblo del ejercicio del poder (VII§1.6) lleva al populismo a concluir naturalmente que debe ser el pueblo mismo el que esté al mando de la prensa, algo por otro lado coherente con el ideal de prensa formado por medios radicales (VII§3.1) Así, en el modelo populista, una vez descartados los medios tradicionales como fuentes inadecuadas de información, “las ciudadanas se convierten

¹⁹⁵ La Ley de Telecomunicaciones boliviana referida en la nota 192 es un buen ejemplo de esta estrategia. En su artículo 10 declara que la distribución de canales de radiodifusión se dividirá en cuatro franjas. Al Estado le correspondería un 33%, al sector comercial otro 33%, al sector comunitario un 17%, y el 17% restante sería para los pueblos indígenas, el campesinado y las comunidades interculturales y afrobolivianas. De forma similar, la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador, aprobada también en 2011, declara en su artículo 106 que: “Las frecuencias del espectro radioeléctrico destinadas al funcionamiento de estaciones de radio y televisión de señal abierta se distribuirán equitativamente en tres partes, reservando el 33% de estas frecuencias para la operación de medios públicos, el 33% para la operación de medios privados, y 34% para la operación de medios comunitarios.”

en proveedoras de la información que necesitan para formarse juicios políticos, sin agencias intermediarias que escojan lo que hacer público y lo interpreten” (Urbinati 2015, 482). Efectivamente, desde la perspectiva populista, otorgar al pueblo el control de la prensa es la única garantía de que se produce y publica la información democráticamente relevante que el propio pueblo necesita (VII§4.1).¹⁹⁶

Aunque resulta difícil afinar más en cómo podría cederse al pueblo el control de la prensa, parece quienes no compartan los valores de igualdad y libertad deberían quedar excluidos del acceso a medios de comunicación. Esto es, al menos lo que puede deducirse de las palabras de Mouffe cuando dice que

en contra de algunos pensadores posmodernos que conciben el pluralismo sin ninguna frontera, no creo que la política democrática pluralista deba considerar como legítimas todas las demandas formuladas en una sociedad dada. El pluralismo que yo defiendo requiere discriminar entre las demandas que deben ser aceptadas como parte de un debate agonista y aquellas que deben ser excluidas. Una sociedad democrática no puede tratar a aquellas que ponen sus instituciones básicas en cuestión como adversarios legítimos. (...) Algunas demandas son excluidas no porque sean declaradas ‘malvadas’, sino porque desafían las instituciones constitutivas de la asociación política (Mouffe 2005, 120–21).

En cualquier caso, estas son cuestiones de diseño institucional que quedan para otra investigación. Lo importante aquí, en definitiva, es que estas tres obligaciones que para el Estado podrían derivarse de la concepción populista del derecho ciudadano a la información exigirían que la administración emprendiese una variedad de medidas altamente intervencionistas. Esto sugiere que, dentro de este modelo populista, el derecho ciudadano a la información sería concebido como un derecho jurídico digno de reconocimiento y protección institucional. El populismo coincidiría así con el pluralismo (VI§4.1) y el republicanismo deliberativo (VIII§4.1), cuyas concepciones del derecho también exigen intervención estatal activa.

¹⁹⁶ En esta línea, Evo Morales ha dicho que “[s]i los empresarios tienen derecho a tener emisoras de radio y canales de televisión, ¿por qué los campesinos no pueden tenerlos también? Los medios de comunicación están concentrados en manos de pequeños grupos, los dueños de siempre. Decidimos que tenemos el derecho de tener nuestros propios medios de comunicación. Radios comunitarias, televisiones comunitarias, y eso no sólo porque queremos expresar nuestros sentimientos y sufrimientos, (...). Necesitamos de medios que hablen con la verdad acerca de las personas carenciadas de nuestro país, sobre la situación política que estamos viviendo. Ninguna de nuestras emisoras estará al servicio de algunas familias que controlan los medios bolivianos.” Evo Morales, citado por Moraes (2011, 92). La cita original es de la entrevista a Evo Morales por Claudia Jardim “Evo Morales: refundar a Bolivia”, Brasil de Fato, 28 septiembre de 2006.

5. Conclusión

En este capítulo he presentado un modelo de democracia populista a partir del cual he desarrollado una tercera concepción del derecho ciudadano a la información, en este caso una concepción populista.

A pesar de las dificultades iniciales y de las diversas aproximaciones al populismo, he sostenido que la democracia populista podría entenderse como una lucha por la resignificación de los términos y de las identidades. Parte esencial de este modelo de democracia es la oposición entre los dos grupos que dividen la sociedad, la élite y el pueblo, y la consecuente defensa de instituciones que intentan aproximar la democracia de masas al ideal de democracia directa. En línea con este ideal de democracia participativa pero basada en el conflicto, el modelo populista asume una concepción de la ciudadanía más pasional que racional, altamente implicada en los asuntos públicos y constantemente movilizada por la defensa de lo que percibiría como intereses populares, compartidos por toda la gente común.

En este modelo la prensa sería concebida como una herramienta política, constituida por medios radicales que servirían para generar y mantener la frontera interna entre la élite y el pueblo, para construir y articular la solidaridad entre los sectores populares y, por último, para mantener al pueblo permanentemente movilizado. Dentro del marco populista, la libertad de prensa debería ser entendida como una libertad profundamente política, ya que no sólo permite la competencia formal por el poder institucional, sino que sirve además para que los colectivos desfavorecidos disputen públicamente la hegemonía y los consensos culturales. Todos los medios, y no sólo los medios radicales, cumplirían en cierta medida este papel de lucha por la hegemonía, y por eso parece esperable que en este modelo el sistema de medios fuese relativamente unitario.

Debido a la necesidad de que el pueblo esté siempre activo y movilizado, reafirmando su identidad popular contra la élite, en este modelo populista la ciudadanía necesitaría dosis de información constantes y muy elevadas. Esta información democráticamente relevante podría clasificarse en cuatro categorías, a las que me he referido como *información agonista*, *información solidaria*, *información articuladora* e *información movilizadora*. Para que la ciudadanía pudiera efectivamente disfrutar de un fácil acceso a toda esta información, el Estado debería asumir tres importantes obligaciones, que

podrían derivarse de esta concepción populista del derecho ciudadano a la información. La primera obligación sería universalizar el acceso a las infraestructuras de telecomunicaciones y a los recursos necesarios para acceder a la comunicación pública. La segunda sería arrebatar a la élite el control de la prensa para que la información dominante en la esfera pública no responda a sus intereses. Y, por último, la tercera obligación estatal exigiría que el control de la prensa fuese traspasado al pueblo para que fuese el propio pueblo el que generase la información que necesita.

El alto grado de intervención exigida al Estado sugiere que, al igual que en los modelos pluralista y republicano-deliberativo, en este modelo el derecho ciudadano a la información sería concebido como un derecho jurídico, digno merecedor de protección activa por parte de la administración. En el siguiente capítulo abordaré el último de los modelos, el republicanism deliberativo, que en muchos aspectos podría verse como el gran rival teórico del populismo.

VIII. REPUBLICANISMO DELIBERATIVO

Para empezar, debemos reconocer que un periódico verdaderamente grande (...) cuando habla, sus palabras son las de alguien mucho más sabio, mucho más razonable, mucho más justo, mucho más compasivo, mucho más comprensivo, y mucho más honesto que aquellos hombres, lisiados por las debilidades y los errores humanos, cuya tarea es escribir esas palabras. (...) Un periódico verdaderamente grande debe permanecer desatado de las correas de cualquier grupo de interés especial.

Declaración de los accionistas del *Park Regio Echo*, citada en SIEBERT, PETERSON Y SHRAMM, *Four Theories of the Press* (1963, 84).

A lo largo de los tres capítulos anteriores he presentado tres de los cuatro modelos de democracia que me proponía analizar. En este capítulo presentaré el cuarto y último de ellos, al que he denominado *modelo republicano-deliberativo* y al que me referiré también como *republicanismo deliberativo* o, simplemente, como *republicanismo*.

Como su propio nombre indica, el republicanismo deliberativo combina dos escuelas de pensamiento (Martí 2006a, 11–22). Por un lado, se inspira en el republicanismo, una corriente de pensamiento que incluye autores como Aristóteles, Cicerón, Maquiavelo, Rousseau, Kant, Madison o Marx, entre otros muchos (Pettit 2014b; Laborde 2013, 514–17; Lovett 2018b; Domènech 2019) y más en concreto en la variante moderna y actualmente más popular del republicanismo, conocida como *neorrepublicanismo* y cuyo principal representante es Philip Pettit (*especialmente* 1997, 2012).

Por otro lado, el republicanismo deliberativo incorpora aportaciones de la teoría deliberativa de la democracia, cuyo “padre filosófico” (Cunningham 2002, 163) suele decirse que es Jürgen Habermas (*especialmente* 1996, 1991).¹⁹⁷ Al igual que el neorrepublicanismo, la teoría deliberativa es actualmente central en la teoría política. Desde hace aproximadamente dos décadas, cuando comenzaron a traducirse al inglés las obras de Habermas, ésta se ha convertido en la aproximación dominante tanto en el campo de la Teoría Democrática (Bohman 1998) como en los estudios de medios

¹⁹⁷ Para una explicación de la teoría política de Habermas véase Velasco Arroyo (2013, cap. 5).

(Karppinen 2011). Es cierto que existe un intenso debate sobre la mejor forma de concebir (Habermas 1994; Forst 2001; Martí 2017; Curato *et al.* 2017) e implementar (Parkinson y Mansbridge 2012) la democracia deliberativa, pero se trata de debates internos que muestran, precisamente, la popularidad de esta teoría.¹⁹⁸

Además de Pettit y Habermas, que serán las referencias principales de este modelo, también incorporaré las aportaciones de otros teóricos de la democracia a los que podría considerarse republicano-deliberativistas, como John Rawls, Rainer Forst, Joshua Cohen, Cristina Lafont, James Bohman, Cass Sunstein, Jane Mansbridge, Simone Chambers, José Luis Martí o Sebastián Linares. Igualmente, tomaré aportes de quienes, desde el campo de la Teoría Democrática de la Prensa, han planteado modelos que podrían considerarse predecesores de éste.¹⁹⁹

Mi intención, como en los demás modelos, no es reconstruir la obra de ningún autor en concreto, sino combinar distintas aportaciones para construir una plataforma teórica completa, coherente y atractiva, a partir de la que obtener una concepción del derecho ciudadano a la información, en este caso una concepción *deliberativo-republicana*. Para ello dividiré la explicación del modelo en cuatro secciones simétricas a las de los otros capítulos. Como en aquellos casos, las personas familiarizadas con la literatura no tendrán muchas dificultades si comienzan la lectura directamente en las secciones tercera o cuarta, en las que abordo las cuestiones menos conocidas del modelo.

¹⁹⁸ A lo largo del capítulo, y especialmente en la primera sección, iré señalando la afinidad entre ambas tradiciones, si bien debo adelantar que la relación conceptual entre *neorepublicanismo* y *teoría deliberativa* no será aquí sistemáticamente abordada. Por otro lado, la vinculación conceptual entre ambas corrientes ha recibido poca atención, algo que no deja de resultar curioso debido a su afinidad (Bello Hutt 2018, 3–10). Ya en 1996 Rainey y Regh (1951–52) decían que las similitudes entre la teoría deliberativa habermasiana y el republicanismo permitirían fundir ambas concepciones de la democracia en una sola teoría. Quizás pecaron de optimismo, pues en aquel momento el republicanismo dominante aún no era *neorepublicanismo*; de hecho el propio Habermas (1994) marcaba por entonces sus distancias con el republicanismo clásico. Sin embargo, la afinidad entre la teoría deliberativa y el neorepublicanismo es mucho más clara, y de hecho varios autores, entre ellos el propio Pettit (1997, 187–89, 2012, 253–269, 2019, 35–36), han reconocido explícitamente adoptar una postura deliberativo-republicana (*también* Martí 2006a y Bello Hutt 2018). No obstante, lo más frecuente es encuadrarse dentro de una teoría e invocar desde ella implícitamente elementos de la otra (Bello Hutt 2018, 3–5).

¹⁹⁹ Entre ellos cabe mencionar los modelos deliberativos de Strömbäck (2005, 336–37), Wessler (2018, cap.4) y Dahlberg (2011, 859–62), la teoría discursiva de Ferree *et. al.* (2002, 300–306), el modelo de democracia compleja de Baker (2001, 143–47), el modelo noreuropeo o corporativista democrático de Hallin y Mancini (2004, cap. 6), la aproximación de la esfera pública de Karppinen (2013, 36–41) y la democracia discursiva de Allen y Hindman (2014).

Igualmente, quiero recordar que puede consultarse una versión esquemática del modelo en la Tabla 2 (pág. 200).

En la primera sección (VIII§1), presentaré la concepción de la democracia deliberativo-republicana. A grandes rasgos, podría decirse que la república deliberativa sería un sistema de gobierno en el que el conjunto de la ciudadanía discute racionalmente sobre los asuntos públicos, tratando de encontrar soluciones aceptables para todo el mundo, las cuales contribuirían a maximizar la libertad como no dominación. Para desarrollar esta concepción, primero identificaré sus dos ideas fundacionales. La primera (VIII§1.1) es la concepción republicana de la libertad como no dominación, según la cual una es libre en la medida en que no está sujeta a la voluntad arbitraria de terceros agentes. La segunda idea fundacional del modelo (VIII§1.2) es de inspiración más bien deliberativista. Consiste en un criterio de legitimidad política según el cual el ejercicio del poder es aceptable sólo si está justificado por razones públicas. Aclaradas las ideas fundacionales, presentaré el concepto central del modelo: la deliberación democrática (VIII§1.3). La deliberación es un proceso de toma de decisiones en el que se ponderan racionalmente los motivos en favor y en contra de las distintas alternativas, con vistas a alcanzar un acuerdo sobre lo que debería hacerse colectivamente. En este proceso se aceptan aportes de todo tipo y participan no sólo las representantes políticas, sino el conjunto de las ciudadanas. Después (VIII§1.4), identificaré el tipo de instituciones propias de la república deliberativa, las cuales deberían ser resistentes a la manipulación y capaces de promover no sólo la contestación ciudadana, sino también la deliberación democrática.

En la segunda sección (VIII§2) abordaré la concepción de la ciudadanía del republicanismo deliberativo. En primer lugar (VIII§2.1), defenderé que para este modelo la ciudadanía no sólo es racional, sino también razonable, ya que se asume que al adoptar su rol ciudadano las personas consideran equitativamente los intereses de las demás. Después (VIII§2.2), y en contra de lo que pudiera parecer por lo dicho hasta aquí, argumentaré que el republicanismo no requiere una ciudadanía abnegada, sino tan sólo una que honre dos virtudes muy asequibles, a las que me referiré como *virtud contestataria* y *virtud deliberativa*. Por último (VIII§3.3), explicaré que, si las ciudadanas razonables deliberan democráticamente, tal y como exige esa segunda

virtud, lo esperable sería que sus *meras opiniones* se transformasen en lo que, siguiendo a Habermas, llamaré *opiniones públicas*.

En la tercera sección (VIII§3), dedicada a la prensa, la libertad de prensa y el sistema de medios, comenzaré a abordar las cuestiones menos tratadas. Primero (VIII§3.1) presentaré el que podría ser el ideal de prensa del republicanismo deliberativo. Argumentaré que en la república deliberativa la prensa sería concebida como una institución pública razonante cuya única función sería promover la deliberación ciudadana. Los medios que podrían encarnar este ideal, a los que denominaré *medios deliberativos*, se caracterizarían por disfrutar de una robusta independencia triple -es decir, política, económica y social- y por tener una estructura deliberativa -es decir, por ser profesionales, internamente democráticos y estadísticamente representativos-, lo cual los predispone a promover la deliberación democrática. En segundo lugar (VIII§3.2), presentaré una concepción de la libertad de prensa compatible con este modelo, según la cual esta libertad sería un conjunto ecléctico de medidas destinadas a promover el surgimiento de esta institución pública razonante. Siguiendo a Sunstein, parece claro que la concepción republicano-deliberativa de la libertad de prensa podría justificar restricciones de algunos derechos individuales que impidan el adecuado funcionamiento de la prensa. Para cerrar esta sección (VIII§3.3), defenderé cómo sería el sistema de medios esperable en la república deliberativa, sistema que contaría con dos sectores claramente diferenciados, uno formado por *medios deliberativos* y otro por medios que se dedicarían a funciones diversas. La interacción entre ambos sectores sería en su conjunto beneficiosa para la sociedad gracias a que el sistema presentaría diversidad de segundo orden.

En la cuarta y última sección (VIII§4) reemprenderé la investigación sobre el derecho ciudadano a la información y, a partir de lo desarrollado en las secciones previas, presentaré una concepción *republicano-deliberativa* del mismo. Primero anotaré que en esta versión el derecho ciudadano a la información serviría para reducir la *dominación cognitiva* cuando ésta afectase a las decisiones políticas de la ciudadanía. Aclarado ese punto volveré sobre la cuestión del contenido (VIII§4.1), que en esta versión del derecho sería notablemente alto. Además, clasificaré la información que podría considerarse democráticamente relevante dentro de este modelo en tres categorías ya

sugeridas, pero no desarrolladas, por Habermas. Me referiré a estas categorías como *asuntos de libertad, información fáctica e información argumentativa*.

Por último (VIII§4.2), retomaré la cuestión de las obligaciones que para el Estado podrían derivarse de esta concepción del derecho ciudadano a la información. Según esta concepción deliberativo-republicana, el Estado tendría la obligación genérica de garantizar la existencia de un sector de medios deliberativos. Discutiré tres posibles estrategias de intervención mediante las que el Estado podría cumplir esta obligación: la regulación de medios privados, la creación de medios públicos y la financiación pública de medios privados. Aunque descartaré la primera como inadecuada, esta discusión sugiere que, en la república deliberativa el derecho ciudadano a la información también se ganaría el estatus de derecho jurídico. En el siguiente capítulo discutiré distintas propuestas que podrían hacer realidad esta concepción del derecho.

1. Concepción de la democracia

En esta primera sección presentaré la concepción de la democracia del republicanismo deliberativo. A grandes rasgos, puede decirse que para el republicanismo deliberativo la democracia consistiría en un proceso de deliberación entre personas libres e iguales a través del cual se intercambian razones con vistas a alcanzar un consenso racional sobre lo que hacer colectivamente (Gutmann y Thompson 2004, 7; Martí 2006a, 22; Cohen 1997, 72, 2007, 220; Forst 2001, 346; Habermas 1998, cap. 9; Pettit 2012, 346). La preocupación fundamental del republicanismo deliberativo es asegurar que el ejercicio del poder político es racionalmente aceptable para todo el mundo, y que por lo tanto no constituye una instancia de dominación. Es más, el ejercicio del poder político debería servir para reducir la dominación en todas sus formas. Aunque la literatura relevante para este modelo es inmensa y la complejidad del modelo es enorme, en esta sección me limitaré a presentar los rasgos centrales de esta concepción de la democracia.

En primer lugar (VIII§1.1) presentaré la idea, típicamente republicana, de libertad como no dominación, cuya maximización es el objetivo central de este modelo. Según esta concepción de la libertad, ser libre significa no estar expuesta a la posibilidad de interferencias arbitrarias o incontroladas por parte de otros agentes. En segundo lugar (VIII§1.2) presentaré lo que podría considerarse la segunda idea fundacional del

modelo, el criterio de legitimidad como justificación pública. Según este criterio, más próximo a la tradición deliberativista, las decisiones respaldadas por el uso del poder político sólo están justificadas si existen *razones públicas* que las apoyen. Después (VIII§1.3) presentaré el concepto central del republicanismo deliberativo: la deliberación democrática. La deliberación, praxis democrática por excelencia, es un proceso de discusión razonada orientado a tomar la mejor decisión colectiva. En una república deliberativa, este proceso debería ser permisivo, pues debería aceptar contribuciones de todo tipo, y participativo, pues debería incluir a toda la ciudadanía y no sólo a sus representantes. Por último (VIII§1.4), y sobre lo dicho en las secciones previas, defenderé que el republicanismo deliberativo aspira a crear instituciones resistentes a la manipulación y capaces de promover no sólo la contestación sino también la deliberación ciudadana.

1.1. Libertad como no dominación

La piedra angular del republicanismo deliberativo es una concepción específica de la libertad según la cual ser libre consiste en no sufrir dominación (Pettit 2012, 28).

Existen discrepancias sobre lo que constituye la dominación y, por lo tanto, distintas versiones de la libertad como no dominación (Lovett 2018a, 2018b; McCammon 2018). Sin embargo, las aproximaciones parecen coincidir en la “idea básica” (McCammon 2018, 1) de que la dominación consiste en el poder o la capacidad para interferir arbitrariamente en las acciones de alguien, es decir, sin que ese alguien pueda controlar las interferencias que sufre (Pettit 2012, 46, 1997, 52). Así, “A, estará dominada en una determinada elección por otro agente o agencia, B, en la medida en que B tenga un poder para interferir en la elección que no esté controlado por A” (Pettit 2012, 50).

Si esto es la dominación, entonces, la libertad como no dominación

es estar en una posición donde nadie tiene ese poder de intervención arbitraria sobre mí y donde soy correspondientemente poderoso. Es estar en posesión, no sólo de la no interferencia de poderes arbitrarios, sino de una variedad segura o fuerte de esa no interferencia (Pettit 1997, 69).

En definitiva, según la concepción de la libertad como no dominación, somos libres en la medida en que otras personas o grupos no tienen la capacidad incontrolada para

frustrar nuestras elecciones (Lovett 2018a, 109). Cinco apuntes ayudarán a tener una perspectiva más clara de esta concepción de la libertad.

Lo primero que debe apuntarse es que, según la distinción clásica de Berlin (2001), la libertad como no dominación sería una concepción *negativa* de la libertad o, como ha dicho Lovett (2019), una concepción de la libertad entendida como oportunidad (*opportunity conception of freedom*). Esto quiere decir que la libertad como no dominación entiende que ser libre es carecer de obstáculos para actuar. Se diferencia así de concepciones *positivas* de la libertad, que la entienden como *un ejercicio* (*exercise conceptions of freedom*), es decir, que asumen que ser libre consiste en llevar un tipo de vida considerado objetivamente superior a otros, el cual se supone que hace libre a las personas. En este sentido, el neorrepblicanismo que aquí adopto se distancia del republicanismo clásico de Aristóteles o Arendt (Lovett 2019, 119), y también del modelo republicano de Baker (2001, 139 ss.), que al asumir una concepción positiva de la libertad incurrir en este tipo de perfeccionismo.

En segundo lugar, y como puede apreciarse por la cita de Pettit incluida más arriba, es importante apuntar que la dominación -y por lo tanto la libertad como ausencia de dominación- tiene un *carácter gradual* y no absoluto. Se es libre siempre en cierto grado, mayor o menor. Como se irá viendo a lo largo del capítulo, el propósito del republicanismo es maximizar la libertad mediante la reducción de todas las formas en las que la dominación puede darse.²⁰⁰

El tercer apunte es que *la dominación puede producirse en ausencia de interferencias* efectivas porque no requiere interferencia (Pettit 1997, 63, 2012, 50; Viroli 2002, 36). Una persona sufre dominación siempre que otra tenga la capacidad para alterar arbitrariamente sus elecciones disponibles, incluso si dicha capacidad no se ejerce. De hecho, la presencia de un agente suficientemente poderoso como para interferir

²⁰⁰ Efectivamente, la dominación se produce en formas distintas, lo cual ha dado lugar a varias distinciones, las cuales son difíciles de sistematizar. La dominación podría clasificarse como *vertical* o como *horizontal* en función de si la fuente de dominación es el Estado o los individuos (Pettit 2012, cap. 3). También podría distinguirse entre la dominación que *invade* la libertad mediante intervenciones concretas que alteran el abanico de opciones realizables y, por otro lado, la dominación que *vicia* la libertad al limitar los recursos necesarios para tomar cualquier decisión (Pettit 2012, 35–49). Más adelante yo mismo trazaré una distinción entre dominación *objetiva* y *dominación cognitiva*, y argumentaré que el derecho ciudadano a la información aspira a reducir la segunda (VIII§4).

arbitrariamente en las acciones de otros ya basta para transformar arbitrariamente cualquier elección entre “A o B o C” en otra elección entre “A-con-su-permiso o B-con-su-permiso o C-con-su-permiso” (Pettit 2012, 60). Aunque pueden encontrarse muchos ejemplos de dominación sin interferencia, el más ilustrativo es el clásico caso del amo benévolo con su esclavo. Parece absurdo pensar que un esclavo es libre, incluso si su amo benévolo nunca interfiere en sus acciones. Y el motivo es precisamente que el amo *puede* en cualquier momento interferir arbitrariamente en las acciones del esclavo sin que éste pueda controlar esa interferencia (Laborde 2013, 518).²⁰¹

El cuarto apunte es que, al igual que la dominación no requiere de interferencias, *las interferencias no siempre conllevan dominación*. Hay interferencia sin dominación cuando la interferencia responde al interés expreso de quien la recibe, y no a una voluntad ajena. Es decir, que las interferencias bajo control de la persona interferida no constituyen dominación (Pettit 2012, 56, 58, 1997, 54, 65). En este caso, el ejemplo clásico es el de Ulises. El marino fue atado por orden propia al mástil de su barco para poder escuchar el canto de las sirenas sin tener la capacidad de lanzarse a perseguirlas. Cuando los seductores cánticos de las sirenas lo enloquecen y Ulises ruega a sus compañeros que lo suelten, éstos -que previamente se había tapado los oídos- ignoran sus ruegos, efectivamente interfiriendo en sus acciones. Pero debido a que esta interferencia responde a la voluntad expresa de Ulises, puede decirse que es una interferencia controlada por él, y que por lo tanto no merma su libertad; al contrario, la realiza (Pettit 2012, 152–53).

Un quinto apunte importante sobre la libertad como no dominación es que en la tradición republicana *sólo se puede ser libre en sociedad* (Pettit 1997, 80). Como dice Pettit, la libertad como no dominación “significa la ausencia de dominación en presencia de otra gente, no la ausencia de dominación conseguida por aislamiento” (Pettit

²⁰¹ Otros ejemplos de dominación sin interferencia son la esposa que carece de derechos pero por suerte tiene un marido benévolo, las trabajadoras que están a merced de sus empleadoras o las jóvenes académicas cuyas carreras dependen de que se congraden con investigadoras seniors (Viroli 2002, 35–36). Siguiendo con lo dicho en la nota anterior, los ejemplos de dominación sin interferencia podrían clasificarse, según Pettit (2012, 61), en dos tipos: la vigilancia –en la que el sujeto dominado podría no ser consciente de estar bajo el control del sujeto dominador- y la intimidación –en la que el sujeto dominado sabe que las distintas opciones conllevan sanciones por parte del sujeto dominador.

1997, 67). De ahí la necesidad de buenas leyes: las buenas leyes protegen frente a la dominación al limitar la capacidad de acción de los posibles dominadores.

Por último, y en clara relación con esto, es importante anotar que la libertad no puede ser fruto de la suerte ni tampoco una concesión benévola de algún agente caritativo, sino *el resultado del diseño social, una garantía asegurada por las instituciones* (Pettit 1997, 97, 2012, 37). Como dice Viroli: “No es posible reducir la dependencia sin imponer restricciones legales. Debemos elegir entre la dominación (y la dependencia) o la restricción de la ley” (Viroli 2002, 53). Este último apunte revela que la libertad tiene un carácter social, puesto que necesita de instituciones que dispersen el poder, para evitar las asimetrías generadoras de dominación y que además distribuyan los recursos necesarios para que las ciudadanas ejerzan su libertad (Pettit 2014a, 1997, 67–68).²⁰² Por eso el republicanismo necesita de unas instituciones robustas, tal y como desarrollaré al final de esta sección (VIII§1.4).

1.2. Legitimidad como justificación pública

Acabamos de ver que la primera idea fundacional del republicanismo deliberativo es la idea republicana de libertad como no dominación. La segunda idea fundacional del republicanismo deliberativo conecta con la tradición deliberativista. Se trata de una concepción de la legitimidad política según la cual las decisiones políticas -las leyes, los fallos judiciales y, en general, cualquier decisión respaldada por el poder coercitivo- son aceptables sólo si son justificables ante el conjunto de la ciudadanía, es decir, cuando están *públicamente* justificadas.²⁰³

²⁰² La necesidad de instituciones se explica en parte porque a menudo no se puede renunciar voluntariamente al poder de interferencia que pone a algunos en posición de dominación sin cambiar las estructuras sociales y políticas que lo crean (Pettit 2012, 64). Piénsese, por ejemplo, en el marido que desea perder su posición de dominación sobre su mujer en una sociedad en la que las mujeres tienen menos derechos que los hombres.

²⁰³ Por eso el republicanismo deliberativo puede justificar el trato legal especial a minorías disidentes (Pettit 1997, 200) o la desobediencia civil, que para Habermas es “un elemento de una cultura política madura” (Habermas 1985a, 99). Habermas (1985a, 1985b) y Rawls (2002) tienen concepciones de la desobediencia civil muy similares, probablemente porque, como el propio Habermas reconoce (1985b, 126, 1985a, 100–101), la teoría de Rawls influyó en la suya. Para una revisión de la postura de Habermas sobre la desobediencia civil, véase Velasco Arroyo (2013, 161–68).

Esto implica que, aunque el republicanismo deliberativo identifica la democracia fundamentalmente con una praxis política más que con un aparato institucional, su práctica democrática por excelencia es completamente opuesta a la del populismo. Mientras el populismo asocia la democracia a un proceso discursivo *retórico*, que agrega pasionalmente demandas inconexas e incluso contradictorias entre sí (VII§1.2, §1.5), el republicanismo entiende que lo fundamental es promover procesos discursivos *racionales* en los que se movilizan los argumentos en favor y en contra de las distintas opciones (VIII§1.3). Así, el republicanismo deliberativo se opondría también a que las decisiones se tomaran siguiendo la mera agregación de votos individualmente interesados y escasamente reflexionados, tal y como defiende el elitismo (V§1). También se opondría a que las decisiones políticas respondieran al poder relativo de los distintos grupos sociales, tal y como asume el pluralismo (VI§1). Todos estos mecanismos de toma de decisiones son indiferentes a la fuerza de las razones que justifican las distintas alternativas, y por ello podrían llevar a decisiones inaceptables (Martí 2006a, 24; Ovejero Lucas 2008, 168).

La idea de legitimidad como aceptabilidad intersubjetiva ha dominado el pensamiento político occidental desde la modernidad, cuando las leyes dejaron de ser concebidas como la expresión de una autoridad absoluta opaca, regia o divina, y el público sometido a esas leyes comenzó a preguntarse abiertamente sobre los motivos que justificaban el ejercicio del poder (Habermas 1991).

En su tratado *Sobre la paz perpetua*, Kant ([1795] 1998, 61–62) ya apuntaba hacia esta idea al anotar que “[s]on injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”. La intuición subyacente a esta “fórmula trascendental del derecho público”, tal y como él la denomina, también conocida como *test de publicidad hipotética* (Gosseries 2017), es precisamente que las decisiones políticas sólo son verdaderamente aceptables cuando son capaces de ganarse la aceptación de la población. De ahí que la publicidad sea el mecanismo para testear su aceptabilidad.

Más recientemente, autores liberales como Waldron o Rawls han defendido concepciones de la legitimidad de este estilo.²⁰⁴ Por supuesto, también autores más claramente deliberativistas han entendido que la aceptabilidad de las decisiones políticas depende de su adecuada justificación pública. Joshua Cohen (1997, 73), por ejemplo, ha afirmado que para la democracia deliberativa “los resultados son democráticamente legítimos si y sólo si éstos podrían ser el objeto de un acuerdo libre y razonado entre iguales”. Igualmente, según Habermas “una regulación puede llamarse legítima sólo si todas las posibles afectadas por ella podrían aceptarla después de participar en discursos racionales” (Habermas 1998, 259).²⁰⁵ Más recientemente, Rainer Forst (2012, cap. 1, 2001, 366, 2013, 163), discípulo destacado de Habermas, ha capturado la intuición de que las decisiones políticas deben ser aceptables intersubjetivamente apelando un *derecho moral a la justificación*. Este derecho “concede a cada persona moral un derecho de veto contra acciones o normas que no estén moralmente justificadas. Cada persona puede reivindicar este derecho y exigir razones apropiadas, y cada persona tiene el deber de proporcionarlas en los contextos morales” (Forst 2012, 21).

Todas estas aproximaciones a la legitimidad comparten una intuición similar: las decisiones políticas son aceptables solamente si pueden justificarse ante aquellas personas sobre quienes se imponen (Lafont 2020, 182). El tipo de razones capaces de justificar ante toda la ciudadanía el ejercicio del poder político es a lo que suele denominarse, siguiendo a Rawls (1996, cap. 6, 1997), razones *públicas*.²⁰⁶

²⁰⁴ Según Waldron (1987, 140) “un orden social y político es ilegítimo a menos que esté asentado en el consentimiento de todos aquellos que tienen que vivir bajo él; el consentimiento o el acuerdo de estas personas es una condición para que sea moralmente permisible imponer ese orden sobre ellas,” y según Rawls (1996, 217) “nuestro ejercicio del poder político es adecuado, y por lo tanto justificable, sólo cuando es ejercido de acuerdo con una constitución cuyas esencias pueda razonablemente esperarse que sean aceptadas por todos las ciudadanas a la luz de principios e ideales aceptables para ellos como razonables y racionales”

²⁰⁵ La misma idea es repetida poco antes: “La ley aprobada políticamente, si es que ha de ser legítima, debe estar al menos en armonía con los principios morales que exigen una validez general que se extienda más allá de los límites de cualquier comunidad legal concreta” (op.cit., 245). También en *Facticidad y Validez* afirma algo muy similar: “La ley positiva ya no puede derivar su legitimidad de una ley moral de orden superior, sino tan sólo de un proceso de formación de la opinión y la voluntad supuestamente racional. (...) las únicas regulaciones y formas de actuar que pueden considerarse legítimas son aquellas a las que todos los posibles afectados podrían asentir como participantes en discursos racionales” (Habermas 1996, 457–58).

²⁰⁶ Por *razón* aquí cabe entender cada una de las consideraciones particulares en favor de una opción. No debe confundirse con el otro sentido del término, también empleado frecuentemente por Rawls, en el que significa una facultad o capacidad argumentativa. Para una introducción a la noción rawlsiana de razón

Las razones públicas son los argumentos que apelan solamente a lo que el conjunto de la ciudadanía comparte, es decir, a los valores políticos igualdad y libertad y a la concepción de que las ciudadanas son personas libres iguales que ejercen el poder político las unas sobre otras (Rawls 1996, 214). Éste es el tipo de argumentos predominantemente esperables en las ciudadanas de una república deliberativa cuando ocupan su rol *ciudadano* (VIII§2.2), y también es el tipo de razonamiento que la prensa debería promover (VIII§3.1). Sin embargo, como anotaré en seguida (VIII§3.3), las razones públicas no son el único contenido aceptable en la deliberación democrática.²⁰⁷

Las razones públicas se oponen a las razones *no públicas*, que son los argumentos que apelan a valores aceptables sólo para un determinado grupo social o colectivo unido en torno a lo que Rawls doctrina comprensiva (Rawls 1996, 59, 220). Son, por así decir, el tipo de argumentos que las facciones del modelo pluralista enarbolarían para defender sus propios intereses sectoriales apelando a sus valores e ideas propios (VI§1.1, §2.1). Estas razones *no públicas* pueden ser internamente justificativas para el grupo que comparte la doctrina comprensiva en la que descansan, pero no para el conjunto de la ciudadanía. De ahí que para justificar las decisiones políticas ante el la ciudadanía, para hacérselas realmente aceptables y no meramente aceptadas, sea necesario apelar a razones públicas (Scanlon 2003, 61).

La validez de las razones públicas es independiente de las doctrinas comprensivas, y por eso las decisiones políticas justificadas por razones públicas son aceptables para cualquier ciudadana; a fin de cuentas, en las sociedades democráticas se supone que todo el mundo comparte los valores políticos a los que estas razones apelan. Se trata, claro, de una suposición. Rawls asume que en las sociedades occidentales existe un

pública véase Gargarella (1999, 201–3). Para una inmersión más profunda pueden consultarse, además de los textos del propio Rawls, los de Larmore (2003) o Quong (2014). Para aproximaciones no rawlsianas al concepto de razón pública, véase Greenwalt (1993), Quong (2017) o Lafont (2020, cap.7).

²⁰⁷ De hecho, el republicanismo deliberativo no está comprometido con ningún ideal platónico u *objetivo* de corrección completamente independiente de las preferencias de la ciudadanía. El tipo de deliberación defendida por este modelo aspira efectivamente a mostrar lo que es mejor, pero sólo está comprometida con estándares de validez *intersubjetivos* (Martí 2006b, 31), es decir, estándares definidos a partir de lo que todas las participantes tienen en común, y no postulados o deducidos *a priori* desde una posición epistémica superior. Es más, podría decirse que, a diferencia de lo que entendería Platón, para el republicanismo deliberativo no hay más verdad o más corrección que el principio de argumentación intersubjetiva basado en el intercambio de justificaciones mutuamente aceptables (Forst 2001, 374). Dentro de este modelo, más que como una idea platónica, la verdad debería ser definida como el resultado de un proceso deliberativo adecuado (Sunstein 1995a, 19).

consenso básico en torno a los valores centrales de igualdad y libertad y en torno a la concepción de las personas como libres e iguales. Ese consenso es el que brinda un punto de anclaje común en el que justificar ante todo el mundo las decisiones políticas.

Como vimos (VII§1.3), la asunción del consenso es repudiada por el populismo, que asume la imposibilidad de que haya ningún tipo de consenso sobre los valores que han de guiar nuestra vida. Es cierto que el populismo reconoce la libertad y la igualdad como los valores hegemónicos en nuestras sociedades, pero no porque haya un consenso en la adhesión a ellos, sino porque, a su juicio, estos valores se imponen mediante la exclusión de quienes no los profesan, a los que se trata como *enemigos*.

Por otro lado, para el populismo el acuerdo en torno a estos valores es puramente nominal, ya que no tienen un significado claro ni definido, sino que siempre están en disputa. De ahí que para el populismo la política democrática consista en una lucha retórica por la resignificación de estos conceptos (VII§1.4). Para el republicanismo deliberativo, en cambio, la democracia consiste esencialmente en un proceso de discusión racional que toma estos valores compartidos como los criterios normativos de referencia a partir de los cuales buscar la mejor solución a los problemas comunes. En la siguiente subsección explicaré en mayor detalle este proceso de deliberación democrática.

Antes de eso, es importante anotar que el criterio de legitimidad como justificación pública tiene un carácter hipotético, puesto que para considerar justificada una decisión no es estrictamente necesario que todas las ciudadanas lleguen efectivamente a verla como justificada. En rigor, lo que este criterio exige es que pueda razonablemente esperarse que las ciudadanas viesen las decisiones como justificadas tras un adecuado proceso de deliberación. Como se verá a continuación, aunque en teoría no sea necesario que la ciudadanía atravesase ese proceso para considerar que las decisiones están justificadas, en la práctica sí es imprescindible que las ciudadanas deliberen sobre asuntos públicos, no sólo para asegurar que las decisiones son plenamente legítimas, sino también para asegurar la estabilidad de la república deliberativa.

1.3. Deliberación democrática

En esta subsección presentaré el concepto que, para este modelo, es defensorio de la democracia: la deliberación. La deliberación se define, tal y como iré desglosando, por su carácter racional, práctico y público, por tratar de alcanzar un consenso operativo, por su permisividad respecto a los contenidos y por incluir a toda la ciudadanía. Como se verá al final de esta subsección, en este concepto confluyen las dos ideas fundacionales del republicanismo deliberativo, que acabamos de ver: la libertad como no dominación y la legitimidad como justificación pública.

En términos generales, la deliberación es un proceso discursivo en el que se reflexiona racionalmente sobre las razones para actuar de una forma u otra. Es importante anotar que la deliberación no consiste simplemente en una conversación (Chambers 2012, 57; Cohen 2007, 220). De hecho, puede haber deliberación sin conversación, ya que podemos deliberar reflexionando en soledad (Goodin 2003, cap. 9; Goodin y Niemeyer 2003). Lo que caracteriza la deliberación es el proceso discursivo en el que las razones en favor y en contra de los diferentes cursos de acción posibles reciben una detallada consideración racional, ya sea en solitario o en compañía.

La deliberación es, además, “esencialmente práctica” (Chambers 2012, 58). No es una mera reflexión ni una consideración en abstracto de las razones para actuar. Al contrario, la deliberación es una reflexión seguida por la decisión más favorecida por los argumentos (Martí 2006a, 24; Talisse 2012, 204, 210). Como dice Cohen, la deliberación “consiste en ponderar las razones relevantes para una decisión con vistas a tomar una decisión sobre la base de esa ponderación” (Cohen 2007, 219).

El tipo concreto de deliberación en el que se basa la república deliberativa, al que podría denominarse *deliberación democrática*, aspira a alcanzar consensos racionales sobre lo que hacer colectivamente. Así, a diferencia de la mera deliberación, la deliberación democrática tendría un “carácter público” (Talisse 2012, 210) porque la decisión que ha de seguir a la ponderación de las razones es una decisión colectiva, vinculante y respaldada por el recurso a la fuerza coercitiva (Chambers 2012, 57–60). Precisamente debido a que las decisiones que le siguen son tan importantes, suele exigirse el

cumplimiento de ciertas condiciones que minimizan las posibilidades de que la deliberación lleve a tomar decisiones precipitadas o sesgadas.²⁰⁸

Cuatro observaciones serán útiles para captar los matices de este concepto, que durante los últimos años ha experimentado un enorme desarrollo teórico.

La primera es que, aunque la deliberación aspira a alcanzar un consenso, la democracia deliberativa no aspira a resolver todos los desacuerdos. Para acordar qué hacer colectivamente no hace falta estar de acuerdo en todo. La deliberación no intenta superar los desacuerdos de segundo grado sobre conceptos o ideas metafísicas, por ejemplo, sino los desacuerdos de primer grado sobre lo que debemos hacer. La deliberación aspira por tanto únicamente a alcanzar un “consenso operativo, esto es, un consenso sobre la decisión que debe tomarse o la acción que debe acometerse” (Martí 2017, 12; véase *también* Naurin y Reh 2018, 730, Bello Hutt, 2018, 11, Peter 2009, 34).²⁰⁹

Una segunda observación es que la deliberación aspira a que ese consenso operativo se produzca porque todas las partes comparten la convicción íntima de que esta decisión es la mejor (VIII§1.2). Es decir, que el engaño, la manipulación, las amenazas, la coerción o la mera conveniencia no son buenas justificaciones para las decisiones políticas (Naurin y Reh 2018, 730; Martí 2017, 6). Este punto marca una clara diferencia respecto al proceso de negociación autointeresada, propia del pluralismo (VI§1.3), así como con el proceso de agregación de preferencias mediante la manipulación de las emociones, propio del populismo (VII§1.4). Tampoco sería aceptable que el consenso exigiese a las ciudadanas desentenderse por completo de los asuntos públicos y confiar su resolución a una élite, en la línea propuesta por el elitismo (VII§1.1). Como ha

²⁰⁸ Como que todas las afectadas por la decisión estén incluidas en la deliberación; que disfruten de iguales recursos, iguales derechos básicos e iguales oportunidades para influir en el proceso; que hablen honestamente y escuchen respetuosamente a otras participantes como libres e iguales; que aspiren a alcanzar un acuerdo justo ofreciéndose razones mutuamente aceptables y tratando de cambiar el comportamiento de los demás sin usar el poder coercitivo y sin amenazar con usarlo (Mansbridge et al. 2010, 65–66).

²⁰⁹ Incluso si no consigue generar un consenso, la buena deliberación es capaz de proporcionar a los participantes una mejor comprensión del asunto en cuestión, así como una mayor confianza en las instituciones (Polleta y Gardner 2018, 71), lo cual facilitará los acuerdos futuros. Según Gargarella (1995, 136–41) la deliberación tiene un “efecto negativo”, puesto que ayuda a descubrir errores lógicos y fácticos, así como un “efecto positivo”, puesto que proporciona nueva información y por lo tanto el rango de alternativas concebibles. Por último, Gargarella anota que la deliberación tiene un “efecto educativo”, puesto que tiende a mejorar las capacidades para razonar y para convivir con otros que piensan distinto.

defendido Lafont (2020, 23), la democracia deliberativa es incompatible con la exigencia de que la ciudadanía confíe ciegamente en sus representantes; es necesario que entiendan y compartan las razones que justifican las decisiones políticas.

Una tercera observación debe matizar la segunda, y es que a pesar de que el consenso deba estar basado en razones mutuamente aceptables, es decir, razones públicas (VIII§1.3), esto no significa que en la deliberación sólo tengan cabida las razones públicas ni, de hecho, que sólo tengan cabida los argumentos (Lafont 2020, 198–203). La deliberación consiste en criticar y analizar racionalmente, a la luz de la información disponible, cuál es el mejor curso de acción. El objetivo último de este proceso es llegar a las decisiones políticas para las que existe una mejor justificación pública. Pero el descarte de las justificaciones públicamente inaceptables debe ser el resultado de la deliberación, no su punto de inicio. Es decir, sólo puede hacerse *ex post*, no *ex ante*.²¹⁰

Así, los sentimientos, las historias personales y los argumentos emocionales o que apelen a valores y verdades no públicos o a intereses particulares, podrían ser aportes válidos para el debate, siempre y cuando contribuyan al entendimiento mutuo y a la comprensión de los intereses de las demás (Polleta y Gardner 2018, 74–78; Wessler 2018, 145–51; Mansbridge 2007, 262; Lafont 2020, 30). Igualmente, algunas formas de comunicación que no son estrictamente discursivas, como la sátira, las protestas, o los rituales públicos, podrían conllevar beneficios indirectos para la deliberación (Wessler 2018, 118–19). En su mejor luz, el republicanismo deliberativo no prohíbe el interés individual ni restringe la política a la búsqueda de un bien común abstracto e independiente de los intereses particulares de las ciudadanas. Todo lo contrario, el bien común puede ser entendido como algo que se concibe sólo a partir de los bienes

²¹⁰ En la discusión sobre el tipo de contenidos que se aceptan en la deliberación democrática, la aceptabilidad de los argumentos religiosos es la que más debate ha despertado (March y Steinmetz 2018, 204). Las dos posturas enfrentadas son el *exclusivismo* y el *inclusivismo*. En sus diferentes variantes, el *exclusivismo* afirma que las argumentaciones basadas en doctrinas religiosas son *prima facie* inadmisibles en el debate público (March y Steinmetz 2018, 205). El *inclusivismo*, en cambio, afirma que las argumentaciones basadas en doctrinas religiosas podrían participar en el debate público bajo ciertas circunstancias (March y Steinmetz 2018, 207). Esta es la postura mayoritaria, adoptada tanto por Rawls (1996, cap. 6, 1997, 776) como por Habermas (2006b). Ambos entienden que los argumentos religiosos podrían contener valores públicamente aceptables, y que estos argumentos podrían traducirse o reformularse en términos seculares mediante crítica racional a lo largo de la deliberación, generando así argumentos susceptibles de justificar el ejercicio del poder político (March y Steinmetz 2018, 208–9). Para una crítica contra la exigencia de traducir argumentos religiosos a argumentos públicos, véase Vallier (2011).

individuales y los intereses de quienes conforman la sociedad (Mansbridge et al. 2010, 75). Por eso para identificar lo que es el bien común se necesita que las partes puedan expresar sus puntos de vista autointeresados y sus propias concepciones del bien (Mansbridge et al. 2010, 73).²¹¹

Es importante anotar que este bien común no es, para el republicanismo, una mera ficción discursiva empleada para movilizar a la ciudadanía, como asume el populismo (VII§1.2), sino el punto de encuentro en el que coinciden los intereses particulares de ciudadanas que se tratan como libres e iguales.

La cuarta y última observación es quizás la más representativa de este modelo, y es que en la república deliberativa la deliberación debería incluir a toda la ciudadanía. Las ciudadanas deberían deliberar para poder apoyar y exigir las políticas favorecidas por las mejores razones (Lafont 2020, 30). A diferencia de lo que ocurre en el modelo elitista, en el que es previsible, aceptable y deseable que sólo la élite delibere sobre los asuntos públicos (V§1.1, §1.3, §2.2), en la república deliberativa la deliberación debería ser participativa (Linares 2017; Lafont 2020). De aquí se derivarán ciertas obligaciones para las ciudadanas, que deberían esforzarse por razonar públicamente cuando discutan sobre asuntos públicos (VIII§2.2).

Esta cuarta observación podría formularse diciendo que en la república deliberativa la deliberación democrática debería extenderse por toda la *esfera pública*. La esfera pública es un espacio intermedio entre lo público y lo privado que, siguiendo a Habermas, podría concebirse como “la esfera de personas privadas reunidas como un público” (Habermas 1991, 27).²¹² Su función es doble. Por un lado, permite el

²¹¹ Esta permisividad en el tipo de contenidos aceptables en el debate público es lo que ha hecho que la noción tradicional de deliberación democrática, que excluía los intereses subjetivos y asumía que todo el mundo debería concluir lo mismo por idénticas razones (Cohen 1997; Mansbridge et al. 2010, 66), haya evolucionado hacia un concepto más matizado que podría verse como una especie de *negociación deliberativa* (Naurin y Reh 2018; Martí 2017; Mansbridge et al. 2010). El término *deliberative negotiation* fue acuñado por Mansbridge et. al. (2010, 69), aunque han sido Naurin y Reh (2018) quienes más lo han explotado.

²¹² Este espacio surgió a lo largo de la modernidad europea, en principio como una esfera pública literaria en la que la gente se reunía para discutir asuntos no políticos. Sin embargo, con el tiempo el público comenzó a juzgar los asuntos públicos y a adoptar el rol de crítico racional del poder político. Así, la esfera pública adquirió su carácter político y se convirtió en el espacio intermedio entre el sistema político, que administra el poder, y la esfera privada, donde los individuos persiguen sus fines particulares. En palabras de Habermas, la esfera pública devino en “un foro en el que personas privadas, reunidas en forma de público, se preparaban para exigir a la autoridad pública que se legitimase ante la

cuestionamiento público del poder político y hace así que la *voluntas* arbitraria se transforme en una *ratio* comprensible y aceptable (Habermas 1991, 83). Por otro lado, sirve para canalizar los problemas y las exigencias de la sociedad civil hacia las instituciones políticas en las que se toman las decisiones. De ahí que Habermas se refiera a la esfera pública como “un escenario para la detección, identificación e interpretación de problemas que afectan a la sociedad en su conjunto” (Habermas 1998, 251).

La esfera pública no debe entenderse como un espacio físico, ni tampoco como una institución determinada. En realidad, la esfera pública incluye cualquier instancia en la que las ciudadanas se reúnen para discutir sobre asuntos comunes en calidad de ciudadanas, es decir, como personas libres e iguales que ejercen el poder las unas sobre las otras. Estaría formada por el conjunto de lo que Fraser (1990) denomina *públicos débiles*, esto es, espacios en los que se delibera para formar opiniones públicas, pero no para tomar decisiones finales. Estos públicos se oponen a los *públicos fuertes*, como los parlamentos o los tribunales, que además de deliberar, toman decisiones finales. Otra diferencia es que en estos públicos fuertes la deliberación está estructurada y regulada; en cambio, en los públicos débiles de la esfera pública la deliberación es informal, espontánea, descentrada y desregulada (Habermas 2006a; 413; Bohman 2007, 354; Rainey y Rehg 1996).

Una importante implicación teórica de este punto es que la democracia deliberativa no debe concebirse como un modelo en el que existe un único foro de discusión en el que se reúne toda la ciudadanía. Más bien, se trata de un *sistema* en el que distintos foros interconectados discuten e interactúan entre sí, generando bucles de influencia mutua entre los *públicos fuertes* y los *públicos débiles* (Parkinson y Mansbridge 2012; véase también Bohman 2000; Fraser 1990; Lafont 2020, 171; Chambers 2017). Este punto

opinión pública. El *publicum* se convirtió en el público, el *subjectum* en el sujeto, el receptor de regulaciones desde arriba en el adversario de las autoridades gobernantes” (Habermas 1991, 25–26, cursiva original). Para un comentario y desarrollo de este libro, véase la obra colectiva editada por Calhoun (1992). Para una explicación de la esfera pública más sucinta, puede verse el resumen que el propio Habermas ofrece en *Facticidad y validez* (1996, 360–66), el de Cohen y Arato (1992, 210–31) o el de Wessler (2018, cap. 1). Para una panorámica de la contribución de Habermas al debate sobre los medios de comunicación véase Allan y McGuigan (2006). Sobre las implicaciones que para los medios de comunicación se derivan de la teoría habermasiana, y no sólo de esta obra, son recomendables el artículo de Rainey y Rehg (1996) y el citado libro de Wessler (2018).

será fundamental para comprender el sistema de medios propio de la república deliberativa, formado por una pluralidad de medios deliberativos y no deliberativos que interactúan entre sí y se influyen mutuamente (VIII§3.3).

Cabe preguntarse por qué es necesario para el republicanismo deliberativo que las ciudadanas deliberen sobre asuntos públicos como si ellas tomaran las decisiones finales. A fin de cuentas, el carácter hipotético de la aceptabilidad intersubjetiva a la que se adscribe este modelo no requiere que las ciudadanas acepten *de facto* las decisiones políticas; para que una decisión esté justificada basta con que sea razonable esperar que, si las ciudadanas deliberasen, la aceptarían (VIII§1.2). Esto no exige que la deliberación democrática se extienda por toda la esfera pública, tal y como reclama el modelo. ¿Por qué, entonces, esta defensa de una ciudadanía deliberativa? Aunque la respuesta a esta cuestión es demasiado compleja para abordarla adecuadamente aquí, pueden intuirse dos explicaciones que servirán para conectar esta discusión sobre la esfera pública y la deliberación con la libertad como no dominación.

La primera explicación es puramente pragmática: la ciudadanía debería deliberar porque de lo contrario la república deliberativa sufriría un serio problema de estabilidad. Dificilmente podría ningún gobierno democrático implementar medidas legítimas, por muy públicamente justificadas que estén, si la mayoría de la población no las percibe como tal (Rawls 1996, cap. 4). Lo previsible, cuando la ciudadanía no delibera adecuadamente, es que sus opiniones irreflexivas terminen favoreciendo políticas injustificables que antes o después se impondrán desde el gobierno. Y he aquí la segunda explicación, que conecta con la idea de libertad como no dominación (VIII§1.1). Si la ciudadanía no reflexiona sobre asuntos públicos, terminará favoreciendo opciones que vulneren o reduzcan la libertad de terceras personas al someterlas a interferencias arbitrarias. Es más, la sola posibilidad de que las ciudadanas promuevan decisiones arbitrarias irreflexivamente constituye una fuente de dominación.

De ahí que, como detallaré a continuación, el modelo republicano se encomiende a crear no sólo instituciones que en la toma de decisiones sean no dominadoras, sino también instituciones que promuevan la deliberación ciudadana.

1.4. Las instituciones de la república deliberativa

Acabamos de ver la necesidad de que la deliberación democrática incluya al conjunto de la ciudadanía y no sólo a quienes toman decisiones finales. Este punto es fundamental para entender el tipo de instituciones promovidas por el republicanismo deliberativo, cuestión a la que me dedicaré en esta subsección. En el diseño de las instituciones públicas, este modelo seguiría cuatro estrategias complementarias que serán fundamentales para comprender tanto el ideal de prensa del republicanismo deliberativo (VIII§3.1) como la forma en que el derecho ciudadano a la información podría concebirse (VIII§4) e implementarse (IX) desde el republicanismo deliberativo.

La primera estrategia, típicamente republicana, conecta con el ideal de libertad como no dominación (VIII§1.1), y consiste en la creación de instituciones difícilmente manipulables por parte de sectores o individuos particulares. El republicanismo deliberativo promueve instituciones que no puedan caer bajo la influencia incontrolada de ningún agente, minimizando así las probabilidades de que cualquier sector o individuo particular las utilice arbitrariamente para promover intereses particulares sin la aprobación del resto, algo que constituiría una forma de dominación y que previsiblemente conllevaría decisiones ilegítimas. Es decir, que, para evitar la dominación, el republicanismo defiende instituciones que ellas mismas no estén dominadas. Esta estrategia es la que lleva al republicanismo deliberativo a defender el estado derecho, la división y dispersión del poder y la necesidad de que las leyes sean relativamente resistentes a mayorías pasajeras (Pettit 1997, 171-83). También inspira la idea de *triple independencia* de la prensa, que se verá luego (VIII§3.1).

Al seguir esta estrategia, el republicanismo se aleja del ideal populista de democracia directa (VII§1.6). Las medidas contramayoritarias, la división de poderes y el estado derecho son, a fin de cuentas, trabas que dificultan el ejercicio del poder político; pero lo hacen con un objetivo: dificultar su uso arbitrario. El republicanismo deliberativo conectaría así con la preocupación pluralista de que alguna facción adquiriera el control absoluto de las instituciones y las utilice para su beneficio a costa de las demás facciones (VI§1.1). Sin embargo, mientras el pluralismo simplemente trata de evitar la tiranía de una minoría promoviendo acuerdos proporcionales al poder relativo de las partes, el enfoque republicano trata de generar acuerdos realmente aceptables para todas

las partes, con independencia del poder que esas partes tengan. En definitiva, el republicanismo deliberativo no desea instituciones que articulen intercambios de favores, sino que promuevan acuerdos mutuamente aceptables (VIII§1.2).

La segunda estrategia conecta con el aspecto estrictamente *negativo* de la libertad como no dominación, y consiste en promover instituciones que faciliten la contestación ciudadana (Pettit 1997, 183–205, 2012, cap. 5). La contestación es la oposición a las decisiones adoptadas por las representantes exigiendo la provisión de razones adecuadas para esas decisiones y, si no las hubiera, la rectificación de las mismas. Las manifestaciones, las protestas y la exigencia de revisión judicial, que podría invalidar una decisión por contradecir los principios constitucionales, son mecanismos de este tipo. Al desatar procesos contestatarios, las ciudadanas obligarían a sus representantes a participar en un proceso de deliberación democrática destinado a ofrecer justificaciones públicas a sus decisiones. Si esas justificaciones son convincentes, entonces el resultado previsible es una mejor comprensión de los asuntos públicos y, si no lo es, entonces lo esperable es que la decisión ilegítima se deshaga (Lafont 2020, cap. 7). Como se verá luego (VIII§2.2), de aquí se siguen ciertas obligaciones para la ciudadanía.

La tercera estrategia es la creación de instituciones que incentiven la deliberación ciudadana en la esfera pública. Si las dos primeras estrategias están destinadas principalmente a que el uso del poder sea aceptable y no dominador, esta tercera estrategia aspira principalmente a que la ciudadanía perciba el uso legítimo del poder como tal y a que detecte tanto instancias de dominación como problemas y peligros que requieran abordarse públicamente. Es decir, que a diferencia de lo que parece ocurrir en el diseño institucional elitista y pluralista (V§1.3 y VI§1.3), para el republicanismo deliberativo no sería suficiente con que las ciudadanas tuviesen una igual capacidad de influencia. Es además fundamental que las instituciones promuevan un uso aceptable de esa capacidad de influencia incentivando la adecuada deliberación ciudadana. En esta línea, Linares (2017, cap. 10) ha ofrecido una propuesta muy concreta destinada a promover la deliberación ciudadana: según él, debería exigirse a las ciudadanas que se comprometiesen públicamente a basar su voto en una adecuada reflexión.

Lo más frecuente es, no obstante, que quienes defienden la república deliberativa aboguen en términos generales por instituciones incentivadoras de la reflexión

ciudadana. Lafont, por ejemplo ha defendido que las instituciones deberían “ayudar a estructurar el debate público” para que los desacuerdos sean superados, poniendo el foco no en las motivaciones particulares sino en las justificaciones públicas en favor de cada opción (Lafont 2020, 193). Igualmente, Forst (2001, 371, 2013, 160-63, 2017, 136) ha defendido la necesidad de que se creen *estructuras de justificación* a través de las cuales las ciudadanas puedan participar en la discusión sobre cómo deberían ser las normas que las gobiernan. Aunque Forst no detalla cómo deberían ser estas estructuras, parece claro que la prensa sería una de ellas.²¹³ El propio Habermas dijo que la esfera pública no podría funcionar sin “las profesionales del sistema de medios -especialmente las periodistas que editan noticias, reportajes y comentarios” (Habermas 2006a, 416). Y efectivamente, en este modelo la prensa tendría asignada como función fundamental la promoción de la deliberación democrática (VIII§3.1).

La cuarta y última estrategia seguida por el republicanismo deliberativo en el diseño de instituciones es la introducción de filtros (*screens*), y no sólo de sanciones (Pettit 1997, 207–30, 1996). Las sanciones, positivas o negativas, alteran los incentivos de la gente para tomar ciertas decisiones, haciendo así más probable que se comporten de cierta manera. Los filtros, en cambio no afectan a los incentivos, sino a las oportunidades de que alguien ocupe un cierto puesto o de que cierta decisión sea posible. Como las sanciones, pueden ser positivos o negativos, en función de si introducen o eliminan una posibilidad entre las alternativas.

Los filtros que operan sobre individuos deberían servir para que, dada cierta tarea, se reclutasen para ella a quienes más probablemente se comportarán debidamente. Esto explica, entre otras cosas, los vetos, las limitaciones y los exámenes impuestos en la

²¹³ Forst defiende la participación ciudadana distinguiendo entre *justicia máxima* y *justicia mínima*. La justicia máxima, o “justicia completa” (*full justice*, Forst 2013, 160) es a su juicio la aspiración suprema de una sociedad justa. Se alcanza cuando las normas y las acciones políticas están adecuadamente justificadas, de tal forma que el uso del poder es legítimo y no existe dominación. Esto es lo que pretende establecer el criterio legitimidad como aceptación pública (VIII§1.2). Sin embargo, la justicia máxima es imposible sin la *justicia mínima*, condición necesaria de aquella. Lo que define la justicia mínima es la existencia de una *estructura básica de justificación* -es decir, instituciones y espacios- que promuevan la deliberación ciudadana (Forst 2013, 160). Sin estas estructuras básicas, es imposible concebir una sociedad en realmente libre de dominación. De ahí que la preocupación fundamental de la Teoría Democrática sea, según Forst, establecer una estructura de justificación básica (Forst 2017, 136, 2013, 160). Forst contrapone así su aproximación a la de Rawls (1996), cuya preocupación fundamental no es la promoción de la deliberación ciudadana sino la de generar una estructura básica que garantice el uso legítimo del poder y la adecuada distribución los recursos, oportunidades y derechos.

elegibilidad de cargos públicos. La exigencia de que las personas que pertenecen a un comité no tengan intereses personales en el asunto que se decide o la necesidad de que el comité sea representativo de distintos grupos son ejemplos claros de este tipo de filtrados (Pettit 1997, 214, 220). En todos estos casos, lo que se trata de promover es que la decisión adoptada responda a una adecuada deliberación en la que los intereses de todo el mundo sean considerados por igual, minimizando así el riesgo de que la decisión sea dominadora.

Como veremos luego, este tipo de mecanismos de filtrado podrían ser fundamentales en el diseño institucional de la prensa, pues para el republicanismo deliberativo una de las principales preocupaciones en la implementación del derecho ciudadano a la información sería asegurar que los fondos públicos destinados a financiar la prensa se destinan a medios con un mínimo de calidad. Eso podría justificar la introducción de mecanismos de filtrado, a los que me referiré como *criterios de elegibilidad*, que descartasen los peores medios como candidatos a recibir financiación pública (IX).

2. Concepción de la ciudadanía

Acabamos de ver que para el republicanismo deliberativo la democracia consiste en un proceso de deliberación en el que toda la ciudadanía, y no sólo sus representantes, intercambian argumentos e ideas con vistas a alcanzar un acuerdo racional sobre lo que debería hacerse colectivamente. Aunque en este proceso de deliberación prácticamente todo tipo de aportes son *prima facie* bienvenidos, lo cierto es que sólo las razones públicas son capaces de legitimar las decisiones políticas. A fin de cuentas, las razones públicas son las únicas justificaciones que garantizan a todo el mundo que el ejercicio del poder no es arbitrario, sino que responde a motivaciones que cualquier ciudadana podría aceptar en términos de igualdad con otras ciudadanas.

En esta sección abordaré la concepción de la ciudadanía del republicanismo deliberativo. Primero (VIII§2.1) defenderé que, para este modelo, las ciudadanas no serían solamente racionales, sino también razonables; es decir, que serían capaces de dar a los intereses ajenos un trato equitativo respecto a los suyos propios. Después (VIII§2.2) argumentaré que el grado de implicación ciudadana necesario en la república deliberativa sería tan sólo relativamente alto, ya que las dos virtudes que las ciudadanas

deberían honrar -la virtud contestataria y la virtud deliberativa- no exigen una plena dedicación a los asuntos públicos. Por último (VIII§2.3), respecto a las preferencias, y siguiendo a Habermas, defenderé que el republicanismo confía en que la deliberación transforme las *meras opiniones* de la ciudadanía en *opiniones públicas*.

2.1. Racionalidad razonable

Para el republicanismo deliberativo la característica principal de la ciudadanía es su capacidad para procesar razones (Pettit 2004). Tanto es así que para Forst (2001) la democracia es, más que el gobierno de las personas, el gobierno de las razones. En concreto, la ciudadanía podría procesar razones de dos modos distintos, en función de si desempeñan su rol *individual* o su rol *ciudadano*. Cuando desempeñan el segundo, el republicanismo deliberativo asume que las ciudadanas no son sólo racionales, sino también razonables.

Las ciudadanas desempeñan su *rol individual* cuando se comportan como miembros de las asociaciones privadas de la sociedad civil, es decir, cuando participan, en términos de Rawls, en la “cultura de fondo” de la sociedad. En sus roles individuales, las ciudadanas ocupan sus puestos de trabajadoras, consumidoras, estudiantes o turistas, y persiguen sus fines exclusivamente individuales o grupales (Habermas 1996, 365). Por otro lado, las ciudadanas desempeñan su *rol ciudadano* cuando participan en el ejercicio del poder político o cuando discuten sobre cómo debería ejercerse el poder político. A esta dualidad de roles se refería Habermas al decir que “[c]omo portadores de la esfera pública política y como miembros de la sociedad, las ciudadanas ocupan dos posiciones a la vez” (Habermas 1996, 365, véase también 1991, 128).²¹⁴

El rol ciudadano conlleva una responsabilidad pública que no tiene el rol individual: la obligación de buscar soluciones mutuamente aceptables a los problemas colectivos.

²¹⁴ Cheneval ha hecho notar otra dualidad en la ciudadanía de la democracia deliberativa. Según anota, en la democracia deliberativa hay dos *demoi*, uno que vota y que se caracteriza por tomar las decisiones, y otro que delibera públicamente sobre las decisiones que se toman. Este último *demos* deliberativo incluiría “todos los seres capaces de [elaborar] juicios reflexivos, y se basa en derechos que no se adquieren con la ciudadanía” (Cheneval 2006, 159). La distinción marcaría así la diferencia entre quienes participan en la toma de decisiones colectivas emitiendo su voto, es decir, la ciudadanía, y otro grupo mayor que incluye todas las personas que deliberan a pesar de no tener derechos de ciudadanía. Se trata, no obstante, de una distinción distinta a la de roles.

Debido a la diferencia de responsabilidad entre los roles, cada uno se caracteriza por un tipo de razonamiento distinto. Como dice Habermas, “[e]l límite que separa la esfera privada de la pública no está marcado por un conjunto fijo de asuntos o relaciones, sino por *diferentes condiciones de comunicación*” (Habermas 1996, 366, cursiva propia).

Cuando las personas desempeñan su rol *individual*, su forma de razonar se caracteriza por la *racionalidad*. La *racionalidad* es la capacidad para perseguir un fin eligiendo los medios más eficientes para conseguirlo (Rawls 1996, 50). Es la forma de pensar propia de las ciudadanas cuando persiguen fines particulares en la *esfera privada*. Cuando, como individuos racionales, las ciudadanas ofrecen discursos explicativos sobre cuáles son los mejores medios para conseguir sus fines, no son capaces de justificar los puntos de vista propios ante el conjunto de la ciudadanía. Este tipo de discursos *explicativos* tan sólo ofrece *fundamentación racional* (*rational grounding*) que explica las acciones y creencias ante las demás personas; así, el resto puede entender por qué para una tiene sentido actuar como se actúa y creer lo que se cree (Forst 2012, 14). Pero entender no es lo mismo que justificar. Por eso estos discursos podrían ser aceptables en la deliberación (VIII§1.3), pero difícilmente podrían legitimar el ejercicio del poder, lo cual requiere de razones públicas (VIII§1.2).

No obstante, junto con la capacidad para perseguir los fines propios, el republicanismo deliberativo también asume que las personas tienen una disposición moral a empatizar, a entender los intereses ajenos y a darles un peso igual a los suyos, así como a preocuparse por el bien común (Baker 2001, 138). Esta sensibilidad es la *razonabilidad*. La *razonabilidad* es la capacidad moral para proponer, aceptar y actuar según términos de cooperación equitativos, para negociar con otras personas en términos que una misma estaría dispuesta a aceptar si estuviera en el lado opuesto (Rawls 1996, xlv, 49–50, 54). Ser razonable es, en definitiva, atenerse a un criterio de reciprocidad.

La razonabilidad es característica, junto con la racionalidad, del rol ciudadano. Cuando las ciudadanas razonables desempeñan su rol *ciudadano*, generan discursos *justificativos* (Forst 2012, 15), que no solamente explican, sino que además tratan de mostrar por qué lo que piensan tiene sentido y es aceptable para todas las ciudadanas. Es decir, que en su rol ciudadano, las personas no ofrecerían meras explicaciones racionales, sino *justificaciones éticas* a sus puntos de vista (Forst 2012, 15). Este tipo de

discurso prioriza las razones públicas y los intereses intersubjetivos o comunes, por lo que sería capaz de generar justificaciones públicas susceptibles de legitimar el ejercicio del poder (Forst 2012, 19; Martí 2006a, 98).

Es importante enfatizar que, para el republicanismo deliberativo, tanto la racionalidad como la razonabilidad son propias de la ciudadanía.²¹⁵ El republicanismo deliberativo marca así una notable diferencia respecto a las demás teorías. En primer lugar, con el elitismo, que al concebir la democracia como un mercado (V§1.3) concibe a las ciudadanas solamente en su rol individual y, por tanto, como seres estrictamente racionales. También se distingue del pluralismo, modelo para el que la disposición a negociar no nace de la razonabilidad, sino de la imposibilidad de imponer unilateralmente los intereses propios (VI§2.3). Por otro lado, tanto el elitismo como el pluralismo asumen una racionalidad un tanto mermada, que sólo en última instancia responde a cálculos racionales a partir de los cuales se puede explicar, respectivamente, la ignorancia y la irracionalidad de la ciudadanía (V§2.1 y VI§2.1).

Sin embargo, la diferencia más marcada surge con el populismo, modelo para el cual la ciudadanía no es ni muy racional ni muy razonable, sino más bien emotiva y pasional (VII§2.1). Es más, para el populismo los discursos supuestamente racionales (o razonables)²¹⁶ no son más que estrategias para movilizar las emociones del público (VII§1.3, §1.5, §2.1, §2.3). Al contrario, para el republicanismo deliberativo las emociones sólo tendrían cabida en tanto que son instrumentalmente útiles para generar un mejor entendimiento y decisiones mejor justificadas públicamente (VIII§1.3).

²¹⁵ Rawls (1996, 51) ha insistido en este punto diciendo que ambas capacidades son independientes y necesarias, y que sería absurdo concebir personas sólo racionales o sólo razonables. “Los agentes meramente razonables no tendrían fines propios que quisieran promover con la cooperación equitativa; los agentes meramente racionales carecen del sentido de la justicia y son incapaces de reconocer la validez independiente de las peticiones ajenas” (Rawls 1996, 52). Es más, el filósofo ha enfatizado específicamente que la razonabilidad no puede derivarse de la racionalidad: la disposición a negociar en términos equitativos no es el resultado de un cálculo racional autointeresado, sino una parte constitutiva del concepto de la ciudadanía (Rawls 1996, 48 nota 1; 51). Forst (2017, 21, 2013, 13) ha ido incluso más allá, afirmando que estar dotada de razón implica ser capaz de responder ante las demás por las creencias y las acciones propias. Para él, todos los seres humanos combinan razón y razonabilidad, y por ello concibe a las personas como “seres justificantes” (*justifying beings*, Forst 2017, 2013). La propuesta de Rawls es un poco más modesta, puesto que no plantea su concepción de la ciudadanía como algo universal, sino sólo como propia de las sociedades liberales.

²¹⁶ A pesar de que Rawls es el blanco principal de sus críticas, Mouffe no distingue entre lo racional y lo razonable y trata ambos conceptos, claramente diferenciados por Rawls, como si fueran lo mismo.

2.2. Implicación y participación

En esta sección abordaré el grado y el tipo de implicación esperable en una ciudadanía que, como acabamos de ver, no sólo es concebida como racional, sino también como razonable. La necesidad de que las ciudadanas deliberen como si ellas mismas tomaran las decisiones conllevaría una división del trabajo político poco marcada y una exigencia de implicación y participación moderada. Además, las ciudadanas deberán honrar dos virtudes, a las que me referiré como virtudes *contestataria* y *deliberativa*.

Efectivamente, la presunción de unas mayores capacidades cognitivas y morales en la ciudadanía llevan al republicanismo deliberativo a establecer una división del trabajo político poco marcada. Los demás modelos, y especialmente el elitismo (V§2.2), establecen una marcada distinción entre la implicación de las representantes y la de la ciudadanía, puesto que se asume que tanto la iniciativa política como la plena comprensión de los asuntos públicos es cosa exclusivamente de la clase política. Incluso el populismo, que defiende una altísima participación e implicación ciudadana, asume roles claramente diferenciados entre el líder -que lleva gran parte de la responsabilidad política- y el pueblo, que sigue su llamada (VII§2.2). Algo similar, aunque con un grado de intensidad menor y de forma segmentada, ocurre en el pluralismo, donde las élites de cada facción movilizarían a sus bases, las cuales no se espera que adquieran una adecuada comprensión de los asuntos públicos (VI§1.3, 2.2).

En una república deliberativa, en cambio, sería esperable que todas las ciudadanas razonasen como si fuesen ellas mismas legisladoras, y por lo tanto también sería esperable que, a pesar de no tomar tantas decisiones finales, alcanzasen una comprensión de los asuntos públicos similar a la de sus representantes. No obstante, el republicanismo deliberativo acepta la necesidad de instituciones representativas y reconoce que la ciudadanía tiene tiempo, atención y motivación limitadas como para dedicarse en cuerpo y alma a los asuntos públicos (Gutmann y Thompson 2004, 30; Lafont 2020, 23). Es más, al igual que el elitismo (V§2.2) y el pluralismo (VI §3.1), el republicanismo deliberativo suele ver la participación en el gobierno no como un fin en sí mismo, sino como una actividad *instrumentalmente valiosa* para conservar la libertad (Viroli 2002, 66; Bello Hutt 2018, 10). Por ello, y en contra de lo que pudiera sugerir el

republicanismo clásico, el republicanismo deliberativo no está necesariamente comprometido con ningún ideal de ciudadanía extraordinariamente participativa.

En términos cuantitativos, la implicación y la participación ciudadanas esperables en una república deliberativa deberían estar en un punto intermedio similar al del pluralismo (VI§2.2). No obstante, la preocupación fundamental de este modelo no es la cantidad, sino la calidad de la participación (Lafont 2020, 27), y en ese sentido sí hay notables diferencias respecto al pluralismo. Mientras el pluralismo aspira a que la ciudadanía se movilice para defender sus intereses sectoriales, manteniendo así el sistema en equilibrio y evitando la tiranía de ninguna minoría (VI§1.1), el republicanismo deliberativo aspira precisamente a todo lo contrario: en este modelo la ciudadanía no debería movilizarse para promover sus intereses particulares a costa de, o con indiferencia hacia, los intereses del resto de la comunidad política. Cuando se trata de tomar decisiones colectivas, las ciudadanas razonables deben considerar lo que sería aceptable para todos los miembros de la sociedad, y no sólo para ellas (VIII§1.2, 1.3).

No debe asumirse, empero, que el republicanismo deliberativo esté comprometido con el viejo ideal republicano de ciudadanía altruista o desinteresada, completamente entregada a la promoción del bien común y movilizadora exclusivamente por motivaciones prosociales.²¹⁷ Recuérdese que para este modelo el bien común no es una idea abstracta e independiente de los deseos de la ciudadanía, sino la intersección de los intereses particulares compartidos por personas razonables (VIII§1.3). Tampoco debe olvidarse que para el republicanismo deliberativo la ciudadanía no es un cuerpo de personas *solamente* razonables, dispuestas a considerar los intereses de los demás; las ciudadanas son concebidas también como racionales, como dotadas de fines particulares, propios de su rol individual (VIII§2.1). De hecho, este modelo asume, como el pluralismo (VI§2.1), que las ciudadanas pertenecen a diferentes grupos y asociaciones a través de los cuales promueven sus fines privados individuales o sectoriales. En estas asociaciones las ciudadanas articulan no sólo sus concepciones

²¹⁷ Esta es la visión de la ciudadanía asumida en los trabajos de Teoría Democrática de la Prensa que previamente han considerado el republicanismo. Es la visión que se desprende, por ejemplo, de *El contrato social* de Rousseau, pero no del neorepublicanismo defendido, entre otros, por Pettit (1997, 2012). Para un repaso a la postura republicana moderna sobre la virtud, véase Viroli (2002, cap. 5).

sobre la vida buena, sino también sus puntos de vista sobre cómo debería ser la sociedad, así como las estrategias para promoverlos.

Por supuesto, hay diferencias notables en el modo en que pluralismo y republicanismo conciben las asociaciones de la sociedad civil. Mientras el pluralismo asume una sociedad fragmentada en facciones cerradas y escasamente interconectadas, con deliberaciones básicamente internas (VI§2.2), el republicanismo deliberativo asume que en la esfera pública las ciudadanas deliberan frecuentemente no sólo con sus correligionarias, sino también con miembros de otras asociaciones cuyos puntos de vista no comparten (VIII§1.3). Otra gran diferencia, mucho más importante, es que el republicanismo deliberativo asume que, cuando las ciudadanas abandonan los espacios privados de sus asociaciones y entran en la esfera pública, no argumentan facciosamente, apelando a sus intereses, valores o verdades sectoriales, como asume el pluralismo (VI§1.1, §2.2). Al contrario, al asumir que las ciudadanas son razonables (VIII§2.1), es esperable que en la esfera pública se esfuercen por ofrecer argumentos públicamente aceptables. Por ello, los grupos en los que podría dividirse la ciudadanía de este modelo, a partir de los cuales surgen gran parte de las argumentaciones vertidas a la esfera pública, no encajan en el concepto pluralista de *facción* (VI§1.1).²¹⁸

Como se ve, lo que el modelo deliberativo-republicano espera de la ciudadanía no es una disposición abnegada a promover el bien común, sino algo más modesto. Las exigencias de este modelo podrían sintetizarse en dos virtudes, en las que me detendré brevemente, y a las que me referiré como *virtud contestataria* y *virtud deliberativa*.²¹⁹

La *virtud contestataria*, definida por Pettit (2012, 228) como “una disposición a desafiar las propuestas y las políticas públicas”, es la virtud de una ciudadanía que vigila al poder, que observa si las decisiones son adoptadas tras considerar adecuadamente todas

²¹⁸ Encajan, más bien, en lo que White e Ypi denominan *partidos*. Mientras las facciones se dirigen a una parte del electorado y no se preocupan por justificar su programa ante el conjunto de la comunidad política, los partidos se dirigen a toda la comunidad y tratan de justificar sus propuestas públicamente ante todos (White e Ypi 2011, 382). Y al hacerlo, los partidos se esfuerzan por buscar los puntos de encuentro entre sus intereses y los del resto de la población, apelando a valores comunes, pero sin renunciar a sus intereses propios. Como en el capítulo previo (VI§1.1), restringiré el uso del término *partido* para referirme a los *partidos políticos*.

²¹⁹ Tradicionalmente, el republicanismo ha entendido que para que la virtud como no dominación prospere son necesarias, además de leyes e instituciones, una serie de normas sociales -o virtudes cívicas- que las respalden. (Pettit 1997, 246–51)

las cuestiones relevantes y que está preparada para movilizarse contra las decisiones injustificadas (Pettit 2012, 226, 1997, 187; véase también Moe 2020, 216-17).

La virtud contestataria no exige grandes sacrificios a las ciudadanas individuales, sino tan sólo una disposición a reaccionar contra los abusos de poder o contra las amenazas de dominación (Pettit 2012, 227). La mayor parte del trabajo de vigilancia, así como la iniciativa para llamar a la contestación, recaen sobre organizaciones especializadas, como las ONGs, que evalúan sistemáticamente la acción del gobierno en áreas específicas, y en las que la ciudadanía se involucra en función de sus motivaciones particulares (Pettit 2012, 266). En esta línea, recientemente hay quien ha defendido que la clave de la participación ciudadana es la disposición a reaccionar sobre ciertos temas concretos

Al defender una ciudadanía contestataria, el republicanismo deliberativo se aleja de los ideales radical-populistas de democracia directa y de ciudadanía hiperparticipativa (VII§1.6 y §2.2), acercándose más al elitismo y pluralismo, ya que en ambos modelos se asume que la ciudadanía se mantiene a la espera, vigilando al poder más que administrándolo directamente (V§2.2 y VI§2.2). Y efectivamente, en una república deliberativa las ciudadanas no tomarían ellas mismas muchas decisiones finales, sino que serían más bien *editoras* de las decisiones tomadas por sus representantes (Pettit 1997, 180).

A pesar de eso, la ciudadanía honra esta virtud aún retendría un gran control sobre la marcha del gobierno. En primer lugar, retendría lo que Pettit llama “influencia virtual”, es decir, la capacidad para intervenir y reorientar la acción del gobierno si éste se desvía del camino deseado por el pueblo (Pettit 2012, 156). En segundo lugar, las ciudadanas conservarían su “influencia de reserva”, es decir, la capacidad para intervenir y cambiar las cosas si así lo desean, dándole una nueva dirección al gobierno (*ibid.*). Estas dos formas de influencia, junto con los derechos de participación que permiten ejercer puntualmente “influencia activa” sobre el gobierno, garantizarían que el gobierno de la república es controlado por la gente o, por decirlo con Pettit, que se ejerce *en los términos del pueblo* (Pettit 2012, 153). Ahora bien, que el gobierno se ejerza en los términos del pueblo no garantiza que los términos del pueblo sean adecuados. Una ciudadanía meramente contestataria podría controlar el gobierno de formas perversas,

imponiendo por ejemplo políticas discriminatorias. Para evitar este tipo de problemas, es necesario que la ciudadanía honre junto con la virtud contestataria, una segunda virtud: la deliberativa.

La *virtud deliberativa* exigiría que las ciudadanas deliberen entre sí sobre problemas comunes. Se trata de una virtud más exigente que la virtud contestataria, puesto que requiere mayor esfuerzo y perseverancia. Es cierto que, como la contestación, la deliberación es facilitada por organismos e instituciones tales como las escuelas, los partidos políticos, las diferentes asociaciones y, sobre todo, la prensa (VIII§6.1). Sin embargo, no deja de ser necesario que, cuando las ciudadanas participan en -o simplemente siguen- los debates públicos, se esfuercen por razonar según las exigencias de la razón pública. En concreto, la virtud deliberativa exigiría dos esfuerzos a la ciudadanía.

En primer lugar, la virtud deliberativa exigiría que las ciudadanas se esforzasen por *justificar públicamente sus puntos de vista*. La primera exigencia de la virtud deliberativa recuerda al deber de civilidad rawlsiano, según el cual las ciudadanas deberían justificar públicamente sus puntos de vista y escuchar y tratar con equidad los puntos de vista de las demás (Rawls 1996, 217). Sin embargo, la coincidencia no es plena, pues para Rawls este deber se aplicaría sólo a discusiones sobre cuestiones políticas fundamentales (*ibid.*). La virtud deliberativa, en cambio, exigiría estos esfuerzos en todas y cada una de las discusiones políticas, con independencia de si tratan cuestiones fundamentales o no.²²⁰

En segundo lugar, la virtud deliberativa exigiría que las ciudadanas se esforzasen por *aceptar las limitaciones que la exigencia de justificación pública impone sobre las decisiones que pueden favorecer como ciudadanas*. La deliberación democrática exige

²²⁰ La discrepancia entre Rawls y el republicanismo deliberativo se debe no a la naturaleza de los conceptos, sino al *alcance* que cada cual les atribuye. El alcance del concepto rawlsiano es mejor que el de esta virtud. Tampoco debería confundirse la primera exigencia de la virtud deliberativa con el *deber moral de justificación*, correlativo a lo que Forst llama derecho moral a la justificación. Según Forst, “las personas tienen un derecho fundamental a la justificación, y el correspondiente deber condicional a justificar las acciones moralmente relevantes. (...) Cada persona puede reclamar este derecho y exigir razones apropiadas, y cada persona tiene el deber de proporcionarlas en los contextos morales.” (Forst 2012, 21). Como se ve, en este caso, el alcance del concepto forstiano es mayor que el de la virtud deliberativa, puesto que el deber de justificación exige que se justifiquen todas “las acciones moralmente relevantes”, y no sólo las cuestiones políticas, tal y como exige la virtud deliberativa.

que las ciudadanas estén dispuestas a participar en términos de igualdad en un debate en el que se trata de justificar qué políticas son preferibles para un grupo de ciudadanas concebido como libres e iguales. Una norma -quizás implícita, pero fundamental- de este debate es que, como dice Lafont, las ciudadanas “deben estar dispuestas a aceptar el resultado de ese debate como decisivo para zanjar la cuestión sobre si esas políticas pueden implementarse legítimamente” (2020, 208). Sin esta norma, la deliberación no tendría ningún sentido, puesto que las ciudadanas tendrían permiso moral para concluir que una decisión es la más legítima y, al mismo tiempo, apoyar otra para la que no hay buenas razones públicas.

2.3. Preferencias

Ya hemos visto que para modelo republicano-deliberativo las ciudadanas no serían sólo agentes racionales, sino también razonables. Esto significa que cuando deliberan con otras personas son capaces de tratar los intereses ajenos con equidad, igual que si fueran suyos. Esto es, precisamente, parte de lo que exigiría la virtud deliberativa, que acabamos de ver. En esta sección, en la que abordaré el tipo de preferencias promovidas por las ciudadanas de este modelo, explicaré el proceso mediante el cual las *meras opiniones* de la gente se transforman, a través de la deliberación, en lo que podría denominarse *opiniones públicas*, es decir, opiniones que incorporan equitativamente los intereses de las demás ciudadanas razonables.

A través de la deliberación democrática la gente transforma sus puntos de vista (VIII§1.3), pero no sólo sobre cuáles son los mejores medios para conseguir los objetivos que desea, sino también sobre cuáles son los *finés* a los que merece la pena aspirar como sociedad (Elster 1997, 11). En este proceso discursivo, las ciudadanas consideran *equitativamente* los intereses de todo el mundo, por lo que el reajuste de las preferencias podría considerarse no sólo racional, sino también razonable (Pettit 1997, 187; Baker 2001, 139; Habermas 2018, 874).²²¹ El resultado de este reajuste razonable

²²¹ La consideración equitativa de los intereses ajenos podría ser plenamente consciente y voluntaria, si las ciudadanas se esfuerzan de buena gana por acomodar los intereses ajenos junto con los suyos dándoles a todos ellos un mismo peso. Esto sería lo ideal. Sin embargo, esta consideración también podría ser

de preferencias intermedias y finales es la aproximación a posturas cada vez mejores desde el punto de vista de su aceptabilidad pública. Habermas (2006a, 2009, cap. 9) se ha referido a esta evolución como una transformación de las “meras opiniones” (*mere opinions*) en opiniones públicas.²²²

Las *meras opiniones* serían las creencias y las preferencias de la ciudadanía antes de deliberar. Las *opiniones públicas*, en cambio, serían las creencias y las preferencias de la ciudadanía sostenidas razonablemente después de pasar el filtro de la deliberación. La diferencia entre ambas radica en que las meras opiniones podrían contener preferencias o propuestas públicamente inaceptables, mientras que cada opinión pública constituye en sí misma una postura públicamente aceptable, precisamente porque ha pasado con éxito el filtro de la deliberación democrática (Habermas 2006a, 418, 2009, 166). Se trata no obstante de una diferencia gradual, pues las opiniones adquieren su carácter público progresivamente mediante la deliberación o, como dice Habermas, a través de la “publicidad crítica” (Habermas 1991, 248). Así que cuanto más exitosamente supere una idea el escrutinio de la deliberación, más pública será y, por tanto, más capaz de justificar decisiones políticas. La peculiaridad de este proceso de reforma de las preferencias puede apreciarse mejor al contrastarlo con cómo los demás modelos conciben las preferencias ciudadanas.

Como se recordará, desde el marco elitista es difícil concebir que la discusión pueda o deba llevar a reconsiderar los objetivos de la política. Ubicado tras lo que Fukuyama llamó *el fin de la historia*, el elitismo presupone un amplio consenso ideológico sobre los fines que debe perseguir la sociedad, por lo que su concepción instrumental de la democracia tan sólo atribuiría a la política la función administrativa de maximizar los recursos disponibles para conseguir esos fines ya dados (V§1.2). Además, en el elitismo no se espera que las ciudadanas consideren en absoluto las preferencias o los intereses

inconsciente y de mala gana, si es resultado de lo que Elster llama “la fuerza civilizadora de la hipocresía” (Elster 1998, 111).

²²² En realidad, Habermas utiliza dos términos distintos para referirse a lo que yo denomino *opiniones públicas*, a saber, “opiniones públicas sopesadas” (*considered public opinions*, 2006a) y “opiniones públicas reflexionadas” (*reflected public opinions*, 2009, cap. 9). Dado que en ambos casos se refiere al mismo concepto, he optado por simplificar su terminología y decir, simplemente, *opiniones públicas*. Siguiendo la estela de Habermas, Lafont (2020, 32) ha utilizado los términos “opinión pública real” (*actual public opinion*) para referirse a las *meras opiniones*, y “opinión pública sopesada” (*considered public opinion*) para referirse a las *opiniones públicas*. De nuevo, prefiero una terminología más simple.

de las demás. Más bien al contrario, la previsión del modelo elitista es que la ciudadanía tomará decisiones políticas a partir de un cálculo racional de costes y beneficios estrictamente autointeresados, tal y como se hace en el mercado (V§1.3, §2.1, §2.3).

En el pluralismo ocurre algo similar. Este modelo entiende que las ciudadanas acceden a la esfera pública con objetivos partidistas preestablecidos (VI§2.2), y que la única posible rearticulación de preferencias sería un reajuste estratégico para promover mejor sus causas grupales, que se mantendrían intactas (VI§2.3). Por otro lado, aunque en las negociaciones entre facciones pudieran tenerse en cuenta los intereses ajenos, lo cierto es que el peso que otorgado a los intereses ajenos es directamente proporcional al poder de negociación de los grupos (VI§1.3). Es decir, que si en este modelo se diese un trato equitativo a los intereses de dos ciudadanas distintas no sería porque a esos intereses se les otorgue un valor genuinamente equitativo -tal y como exige el republicanismo-, sino porque esas dos ciudadanas pertenecerían a facciones cuyo poder sería similar.

Por último, el reajuste de preferencias del republicanismo deliberativo no tiene nada que ver el reajuste de preferencias populista. Para el populismo, aceptar el punto de vista de otra persona no es el resultado de una persuasión racional, sino una “conversión” (Mouffe 2000, 112), una mutación pasional de la identidad (VII§1.2, §2.1). Es cierto que, a diferencia del elitismo y del pluralismo, el modelo populista sí prevé que las ciudadanas defiendan intereses ajenos como si fueran intereses propios (VII§3.3). Sin embargo, la solidaridad popular teorizada por el populismo no se debe a una consideración equitativa ni razonable de los intereses ajenos, sino a la percepción, a menudo errónea, de los intereses ajenos como si fuesen intereses propios. Prueba de ello es que mantener esa solidaridad popular requiere un discurso retórico constante, ambiguo y simplificador, que presente una pluralidad de demandas, a menudo contradictorias, como si fuesen todas ellas demandas del pueblo (VII§1.5, §4.1).

En definitiva, el modelo populista no asume que para la ciudadanía las demandas de todo el mundo tengan un valor igual; lo que ocurriría más bien es que todas las demandas promovidas por quienes se consideran parte del pueblo sería vistas por esas personas como propias, y por eso las defenderían, por percibir las como demandas suyas, de su propio grupo. De hecho, los intereses de las personas consideradas externas al pueblo -es decir, de la élite y de sus aliadas- serían sistemáticamente considerados

ilegítimos (VII§1.4), incurriendo así en un tipo de descalificación *ex-ante* incompatible con la permisividad de la deliberación democrática (VIII§1.3).

Así pues, el republicanismo deliberativo sería el único modelo capaz de prever una profunda reestructuración de las preferencias ciudadanas, tanto respecto a los medios como respecto a los fines. Además, y en línea con las exigencias de la *virtud deliberativa* (VIII§2.2) éste sería el único modelo que realmente asumiría en la ciudadanía una disposición a considerar equitativamente los intereses ajenos. El resultado de este proceso de transformación de las preferencias sería la promoción de propuestas cada vez más aceptables públicamente o, dicho de otro modo, la evolución de las *meras opiniones* hacia opiniones cada vez *más públicas*.

En el extremo, podríamos incluso concebir el *ideal de la opinión pública* (en singular) como el conjunto de opiniones máximamente públicas (en plural) que podrían tenerse sobre un tema dada la información disponible. Por supuesto, como dice Habermas, el ideal de la opinión pública no es más que una “ficción del derecho constitucional” (Habermas 1991, 236). Sin embargo, esa ficción es un ideal regulador (Camps 2004, 41). En concreto, es el ideal al que aspira la deliberación democrática y el que debería motivar la toma de decisiones. Y lo que es más importante ahora, la opinión pública es el ideal regulativo que en este modelo orienta el diseño de la prensa, entendida precisamente como una institución *razonante*. En la siguiente sección desarrollaré este punto, a partir del cual intentaré argumentar cómo podría concebirse el derecho ciudadano a la información dentro del marco deliberativo-republicano.

3. Ideal de prensa, libertad de prensa y sistema de medios

A lo largo de las dos secciones previas hemos cubierto los aspectos más generales y conocidos del modelo deliberativo-republicano. Acabamos de ver, en la sección anterior, que la ciudadanía de este modelo es capaz de reflexionar sobre asuntos públicos de forma racional y razonable, dando una consideración equitativa a los intereses de todo el mundo y transformando sus *meras opiniones* en *opiniones públicas*. Esta concepción de la ciudadanía encaja de pleno con la concepción de la democracia deliberativo-republicana presentada en la primera sección. Allí vimos que para este modelo la democracia consistiría esencialmente en un proceso de deliberación

democrática en el que toda la ciudadanía reflexiona sobre los asuntos públicos con vistas a alcanzar un acuerdo racional sobre lo que hacer colectivamente. Las decisiones favorecidas por este acuerdo serían legítimas porque estarían públicamente justificadas y, por tanto, promoverían el ideal republicano de la libertad como no dominación.

De todo lo visto hasta ahora, lo que ahora conviene tener más presente probablemente sea el tipo de diseño institucional favorecido por el republicanismo deliberativo (VIII§1.4). Se recordará que este modelo aspira a crear instituciones públicas resistentes frente a la manipulación por parte de cualquier individuo o sector particular. Además, aspira a que estas instituciones promuevan tanto la contestación ciudadana como la deliberación democrática, y para ello defiende mecanismos institucionales que, además de sancionar, filtren las opciones disponibles y las personas que pueden tomar decisiones específicas. Conviene recordar esto porque en esta sección empieza el estudio de las cuestiones institucionales.

Primero (VIII§3.1) presentaré un ideal de prensa para la república deliberativa. Este ideal, que puede intuirse en las obras de Habermas y Pettit, concebiría la prensa como una institución pública razonante. Su única misión sería promover la deliberación pública de calidad. Los medios que mejor encarnarían este ideal, a los que denominaré *medios deliberativos*, se caracterizarían por ser triplemente independientes y por tener una estructura deliberativa que les predispone a generar buena deliberación.

En la segunda subsección (VIII§3.2) propondré una concepción de la libertad de prensa adecuada a este modelo. Argumentaré que para el republicanismo deliberativo la libertad de prensa tendría un carácter ecléctico y estaría formada por un conjunto de medidas destinadas a hacer que proliferasen los medios deliberativos. Además, tomando a Sunstein como referencia, defenderé que la concepción deliberativo-republicana de la libertad de expresión podría justificar restricciones de los derechos individuales de propiedad sobre los medios de comunicación. Por último (VIII§3.3), en la tercera subsección describiré el aspecto que podría tener el sistema de medios en la república deliberativa. Se trataría de un sistema dual en el que convivirían dos sectores de medios claramente diferenciados, pero en interacción constante. La principal virtud de un sistema así sería su diversidad de segundo orden.

Todas estas cuestiones son vitales no sólo para pensar cómo podría ser una concepción republicana del derecho ciudadano a la información, algo que abordaré en la sección siguiente (VIII§4) sino también para concebir medidas y políticas públicas que pudieran implementar este derecho, algo a lo que dedicaré el siguiente capítulo (IX).

3.1. Ideal de prensa

Como decía, comenzaré proponiendo un ideal de prensa para la república deliberativa. A grandes rasgos, podría decirse que para este modelo la prensa sería una institución pública razonante. Los medios que deberían encarnar este ideal, a los que denominaré *medios deliberativos*, se caracterizarían por disfrutar de una robustísima independencia triple -es decir, política, económica y social-, así como por tener estructura interna -definida por su alta profesionalidad, su democracia interna y su representatividad estadística- que los predispone a generar la deliberación de calidad. A continuación, analizaré pormenorizadamente cada uno de estos rasgos.

Institución pública razonante

En los capítulos previos hemos visto que la prensa podría ser concebida como un negocio formado por empresas privadas que buscan maximizar sus beneficios económicos, tal y como hace el elitismo (V§3.1). También hemos visto que la prensa podría ser vista como una herramienta política con la que competir por el poder, ya sea poder institucional, como asume el pluralismo (VI§3.1), ya sea poder cultural -o hegemonía-, como asume el populismo (VII§3.1). Pues bien, para el republicanismo deliberativo la prensa no sería ni un negocio ni tampoco una herramienta política. Tendría más bien el carácter propio de las instituciones públicas que sirven a los intereses generales de la ciudadanía.

Su función no sería, por tanto, maximizar los ingresos ni tampoco promover una agenda o interés político particular, sino ofrecer un servicio público de forma similar a los sistemas públicos de salud o educación. En este caso, el servicio público no sería asistencia sanitaria ni la provisión de conocimiento básico, sino la promoción de la deliberación democrática de calidad. Mediante la provisión de información veraz,

neutral y con potencial para promover una buena discusión sobre los asuntos públicos la prensa sería una institución pública razonante que ayudaría a que la ciudadanía deliberase más y mejor.

La idea de que la prensa debería ser una institución independiente y dedicada a promover la deliberación democrática cuenta con las simpatías, entre otros, de los dos autores más importantes para el republicanismo deliberativo, Pettit y Habermas. Para el primero (Pettit 1997, 169, 236, 2012, 234, 2019, 40; Pettit y Martí 2010, 87–88), es necesario que existan medios de comunicación independientes, tanto del Estado como de los poderes fácticos, medios en los que se recojan una pluralidad de puntos de vista, que promuevan el escrutinio de los cargos públicos y que contribuyan a la deliberación democrática. Y Habermas, que de los dos es quien más atención ha prestado a este asunto (*especialmente en* Habermas 1991; 2006a; 2009, caps. 8 y 9), ha dicho que los medios de comunicación

deberían concebirse a sí mismos como los mandatarios de un público ilustrado, (...); como la judicatura, deberían preservar su independencia de la presión política y social; deberían ser receptivos a las preocupaciones y propuestas del público, tomar estos asuntos y contribuciones imparcialmente, aumentar la crítica y confrontar el proceso político con exigencias de legitimación articuladas. Así, debería neutralizarse el poder de los medios y bloquearse la tácita conversión del poder administrativo o social en influencia política. Según esta idea, debería permitirse a los actores políticos o sociales que “usen” la esfera pública sólo en la medida en que aporten contribuciones convincentes a la solución de problemas que se han puesto en la agenda pública con el consentimiento del público (Habermas 1996, 378–379).²²³

Por supuesto, Pettit y Habermas no son los únicos que han defendido el ideal de una prensa fuertemente independiente y promotora de la deliberación. Las preocupaciones fundamentales de la teoría deliberativo-republicana en relación a los medios han sido asegurar que éstos no se pliegan a los intereses del mercado, que no suprimen las voces minoritarias, y que no descontextualizan o simplifican los asuntos a debatir (Maia 2018, 351–53). Así, dentro de la tradición republicano-deliberativa se ha entendido que la prensa cumple un “rol epistémico” (Karppinen 2013, 37), y que por tanto tiene la

²²³ Este último punto recuerda a la postura de Meiklejohn, cuando decía que “[l]o que es esencial no es que todo el mundo pueda hablar, sino que todo lo que merece la pena decirse sea dicho” (Meiklejohn 1965, 26). Para una discusión sobre la tesis de Meiklejohn véase III§1.3.

obligación de “crear y gestionar oportunidades para la deliberación pública” (Christians et al. 2009, 102), favoreciendo “intercambios deliberativos de gran escala” (Girard 2015, 288; también Allen y Hindman 2014, 193–99; Camps 2004; Chillón 2011).²²⁴

Parece claro, por tanto, que en el modelo deliberativo-republicano la función de la prensa sería promover la deliberación democrática de calidad en la esfera pública. En este proceso, que debería incluir al conjunto de la ciudadanía (VIII§1.3), es esperable que gracias a la información proporcionada por la prensa las ciudadanas transformen sus *meras opiniones*, poco informadas, en *opiniones públicas*, susceptibles de justificar decisiones políticas (VIII§2.3).

Al ser concebida como institución pública, su papel debe ser neutral. La prensa no debería tomar partido por ningún grupo o interés particular, sino promover los intereses comunes y regirse por normas públicamente aceptables. En este sentido, es relevante la aportación de Fox (2013), que ha defendido que el periodismo cumple una función política, propia de lo que Rawls consideraba la estructura básica de la sociedad. Por ello, entiende Fox, las periodistas, al igual que las juezas o las representantes, deberían guiarse exclusivamente por la razón pública, dejando de lado todo interés particular.

La neutralidad de la prensa no implica, empero, que las periodistas deban convertirse en meras transmisoras pasivas de cualquier información, algo que las llevaría a informar acríticamente de falacias, mentiras o argumentos irrazonables. Más bien al contrario, para ser neutral y no promover ningún interés indebidamente, para limitarse a generar deliberación democrática de calidad, la prensa debería tener un papel activo y crítico. Es decir, las periodistas deberían ayudar a que la ciudadanía analice críticamente los argumentos ofrecidos por los diferentes actores sociales (Chillón 2011, 708; Christians et al. 2009, 102–3; Girard 2015, 289; Baker 2001, 148; Strömbäck 2005, 240; Rainey y Rehg 1996, 1977), y especialmente los ofrecidos por los agentes más poderosos

²²⁴ En esta línea, también podría mencionarse a Forst, quien como ya dije (VIII§1.4) ha argumentado en favor de institucionalizar la objeción recíproca como una forma de evitar la dominación dentro de la república deliberativa. Según él, es necesario que se reconozca institucionalmente “la posibilidad general y sin trabas de elevar objeciones a las decisiones, señalando afirmaciones o razones recíprocamente no rechazables que hayan sido ignoradas” (Forst 2001, 370). Esta afirmación puede tomarse como la exigencia de que la prensa funcione como lo que él llama una *estructura de justificación*, es decir, como una institución que promueve en la ciudadanía el análisis crítico de la sociedad y la política (Forst 2013, 160).

(VIII§4.1). El periodismo debería ser no sólo informativo, sino *argumentativo*. En palabras de Ettema:

El periodismo debe ser él mismo una institución razonante que persiga agresivamente, testee rigurosamente y presente convincentemente *razones* que satisfagan el criterio clave de la democracia deliberativa [es decir, la aceptabilidad pública]. (...) debemos pedir al periodismo que no se limite a registrar los procesos de deliberación, sino que también actúe como un participante razonante en esos procesos. Debemos pedir al periodismo que abrace una paradoja más: que funcione como un moderador imparcial y al mismo tiempo como un participante comprometido (Ettema 2007, 145).

La concepción deliberativista del periodismo defendida por Ettema pone de manifiesto que, para cumplir su función -esto es, para promover la deliberación de calidad-, la prensa debe ser ella misma una institución razonante y crítica. No en vano, para este modelo la categoría de información democráticamente relevante por excelencia estaría formada por *argumentos* (VIII§4.1). Eso sí, tanto en la provisión de argumentos como en cualquier otra de sus decisiones, la prensa debería regirse por los estándares del razonamiento público (VIII§1.3) y no estar sometidos a ningún tipo de interés espurio. Este punto es central para entender la aspiración de que los medios deliberativos sean *triplemente independientes*, que enseguida explicaré.

Antes de eso, queda por aclarar una última cuestión sobre el ideal de prensa deliberativo-republicano. En los demás modelos la prensa está al cargo de varias funciones. En este, en cambio, sólo tiene una. Esto podría resultar un tanto extraño. En concreto, podría parecer que a este ideal de prensa le falta una función básica, la de vigilar al gobierno. Esta función es compartida en diferentes formas por los otros tres modelos. La prensa elitista tiene la función de hacer sonar las alarmas para que la ciudadanía eche a los granujas del gobierno (V§3.1), mientras que el pluralismo y el populismo entienden que la vigilancia de las representantes serviría para activar los resortes de la movilización popular (VI§3.1 y VII§3.1 *respectivamente*)

Lo cierto es que en la república deliberativa la ciudadanía tendría derecho a conocer las razones que motivan las decisiones adoptadas por sus representantes (VIII§4.1), y esto constituye en cierta medida una forma de vigilancia del poder público. Sin embargo, esta función de vigilancia sería subsidiaria de la función general de promover la deliberación, pues en la república deliberativa cualquier decisión de la ciudadanía

debería ser resultado de la deliberación, y no meramente de una especie de llamada a las armas, tal y como ocurre en los demás modelos. Si la prensa vigila y monitoriza al gobierno, si informa sobre sus actos y motivaciones, es precisamente porque esta información es de vital importancia para promover una reflexión pública de calidad sobre los asuntos públicos. De hecho, en la república deliberativa la prensa también tiene la función subsidiaria de observar a otros actores no gubernamentales en busca de buena materia prima con la que generar deliberación democrática (VII§4.1).

Una vez aclarada la concepción deliberativo-republicana de la prensa, estamos en condiciones de ver cómo serían los medios deliberativos que podrían encarnar este ideal. Como adelanté, esos medios se caracterizarían por dos rasgos: su triple independencia y su estructura deliberativa. Veamos en detalle en qué consiste cada uno de estos rasgos.

Triple independencia

La *triple independencia* podría tomarse como la forma que adoptaría la libertad como dominación (VIII§1.1) cuando se aplica a la prensa. Su aspiración sería generar un espacio de libertad para las periodistas, de tal forma que puedan actuar autónomamente y sin temor a interferencias arbitrarias promovidas por intereses espurios. Es frecuente asumir –y así hacen los demás modelos– que los posibles intereses espurios solamente pueden ser políticos o económicos, y por ello suele decirse que “[l]a prensa no es libre si hay obstáculos políticos o económicos para reportar lo que el público necesita saber” (Jackson 2009, 162). Sin embargo, el republicanismo deliberativo entendería que también algunos intereses sociales son perjudiciales para la deliberación. Eso es, al menos, lo que se deduce de la exigencia habermasiana de que la república deliberativa evite “la monopolización de los espacios de comunicación pública por parte de intereses *políticos, sociales o económicos*” (Habermas 2009, 141).

De ahí que, siguiendo la estrategia de proteger las instituciones frente a la posible manipulación por parte de individuos o sectores particulares (VIII§1.4), el republicanismo deliberativo defienda una prensa *triplemente independiente*, es decir, una prensa política, económica y socialmente independiente. Diré algo sobre cada tipo de independencia exigible a los medios deliberativos.

El primer tipo de independencia, la *independencia política*, es la menos exótica de todas. Es exigida en diferentes formas también por los demás modelos (V§3.1, VI§3.2, VII§3.2) y conecta con la intuición básica de que en una democracia los poderes oficiales no deberían controlar lo que se publica ni cómo se publica (III§1.2). En términos republicanos, esta intuición básica podría reformularse diciendo que un medio es políticamente independiente en la medida en que no está sujeto a la posibilidad de interferencias arbitrarias por parte de ninguna de las ramas del gobierno ni de los partidos políticos (Habermas 1996, 378; 2009, 176; Pettit 2014a, 127; 2012, 235, 215; 1997, 196; Girard 2015, 289; Karppinen 2013, 37). Como cuarta rama del gobierno, la prensa debería estar en equilibrio con, y no sometida a, el poder de las otras tres ramas.²²⁵

El segundo tipo de independencia, la *independencia económica*, es un poco menos común. Como vimos, el elitismo no asume ningún estándar de independencia económica porque confía en que el mercado desregulado garantice el adecuado funcionamiento de la prensa (V§3.2). El pluralismo y el populismo, en cambio, sí promueven algún tipo de independencia económica. El pluralismo lo hace porque teme que las dinámicas del mercado priven a las facciones del segmento de prensa que necesitan para defender sus intereses (VI§3.2), mientras que el populismo simplemente entiende que los medios sometidos a los intereses económicos del mercado son siervos de la élite y, por tanto, enemigos del pueblo (VII§3.2).

En su versión republicana, la independencia económica exigiría que el presupuesto de la prensa estuviera protegido frente a posibles fluctuaciones arbitrarias que pudieran condicionar sus decisiones editoriales. Se trata, de nuevo, de una exigencia vinculada a la estrategia típicamente republicana de crear instituciones resistentes frente a la manipulación de grupos o individuos concretos (VIII§1.4). El presupuesto de la prensa

²²⁵ Es interesante que Pettit celebrase la reforma de RTVE, aprobada por el gobierno de Zapatero. La reforma exigía una mayoría cualificada de dos tercios en el Parlamento para nombrar al consejo de administración, algo que según el filósofo era sustantivamente bueno, puesto que permitía que independientes del gobierno accediesen al ente público. Además, Pettit ponía en valor el simbolismo de la medida, puesto que daba muestra de que la democracia republicana consiste esencialmente en fiscalizar al gobierno por parte del pueblo, y no al revés. Pettit celebró también como una iniciativa excelente la prohibición de que el gobierno gastase fondos públicos en propaganda partidista, así como la limitación de estos gastos a asuntos de interés y utilidad públicos. El filósofo recuerda, no obstante, que para que los medios públicos funcionen, es imprescindible que se mantenga una buena financiación (Pettit y Martí 2010, 87–88).

no debería verse afectado por la información que publica, igual que el poder judicial no ve su presupuesto reducido o ampliado en función de las condenas que impone. Parece esencial para el buen funcionamiento de los tribunales que sus decisiones sean acordes a la ley, con independencia de su rentabilidad económica. Igualmente, el buen funcionamiento de la prensa requiere que sus decisiones editoriales sean independientes de los réditos económicos y se guíen únicamente por la aspiración de satisfacer las necesidades informativas de la ciudadanía (VIII§4.1).

La implicación más clara de la independencia económica en este sentido republicano es que la financiación de la prensa no debería depender de actores privados, como las empresas publicistas o las donantes benévolas, que pudieran alterar su contribución arbitrariamente. Para evitar la dominación económica, la prensa debería financiarse con fondos públicos. Por supuesto, esto no significa que el gobierno pueda decidir arbitrariamente cuáles son los medios que reciben financiación ni cuánta reciben, ya que eso permitiría que el gobierno dominase la prensa. Para prevenir la dominación económica por parte de los poderes públicos, la financiación pública de la prensa debería ser también independiente del poder político y responder en la medida de lo posible a criterios no arbitrarios. Es más, sería incluso deseable que la financiación de la prensa no se viese afectada ni siquiera por los altibajos que los ciclos económicos imponen a los presupuestos públicos (Habermas 2009, 134).²²⁶

El tercer y último tipo de independencia es la *independencia social*. Efectivamente, además de política y económicamente independientes, los medios de prensa debería ser también socialmente independientes (Habermas 1996, 378, 2006a, 240, 2009, 171, 173–74). Éste es, sin duda, el tipo de independencia más complejo de los tres, y también el más exótico, ya que ningún otro modelo asumiría un estándar parecido.

Podría decirse que un medio es socialmente independiente en la medida en que está protegido frente a las presiones de grupos sociales, lobbies, asociaciones e individuos que intenten condicionar sus decisiones editoriales. Una prensa socialmente independiente es capaz de tomar decisiones editoriales autónomamente sobre la base de

²²⁶ Teniendo en cuenta estas consideraciones, podría asignarse a la prensa una partida presupuestaria fija, cuya modificación exigiese una mayoría cualificada y cuyo reparto entre distintos medios se realizase por votación democrática. En el siguiente capítulo (IX§2) exploraré propuestas en esta dirección.

consideraciones públicamente aceptables y sin plegarse ante intereses particulares. La metáfora con los tribunales es útil de nuevo. Al igual que los tribunales verdaderamente independientes no dictan sentencias según la voluntad de la mayoría, sino según lo que manda la ley, los medios verdaderamente independientes no informan sobre lo que interesa saber a la mayoría, sino según lo que la ciudadanía necesita saber, es decir, según lo que bajo los estándares deliberativo-republicanos resulta democráticamente relevante (VIII§4.1).

En este punto es importante recordar que la relevancia democrática es conceptualmente independiente de lo que la gente encuentra interesante (I§2.3). Por eso en todos los modelos, lo democráticamente relevante se define a partir de las necesidades informativas que los propios modelos postulan para su concepción de la ciudadanía (IV§4.2). En este punto, el republicanismo deliberativo no constituye ninguna excepción. Ahora bien, la forma en la que, en la práctica, se satisfacen esas necesidades informativas varía de un modelo a otro, y aquí es donde este modelo se distancia del resto.

El elitismo confía en que la libre interacción de los intereses individuales en el mercado generará espontáneamente la información democráticamente relevante necesaria para la ciudadanía, y por eso deja la prensa en manos de empresas privadas (V§3.2, §4.2). Por su parte, el pluralismo asume que los diferentes grupos sociales son capaces de informarse adecuadamente a sí mismos si se les conceden los medios materiales para ello, y por eso deja la prensa en sus manos, segmentándola entre las facciones (VI§3.2, §4.2). El populismo, en cambio, cree que para informar a la ciudadanía no hay nadie mejor que el propio pueblo, y por eso exige que la prensa esté directamente bajo control popular (VII§4.2). En los tres casos se asume que los intereses irrestrictos de la sociedad civil, o de algún sector de ella, son capaces de producir información democráticamente relevante en cantidad y calidad suficiente.

El republicanismo deliberativo, en cambio, entendería que los intereses de la sociedad civil no pueden generar por sí mismos información democráticamente relevante en la cantidad o de la calidad necesarias. Si la prensa estuviera controlada por empresas privadas, como plantea el elitismo, la información estaría sometida a sus intereses económicos o, en el mejor de los casos, a los intereses derivados del rol individual de la

ciudadanía. Si, en cambio, la prensa se fragmentase como propone el pluralismo, la información estaría sometida a los intereses partidistas de esos grupos. Y si se dejase directamente en manos de la gente, tal y como propone el populismo, entonces la información respondería a sus intereses irreflexivos.

En ninguno de estos casos parece probable que la prensa vaya a tener el carácter propio de una institución razonante promotora de la deliberación. Por eso los medios deliberativos deben ser independientes de la sociedad, para –hablando en plata- poder contradecirle cuando haga falta. Efectivamente, como institución razonante la prensa a menudo debe ofrecer información contraria a los gustos o las creencias de la gente (Sunstein 2003b, 2007), llegando incluso a tener que afirmar públicamente que las mayorías se equivocan (Ettema 2007, 146).

Si las independencias política y económica se explican fundamentalmente por la aspiración republicana de crear instituciones resistentes a la manipulación partidista, la independencia social podría explicarse fundamentalmente por la aspiración de crear instituciones que faciliten la contestación y la deliberación ciudadanas (VIII§1.4). Parece claro que, si la prensa tuviese que responder a las exigencias impulsivas de la gente, tendría serias dificultades para incentivar a esas ciudadanas a que adoptasen su rol ciudadano y honrasen las virtudes propias del mismo. Sería probable que “el objetivo de servir al público satisfaciendo sus gustos e intereses inmediatos entre en conflicto con el objetivo de proveer lo que el público *necesita* saber” (Blumler y Gurevitch 1995, 98, *cursiva original*), y probablemente el primero se impondría al segundo. De ahí que, paradójicamente, para asegurar que la prensa sirve adecuadamente a los intereses de la ciudadanía, deba ser independiente de la propia ciudadanía.

La independencia social resulta paradójica porque parecería convertir a la prensa en una institución antidemocrática. De ser así, este modelo tendría un grave problema. Está claro que para que la prensa sea una institución aceptable, la ciudadanía debe poder fiscalizarla de alguna manera (Bohman 2000, 57–60). De lo contrario, ni los miembros de la prensa tendrían motivos para servir a la ciudadanía, ni la ciudadanía podría confiar en la prensa (Fox 2013, 261). Y la exigencia de independencia social parece contradictoria con la pretensión de control democrático de la prensa. A fin de cuentas,

las personas que deben ejercer el control democrático de la prensa son las mismas personas de cuya influencia se la quiere aislar: las ciudadanas.

Sin embargo, en realidad no hay tal contradicción, puesto que el control democrático y la independencia social se refieren a los distintos roles de las ciudadanas (VIII§2.1). La independencia social de la prensa aspira a evitar que, mientras desempeñan *sus roles individuales*, las ciudadanas ejerzan influencia sobre la prensa. En cambio, el control democrático de la prensa pretende que sean las ciudadanas, *en su rol ciudadano*, las que fiscalicen a la prensa.²²⁷

La independencia social de la prensa también podría resultar paradójica por otro motivo, y es parece aspirar a que la prensa se aísle de la sociedad. Sin embargo, las apariencias engañan. La independencia social tan sólo pretende impedir que los actores privados de la sociedad civil dominen la prensa. Es decir, aspira a que las decisiones editoriales recaigan exclusivamente sobre los miembros de la prensa, que son quienes deben elegir autónomamente cómo y sobre qué informar. De ahí que a menudo los teóricos deliberativo-republicanos defiendan la autorregulación de la prensa (Habermas 2006a, 240, 2009, 141; Pettit 1997, 169). Pero de aquí no se sigue que la prensa deba estar aislada de la sociedad civil.

Es más, en la república deliberativa es extremadamente importante que individuos, grupos y asociaciones de la sociedad civil proporcionen a la prensa la materia prima con la que elaborar la información que luego ha de difundir (Habermas 2009, 141, 171–72, 2006a, 240). No en vano una parte de la información democráticamente relevante, a la que la ciudadanía tiene derecho, son argumentos provenientes de la sociedad civil (VIII§4.1). La necesidad de recibir aportaciones de la sociedad civil conecta con la segunda característica de los medios deliberativos: su estructura deliberativa.

²²⁷ Para compaginar la independencia social y el control democrático el diseño institucional de la prensa debería establecer mecanismos por los que la ciudadanía pueda ejercer un control genérico, puntual y reflexivo sobre los medios de prensa. La ciudadanía debería poder, por ejemplo, otorgar un mandato genérico a los periodistas, en el que estipulen sus preferencias tanto de contenidos como de formatos, y ese mandato debería poder renovarse puntualmente tras someter a una evaluación reflexiva el rendimiento de los medios de comunicación. De esta forma, los miembros de la prensa podrían operar de manera relativamente autónoma de los intereses individuales de la gente y, al mismo tiempo, serían fiscalizados por las ciudadanas *qua* ciudadanas. Exploraré esta cuestión en el siguiente capítulo (IX).

Estructura deliberativa

Además de ser triplemente independientes, los medios deliberativos deberían estar constituidos de forma tal que sean proclives a generar deliberación democrática de calidad. Si la triple independencia aspira a crear un espacio de libertad para los medios, la estructura deliberativa aspira a incrementar las probabilidades de que los medios usen esa libertad para cumplir la función de la prensa. Podría decirse que un medio tiene estructura deliberativa en la medida en que presenta tres rasgos: profesionalidad, deliberación interna y representatividad estadística. La presencia combinada de estos tres rasgos en un medio sugiere que ese medio tenderá a promover la deliberación democrática de calidad; por eso estos rasgos jugarían un papel clave en el diseño institucional de la prensa (IX§1.2, §2.5).²²⁸

En primer lugar, respecto a la *profesionalidad*, cabe recordar que para dos de los modelos vistos anteriormente -el pluralismo y el populismo- la profesionalidad no sería un valor deseable en la prensa. Más bien al contrario, parece que para estos medios sería preferible que las periodistas fuesen personas afines a los grupos a los que pertenecen sus audiencias. En el caso del pluralismo, se asume que los intereses y los puntos de vista de las facciones sólo pueden ser plenamente comprendidos y defendidos por sus propios miembros, por lo que no las mejores candidatas a ocupar el puesto de periodista son personas afines a la propia facción, o incluso a los partidos políticos (VI§3.1). En el caso del populismo, la profesionalidad tampoco es un requisito importante para ejercer el rol de miembro de la prensa. Es más, el periodismo oficial, convencional e institucionalizado es percibido como una herramienta de dominación que legitima como normal e imparcial los puntos de vista y los intereses de las élites, por lo que la supuesta

²²⁸ Wessler se ha aproximado a esta cuestión desde una perspectiva distinta. Él también está interesado en el potencial deliberativo de un medio o, como lo llama, su “deliberatividad”. Sin embargo, su objetivo es observar empíricamente el grado en que medios concretos, como periódicos, televisión, Twitter o blogs son deliberativos (Wessler 2018, 88–107, véase también Wessler 2008). Para ello, Wessler (2018, 86-88) identifica cuatro criterios empíricamente observables que definirían la deliberatividad de los medios. A pesar de ser distintos a los que aquí propongo, guardan una clara afinidad con ellos. El primero es la *inclusividad*, es decir, el grado de apertura del medio a las distintas voces y puntos de vista. El segundo es la *responsividad*, que se refiere al grado en que las distintas posiciones son escuchadas y atendidas equitativamente. El tercero es la *justificación*, es decir, la obtención y difusión, por parte de las periodistas, de las razones que subyacen tanto a las afirmaciones como a las decisiones políticas. El cuarto y último criterio es la *civilidad*, es decir, la evitación de posiciones y estilos de comunicación dogmáticos y acrílicos.

profesionalidad tiene bajo este prisma algo de sospechoso. De nuevo, más que la formación profesional, lo importante es que las periodistas pertenezcan al grupo adecuado; en este caso, al pueblo (VII§3.1).

En contra de estos modelos, el republicanismo deliberativo consideraría importante que quienes ejercen la labor periodística tengan formación especializada, no sólo como comunicadoras, sino también en sus áreas de cobertura específica, en el análisis lógico de las argumentaciones y en el manejo de las tecnologías e instrumentos de comunicación. La profesionalidad permite asegurar que quienes trabajan en la prensa tienen la capacidad para tratar la información con rigor, para discernir los argumentos entre la paja y para comunicar de forma clara y eficiente. Por supuesto, nada garantiza que las periodistas profesionales empleen sus capacidades para informar adecuadamente a la ciudadanía, pero es indudable que un equipo profesional *puede* informar mucho mejor que uno equipo de principiantes o de gente sin formación. Son los otros dos rasgos los que hacen pensar que los medios deliberativos emplearían sus capacidades para cumplir la función de la prensa.

En segundo lugar, los medios deliberativos deberían ser ellos mismos *internamente deliberativos*. Esto significa que deberían ser accesibles, es decir, que cualquier ciudadana debería poder presentar al medio la información que considere relevante y que debería poder hacerlo en igualdad de condiciones con el resto de las ciudadanas. La accesibilidad al debate público y a la prensa es imprescindible para que haya verdadera participación ciudadana (Forst 2001, 37). Si los medios son accesibles, es más difícil que ninguna información democráticamente relevante se escape al conocimiento de la prensa. Esto es especialmente importante para asegurar que los agentes poco poderosos pueden dar a conocer sus argumentos, tal y como desarrollaré luego (VIII §4.2).

Ahora bien, que todo el mundo pueda sugerir información a la prensa no garantiza que esta información deba ser publicada, ya que podría ser democráticamente irrelevante. Así, por accesible que sea, la prensa debe inevitablemente filtrar la información (Bohman 2000, 58). Para asegurar que ese filtrado es adecuado y que las decisiones editoriales se guían exclusivamente por el criterio de relevancia democrática es también importante que los medios basen sus decisiones editoriales sobre la consideración equitativa de los intereses de todo el mundo. Es decir, que los miembros del medio

deberían deliberar democráticamente, considerando las razones públicamente aceptables, para decidir sobre qué informan y cómo informan.

La implicación más importante de este rasgo es la necesidad de que los medios deliberativos sean internamente democráticos. Sin democracia interna, si las periodistas no pueden hacer valer sus diferentes consideraciones, y si las decisiones pueden imponerse jerárquicamente por una minoría o por un individuo que posee el medio como una propiedad privada, la consideración equitativa de todos los intereses no está asegurada.

El tercer rasgo de los medios deliberativos, la *representatividad estadística*, es consecuencia directa de lo que acabo de decir. La representatividad estadística es el grado en que los distintos grupos estadísticos de la sociedad están representados en el medio en cuestión. Se trata de una solución tradicionalmente favorecida por el republicanismo, que ha defendido la importancia de que todos los grupos estadísticos de la sociedad estén representados en las instituciones públicas, sin que ninguno de ellos sea dominante (Pettit 1997, 193, 2014a, 125, 1999, 178) y cuidando especialmente que los más vulnerables estén adecuadamente representados (Pettit 2014a, 127).²²⁹

La representatividad estadística sirve para promover que los medios internamente deliberativos den un trato equitativo a los intereses de todo el mundo, porque las deliberaciones en las que participa un grupo heterogéneo de personas incluyen puntos de vista que de otra forma quedarían excluidos, y reducen el efecto tanto de los sesgos cognitivos como el riesgo de polarización (Sunstein 2003b, Bohman 2007, 349). Así, estas deliberaciones tienden a favorecer decisiones aceptables por todo el mundo. Esto explica la importancia de que los medios deliberativos, que encarnan el ideal de prensa, incorporen representantes de los distintos grupos estadísticos de la sociedad. Si estas representantes son razonables, como cabe esperar (VIII§2.1), y si las decisiones editoriales son precedidas por deliberaciones democráticas, entonces podemos confiar en que los medios deliberativos funcionarán como instituciones públicas razonantes.

²²⁹ Es importante anotar que los republicanos, Pettit entre ellos, se refieren a grupos *estadísticos*, definidos por rasgos como el sexo, la edad, la etnia, la religión, la clase social, el lugar de nacimiento o la residencia. Es decir, que no se trata necesariamente de grupos sociales articulados, como ocurre con las facciones del pluralismo (VI §2.1), las asociaciones sociedad civil, o los partidos políticos.

La exigencia de que los medios de prensa sean internamente deliberativos es claramente exclusiva de este modelo. En el elitismo, los medios son empresas privadas, y por lo tanto estarían sometidos a la voluntad despótica de sus dueños (V§3.1). En ellos no cabe esperar nada parecido a una deliberación democrática, sino más bien un despiadado cálculo racional de costes y beneficios. Al pluralismo tampoco le preocupa que haya una verdadera deliberación equitativa dentro de los medios. Su aspiración es el pluralismo *de* medios, no *en* los medios (VI§4.2). De hecho, es totalmente improbable que los medios partidistas típicos del pluralismo sean imparciales o mínimamente objetivos, y lo esperable es que ellos mismos se comporten como extensiones de los partidos políticos (VI§3.1).

Quizás el populismo podría parecer más próximo al republicanismo, ya que al ceder el control de la prensa al pueblo en cierto modo democratiza los medios. No obstante, ni el ideal de prensa populista (VII§3.1) ni la política de medios populista (VII§4.2) aspiran a generar procesos deliberativos, ni dentro ni fuera de los medios. Es más, el objetivo de los discursos pasionales, simplistas y polarizadores del populismo parece ser precisamente imposibilitar cualquier deliberación democrática medianamente decente. Por otro lado, la política de medios radical-populista pretende impedir sistemáticamente la influencia de las élites en el discurso público, algo incompatible con el funcionamiento de medios deliberativos, cuya labor esencial es justamente recibir tantas contribuciones como sea posible y darles a todas ellas un trato justo.

Pluralismo mediático

Antes de concluir esta subsección, queda un último problema, y es que por muy independientes y por muy deliberativos que sean los medios, siempre habrá margen para los sesgos o las discrepancias. Es seguro que distintos medios deliberativos tendrán una mayor sensibilidad por ciertos asuntos que por otros, y que algunos serán más críticos con ciertas argumentaciones que con otras. Parece imposible que ningún diseño institucional acabe con estas discrepancias. ¿No muestra esto que la prensa inevitablemente estará sesgada y que es imposible tener una prensa razonante y neutral?

Tal conclusión sería un tanto precipitada. Los sesgos esperables en los medios deliberativos son mínimos. No obstante, si la prensa estuviese formada por un único

medio, ésta padecería el sesgo, mínimo pero real, de ese medio. Por eso es necesario que la prensa esté formada por una gran pluralidad de medios deliberativos (Bohman 2000, 57). Si existe una pluralidad de medios triplemente independientes y deliberativos, cabe esperar una competencia virtuosa que contribuya a detectar y corregir posibles sesgos o desviaciones, cuya beneficiaria última sería la propia ciudadanía (Mcchesney 2013, 202). Por otro lado, la exigencia de que la prensa esté formada por una pluralidad de medios es coherente con la noción de esfera pública en la que existen una multitud de foros deliberando e interactuando entre sí (VIII§1.3).

Estas cuestiones, no obstante, nos desvían hacia el sistema de medios propio de la república deliberativa, tema en el que profundizaré más adelante (VIII§3.3). En esta subsección tan sólo quería mostrar que, para el republicanismo deliberativo, la prensa es concebida como una institución pública razonante, cuya única función es promover la deliberación ciudadana, y que para cumplir esta función hace falta una *pluralidad* de medios *política, económica, y socialmente* independientes, altamente profesionalizados, internamente deliberativos y estadísticamente representativos de la población. Sin duda, se trata de un modelo de prensa muy ambicioso, pero no inalcanzable. En el siguiente capítulo (IX) discutiré distintas propuestas para aproximarnos a él. Por ahora, pasemos a ver la herramienta jurídica básica bajo cuya protección operarían estos medios: la libertad de prensa.

3.2. Libertad de prensa

Acabamos de ver que para el republicanismo deliberativo la prensa debería funcionar como una institución pública razonante, y que eso requeriría la existencia de una multitud de medios deliberativos, medios triplemente independientes y estructuralmente predispuestos a promover la deliberación ciudadana. En esta sección propondré una concepción de la libertad de prensa apta para este modelo. En esta concepción, que como la libertad de prensa consistiría en un conjunto ecléctico de regulaciones, derechos y obligaciones destinados a favorecer la proliferación de medios deliberativos.

Lo primero que debe apunarse es que el republicanismo deliberativo no podría estar más comprometido con la libertad de expresión, y prueba de ello es que los elementos centrales del modelo necesitarían que se proteja fuertemente el libre intercambio de

ideas. Por un lado, la deliberación democrática (VIII§1.3) parece imposible sin libertad de expresión. En la república deliberativa todo el mundo debería poder participar en la discusión pública sobre la toma de decisiones, y esto requiere que todas las ciudadanas tengan “iguales oportunidades para la participación efectiva en el proceso de formación de la opinión y la voluntad política” (Lafont 2020, 170), es decir, en ese proceso en el que las ciudadanas transforman sus *meras opiniones* en *opiniones públicas* (VIII§2.3). Por otro lado, la libertad como no dominación (VIII§1.1) y la legitimidad como justificación pública (VIII§1.1) también parecen requerir indudablemente una fuerte protección de la libertad de expresión. Sin un flujo libre de información, la ciudadanía difícilmente podría informarse sobre casos de dominación que requieran una corrección (Pettit 2012, 103, 2014a, 72, 76) o sobre usos del poder aparentemente ilegítimos que requieran una mejor justificación pública. Así que la libertad de expresión es una pieza clave para el adecuado funcionamiento de la república deliberativa.

Dicho esto, cabe preguntarse por la libertad de la prensa, que como se recordará es un derecho más específico encuadrado dentro del principio general de la libertad de expresión (III§3, §5). Ya vimos que para el elitismo se trata de una libertad individual, reductible en última instancia a un derecho de propiedad para crear y gestionar medios privados (V§3.2), y que para el pluralismo y el populismo la libertad no es más que un derecho político, puesto que su función última es capacitar a los distintos agentes sociales para promover sus puntos de vista y luchar por el poder (VI§3.2 y VII§3.2). Ninguna de estas concepciones sería compatible con el ideal deliberativo-republicano de prensa, según el cual la prensa es una institución pública razonante que no se pliega ante los intereses de nadie (VIII§3.1).

La libertad de prensa, en una concepción deliberativo-republicana, debería consistir más bien en un conjunto de regulaciones destinadas a crear esa institución pública razonante o, dicho de otra forma, a hacer que proliferen los medios deliberativos. La libertad de prensa en este sentido constaría por tanto de una diversidad de normas que generarían diversos derechos y obligaciones y que, en su conjunto, perfilarían un rol, el rol de periodista, concebido como un rol de servicio público neutral. Esta concepción de la libertad de prensa podría equipararse a las regulaciones que generan otros servicios públicos, como el servicio público de salud o el servicio público de educación. Si esos servicios sirven para satisfacer los derechos sociales de la ciudadanía a,

respectivamente, la salud y la educación, el servicio informativo generado por la libertad de prensa serviría para satisfacer el derecho social de la ciudadanía a recibir información democráticamente relevante (VIII§4).

La base teórica sobre la que descansa esta concepción deliberativo-republicana de la libertad de prensa es la obra *Democracy and the Problem of Free Speech*, de Cass Sunstein (1995a). La afinidad de Sunstein con el republicanismo deliberativo es evidente porque su concepción de la libertad de expresión tiene el doble carácter deliberativo y republicano de este modelo. Por un lado, la concepción de la libertad de expresión defendida por Sunstein es claramente *deliberativista* porque para el jurista la función de la libertad de expresión es incentivar la deliberación de la ciudadanía sobre los asuntos públicos, los cuales, según dice, deberían recibir mucha atención (Sunstein 1995a, 19–20). De ahí que, según Sunstein, la libertad de expresión deba asegurar que la gente sea expuesta “a una diversidad adecuada de puntos de vista” (Sunstein 1995a, 21), tal y como aspira a hacer la prensa de este modelo (VIII§3.1). Por otro lado, la concepción de Sunstein es *republicana* porque, según entiende, para estar verdaderamente protegida, la libertad de expresión debe ser reconocida y garantizada institucionalmente (Sunstein 1995a, 43). Este punto coincide con la intuición republicana de que la libertad sólo es posible en sociedad, mediante protecciones y garantías institucionales (VIII§1.1).

Al asumir que la libertad de expresión requiere la intervención de las instituciones públicas, Sunstein, y con él el republicanismo deliberativo, marcan una clara diferencia respecto a la concepción libertaria y no intervencionista de la libertad de expresión defendida por el elitismo (V§3.2). Mientras el elitismo no propone ninguna medida para asegurar que la prensa cumple su función, dejando al libre mercado la organización espontánea de esta institución y la satisfacción del derecho ciudadano a la información (V§3.2, §4.2), el republicanismo deliberativo, en cambio, defiende la necesidad de que se proteja especialmente el tipo de discurso que mayor capacidad tiene para promover la adecuada deliberación ciudadana.

En este sentido, y retomando la argumentación de Sunstein, el republicanismo deliberativo distingue dos tipos de discurso en función de su contribución al debate público. Cada uno de ellos tiene un valor distinto y, consecuentemente, merece distinta

protección constitucional. Por un lado, estaría el discurso político, que estaría formado por aquellas expresiones que la participante emite y que la audiencia interpreta “como una contribución a la deliberación pública sobre algún asunto” (Sunstein 1995a, 130).²³⁰ Este tipo de discurso, el político, tendría para el republicanismo deliberativo el máximo valor y merecería la máxima protección. Todas las demás formas de comunicación entrarían dentro de la categoría inferior de discurso no político, tendrían un menor valor y, por lo tanto, merecerían una menor protección (Sunstein 1995a, 123).

Es importante anotar que, a diferencia de teóricos colectivistas como Meiklejohn o Fiss, Sunstein reconoce que la libertad de expresión debe promover una pluralidad de objetivos además del autogobierno democrático. Su posición, representativa del republicanismo deliberativo, no es que las expresiones que no contribuyen al debate político carezcan completamente de valor, sino que tienen un valor *menor* que las que sí lo contribuyen al debate público. Así, Sunstein evita los problemas de la teoría colectivista.²³¹

La importancia del discurso político es tal que podría justificar la restricción de los derechos de propiedad si eso fuese necesario para generar un debate rico y plural (Sunstein 1995a, 51). Para el republicanismo deliberativo el suministro de información democráticamente relevante a la esfera pública es tan vital como el suministro de gas, electricidad o agua a los hogares, y por ello entiende que si la propiedad privada de los medios impide el adecuado suministro de esa información, esa propiedad debería ser regulada o incluso reestructurada. Sobre este punto, Sunstein ha dice que

las normas legales diseñadas para promover la libertad de expresión no deberían ser invalidadas si sus objetivos y sus efectos son constitucionalmente válidos, *incluso si interfieren de forma evidente con los derechos de algunas propietarias e incluso de algunas hablantes*. La cuestión de la validez constitucional debería ser abordada en términos madisonianos: ¿promueven las normas una mayor atención a los asuntos públicos?, ¿aseguran una mayor diversidad de puntos de vista? Si éstas son las cuestiones relevantes, sería constitucional la exigencia gubernamental de que se ceda gratis tiempo de antena a los

²³⁰ Para la distinción de roles e intereses involucrados en la libertad de expresión (participante, audiencia y terceras personas) véase III§1.1.

²³¹ Al considerar más valioso el discurso político que el no político, Sunstein se aproxima a la postura de Habermas, quien de nuevo recordando a la teoría colectivista, supedita el valor de las intervenciones en la esfera pública a su contribución a la deliberación (1996, 379; VIII§3.1). Para una explicación de la teoría colectivista véase III§1.3.

candidatos. También podemos concluir que *algunas normas legales de propiedad privada violan la Primera Enmienda* (Sunstein 1995a, 37, *cursiva mía*).

Algo similar ha defendido Antoni Domènech, quien se ha referido a la concepción republicana de la libertad de expresión como “libertad isegórica de expresión” (Domènech 1993, 72). Para Domènech, la libertad isegórica de expresión se caracteriza porque, lejos de ser una mera libertad formal, aspira a corregir la asimetría en la capacidad de influencia de las diferentes ciudadanas, dándoles las mismas oportunidades para influir en el debate político (Domènech 1993, 68–69).²³² De nuevo, esta postura parece claramente afín a regular los medios de comunicación para que garanticen una buena deliberación democrática, incluso si eso conlleva restringir los derechos de propiedad o de expresión de ciertas personas.

La postura deliberativo-republicana se opondría así frontalmente a las tesis libertarias del elitismo, las cuales entienden que las necesidades informativas de la ciudadanía, consideradas un *mero interés* y no un derecho jurídico (V§3.2), jamás podrían justificar la restricción de las libertades individuales de propiedad y asociación. Dentro de este marco teórico, la libertad de prensa puede ser entendida, tal y como adelantaba antes, como el conjunto de medidas destinadas a reestructurar la propiedad y el control de los medios de comunicación para que en la esfera pública proliferen medios deliberativos que fomenten la deliberación democrática de calidad. La libertad de prensa consistiría por tanto en un conjunto ecléctico de regulaciones, de derechos y obligaciones, específicamente diseñado para crear una institución deliberativa que informase a la ciudadanía sin plegarse a presiones políticas, económicas o sociales.

Al final del capítulo (VIII§4.2) discutiré tres posibles estrategias de intervención que podrían hacer proliferar los medios deliberativos necesarios para que exista la prensa de

²³² La diferencia entre una mera libertad *formal* de expresión y la libertad *isegórica* de expresión se corresponde, según Domènech, con la diferencia entre el concepto clásico -y típicamente republicano- de *isegoría*, por un lado, y el concepto moderno -y típicamente liberal- de *libertad de expresión*, por el otro. “La *isegoría* intentaba garantizar jurídicamente la igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la ciudad (incluidos los esclavos, los *metekos*, las mujeres y los pobres) para hacer uso de la palabra en la deliberación política pública, dándoles así a todos la misma oportunidad de influirse mutuamente, de modelar mutuamente la configuración de sus existencias e identidades como habitantes de Atenas. En cambio, la libertad de expresión se limita a tutelar el derecho negativo de todos los individuos a no ser perseguidos por intentar influir y modelar a otros mediante la manifestación de las propias opiniones, pero no ampara jurídicamente la igualdad de oportunidades de los ciudadanos para hacer oír su voz y para influir en otros” (Domènech 1993, 68, *cursiva original*).

este modelo y, en el siguiente capítulo (IX), exploraré en detalle las dos que considero más prometedora. Por ahora, dejemos la regulación de lado y pasemos a ver cómo podría ser el sistema de medios esperable en una república deliberativa.

3.3. Sistema de medios

Ya he presentado cómo podría ser ideal de prensa del republicanismo deliberativo, así como una posible concepción de la libertad de prensa para este modelo. Queda por explicar qué aspecto tendría el sistema de medios esperable en la república deliberativa, y eso es a lo que me dedicaré en esta subsección.

Parece probable que el sistema de medios de la república deliberativa tuviera un carácter dual, y que en él conviviesen dos sectores de medios claramente diferenciados. Estos dos sectores se corresponderían a grandes rasgos con los dos roles, el individual y el ciudadano, que podrían adoptar las ciudadanas (VIII§2.1), y a cuyo desempeño ayudarían respectivamente. Por un lado, estaría el sector de la prensa, formado por medios deliberativos que funcionarían como instituciones públicas razonantes, ofreciendo información democráticamente relevante y promoviendo la deliberación democrática entre la ciudadanía según los estándares de la razón pública. Cabe esperar que el sector de la prensa desarrolle una actividad más intensa en momentos de crisis o de campaña electoral. Sin embargo, para que la ciudadanía entienda y acepte las decisiones políticas, sería necesario que esté al corriente de los asuntos públicos durante toda la legislatura. Por eso, y a diferencia de lo que ocurriría en el sistema de medios elitista (V§3.3), la prensa seguiría funcionando intensamente a lo largo de todo el ciclo político (Rainey y Rehg 1996, 1971).

Por otro lado, estaría el sector de medios no deliberativos, los cuales ni encarnarían el ideal de prensa y ni aspirarían a promover la deliberación ciudadana. Estos medios no deliberativos podrían ser de muchos tipos (comerciales, partidistas, radicales...). La característica común de todos estos medios *no deliberativos* sería, precisamente, que carecerían de los rasgos propios del ideal de prensa deliberativo-republicana (VIII§3.1). Igualmente, los medios no deliberativos podrían dedicarse a muchas funciones distintas. Entre ellas, una de las más importantes sería ayudar a que los distintos grupos sociales desarrollasen sus propios puntos de vista y sus argumentos *no públicos*. Es decir, que en

el sistema de medios de la república deliberativa sería esperable que parte de los medios *no deliberativos* cumplieren una de las funciones que el pluralismo atribuye a la prensa: cohesionar y articular argumentativamente los distintos grupos sociales (VI§3.1). Sin embargo, podrían mencionarse otras muchas funciones que los medios no deliberativos cumplirían, como entretener, divertir, educar, maximizar beneficios, hacer publicidad, etc. Todas estas funciones ayudarían a que la gente satisficiera sus metas y aspiraciones individuales, ya fuesen personales o propias de sus comunidades.

Así pues, el sistema de medios de la república deliberativa tendría una estructural dual: algunos y *sólo algunos* de los medios estarían orientados a la promoción de la deliberación democrática. Este sistema dual propio de la república deliberativa tiene claros precedentes, tanto en la teoría empírica como en la teoría normativa.

Dentro de la teoría empírica, se compadece bien con lo que Hallin y Mancini (2004) han denominado modelo de medios *democrático corporativista*. Los países con sistemas de medios corporativistas, típicamente países noreuropeos, suelen reconocer amplias libertades individuales al mismo tiempo que implementan políticas de bienestar que garantizan a sus ciudadanas acceso a servicios y recursos, incluyendo información. Estos países protegen fuertemente la libertad de expresión y la autonomía de los periodistas, pero al mismo tiempo imponen una estricta regulación de la prensa, “reflejando la asunción de que los medios son una institución social y no simplemente un negocio privado” (Hallin y Mancini 2004, 163).

Dentro de la teoría normativa, hay dos claros precedentes de este sistema dual. Uno lo encontramos en la obra de Baker *Markets, Media, and Democracy* (2001), y otro en la obra de Curran *Media and Power* (2002).²³³

Comencemos con *Markets, Media, and Democracy*. Según Baker (2001, 144), es necesario que las ciudadanas se esfuercen por alcanzar un bien común compartible por todo el mundo. Sin embargo, Baker también reconoce la necesidad de que los distintos

²³³ También McChesney (2008, 118) y Nichols (McChesney y Nichols 2010) han defendido, aunque más superficialmente, que no es necesario que todos los medios ofrezcan el tipo de periodismo informativo que la ciudadanía necesita. Según ellos, lo que es necesario es que “*el sistema de medios en su conjunto haga de semejante periodismo una expectativa realista para la ciudadanía*. Debería haber un entendimiento básico de los asuntos comunes -el mundo social- que toda la gente comparte, para que toda la gente pueda efectivamente participar en los procesos políticos y electorales de autogobierno” (McChesney y Nichols 2010, 164, *cursiva mía*).

grupos en los que las ciudadanas se organizan puedan llevar a cabo sus procesos internos de formación y clarificación de ideas y valores. Por eso entiende que hacen falta dos tipos de espacios de discusión distintos. Por un lado, deberían existir espacios exclusivos, propios de los diferentes grupos sociales, en los que estos pudieran formular sus preferencias según sus propios valores. Por otro lado, debería haber espacios abiertos a todo el mundo, de tal manera que el conjunto de la ciudadanía pudiera deliberar en ellos acerca del bien común. Parece claro que estos espacios se corresponden respectivamente con las nociones republicano-deliberativas de *esfera privada* y *esfera pública* (VIII§1.3).

Siguiendo con esta división, según Baker un buen sistema democrático requeriría un sistema de medios con dos sectores, cada uno de ellos centrado en auspiciar un tipo de discusión. Para generar el tipo de discusión interna a los grupos, propia de la esfera privada, serían necesarios medios que ayudasen a desarrollar la cultura y los valores de los grupos (Baker 2001, 150). Estos medios *segmentados* son, en definitiva, muy similares a los medios partidistas propios del pluralismo (VI§3.1). Como en aquel modelo, estos medios segmentados contribuirían a que los distintos grupos de la sociedad definan sus intereses y articulen argumentos para defenderlos, auspiciando así lo que el republicanismo deliberativo denominaría *razones no públicas* (VIII§1.2).

Junto a este sector de medios segmentados, Baker también considera necesario que existan “medios inclusivos, no segmentados, que apoyen la búsqueda de un acuerdo social general sobre «bienes comunes»” (Baker 2001, 149). Estos medios, a los que Baker se refiere como “prensa de toda la sociedad” (*society wide press*, Baker 2001, 150), contribuirían a evitar la marginalización de las minorías y promoverían la deliberación inclusiva, en la que participarían ciudadanas de todo tipo. El papel de estos medios inclusivos y no segmentados parece ser claramente el mismo que el de la prensa deliberativo-republicana: auspiciar y promover la deliberación democrática de calidad en la esfera pública; así pues, el concepto de “medio inclusivo” de Baker se aproxima al de medio deliberativo aquí empleado (VII§3.1).

Baker no es el único que ha defendido un sistema de medios dual de corte republicano-deliberativo. Como decía, la obra de Curran, *Media and Power* (2002, 239–47), ofrece un precedente también muy similar. Para Curran, los medios no constituyen una única

institución ni tienen un único propósito, sino que deberían promover dos objetivos diferentes y aparentemente opuestos: por un lado, deberían “facilitar la expresión del conflicto y la diferencia” y, por otro, deberían “asistir a la conciliación social” (Curran 2002, 239). Así que al igual que Baker, Curran divide el sistema de medios en dos sectores, cada uno dedicado a una de estas funciones.

Por un lado, debería haber un “sector especialista” (*specialists sector*) de medios, cuya tarea sería facilitar que los distintos grupos sociales debatan en sus propios términos sobre su identidad, sus intereses, y su estrategia (Curran 2002, 240). Este sector especialista ayudaría a que los grupos de la sociedad civil definan su identidad, articulen sus preferencias y clarifiquen sus objetivos sin estar sometidos al control de las élites o de otros grupos más poderosos (Curran 2002, 239). Este sector consta, en definitiva de lo que Baker llama *medios segmentados* y de lo que yo llamo *medios no deliberativos*.

Por otro lado, según Curran, debería existir también un “sector de medios generales” (*general media sector*), cuya función sería reunir a todos los grupos “para participar en un debate recíproco sobre la gestión de la sociedad” (Curran 2002, 240). Este debate debería promover el entendimiento mutuo y la búsqueda de soluciones aceptables para todo el mundo (ibid.). Curran indica además que estos medios generales deberían ser neutrales, representativos de los diferentes sectores de la sociedad y capaces de alcanzar audiencias muy grandes (Curran 2002, 241). De nuevo, la similitud es obvia. Este sector se corresponde claramente con lo que Baker llama *prensa de toda la sociedad* o *medios no segmentados*, y con lo que yo he denominado *medios deliberativos* o, simplemente, *sector de la prensa*.²³⁴

²³⁴ En rigor, Curran atribuye a este sector de medios generales tres mandatos, aunque los tres podrían sintetizarse en un único mandato idéntico al que republicanismo deliberativo atribuye a la prensa. El primero de estos mandatos sería “informar al electorado sobre las elecciones políticas involucradas en las elecciones de forma que ayude a constituir estos momentos como definitorios de las decisiones colectivas” (Curran 2002, 240). El segundo mandato sería responder a iniciativas promotoras del interés público, y el tercero mantener la presión sobre el gobierno para que implemente las decisiones adoptadas democráticamente (ibid.). Otro matiz importante sobre el sistema planteado por Curran es que, tras esta división simple entre el sector especialista y el sector general, él estipula una división más compleja, según la cual sistema de medios contaría con un núcleo de servicio público y otros cuatro sectores de medios, a los que denomina “sector de medios del mercado social” (*social market sector*), “sector de medios privados”, “sector de medios profesionales” y “sector de medios cívicos” (*civic media sector*), siendo este último a su vez es subdividido en tres subsectores (Curran 2002, 241–46).

Antes de concluir esta sección, quisiera abordar una última cuestión sobre el sistema de medios de la república deliberativa. Lo dicho hasta ahora muestra que en este sistema sólo algunos medios promoverían la deliberación democrática que la república necesita, mientras que otros se dedicarían a otras funciones diversas. Cabe preguntarse por qué sólo algunos medios, y no todos, deberían promover la deliberación. Como se recordará, el populismo afirmaba que todos los medios sirven de alguna manera a la lucha por hegemonía (VII§3.3). ¿No debería el republicanismo deliberativo afirmar que también todos los medios han de servir a la deliberación democrática? Parece que no, y la explicación tiene que ver con el tipo de diversidad propia de este sistema dual, diversidad que siguiendo a Gerken (2005) podría denominarse *de segundo orden*.

La diversidad de segundo orden es diversidad *interinstitucional*. Es la variación entre las diferentes organizaciones que pertenecen a un mismo sistema institucional (Gerken 2005, 1108). Por poner un ejemplo: un sistema sanitario presentaría diversidad de segundo orden si sus diferentes hospitales estuvieran especializados en diferentes patologías (oncológicas, neurológicas, hepáticas, etc.). La diversidad de segundo orden se opone a la de *primer orden*, también denominada diversidad *intrainstitucional*. Ésta es diversidad en todas y cada una de las organizaciones que constituyen una institución más amplia. Normalmente, la diversidad de primer orden es representativa del conjunto de opciones posibles dentro del sistema. Así, el sistema sanitario presentaría diversidad de primer orden si todos sus hospitales contasen con toda la variedad de servicios médicos (oncológicos, neurológicos, hepáticos, etc.).

La principal virtud de la diversidad de segundo orden es que genera instituciones más heterogéneas que la diversidad de primer orden, lo cual suele conllevar mejores resultados agregados (Gerken 2005, 1192). Si todas las organizaciones del sistema son representativas del conjunto total de opciones, entonces no es posible que ninguna de ellas se especialice y los resultados previsibles de todas ellas serán similares. En cambio, un sistema con organizaciones diversas puede beneficiarse de los diferentes resultados y rendimientos de organizaciones diferentes. El sistema sanitario puede servir de nuevo como ejemplo: si cada uno de los hospitales contase con todos los posibles servicios, probablemente sería menos eficiente en el tratamiento y la investigación de patologías concretas que si combinase hospitales generalistas con otros especializados.

Pues bien, el sistema dual de medios propio de la república deliberativa presentaría diversidad de segundo orden. Al igual que el sistema sanitario del ejemplo inicial, en el sistema de medios de la república deliberativa, coexistirían dos tipos de medios: por un lado los *medios deliberativos*, generalistas y representativos de la sociedad en su conjunto, y por otro lado los *medios no deliberativos*, especializados en la promoción de algún interés o causa en particular. Y, de manera análoga al sistema sanitario, la coexistencia de medios generalistas y medios especializados sería positiva porque contribuiría a que se generasen argumentos más refinados y más representativos de las asociaciones de la sociedad civil. Esto no sólo podría mejorar la calidad de la discusión pública en su conjunto, sino que previsiblemente también incentivará a que los miembros de esas asociaciones se implicasen más en deliberaciones democráticas con otras ciudadanas de distintas asociaciones (Baker 2001, 153; Sunstein 2003a; Eftymiou 2017, 12; Mansbridge et al. 2012, 7).

4. Concepción del derecho ciudadano a la información

Ya hemos visto los aspectos más conocidos del modelo republicano-deliberativo, es decir, su concepción de la democracia como un proceso de discusión orientada al consenso racional (VIII§1) y su concepción de las ciudadanas como personas razonables y virtuosas (VIII§2). También hemos visto aspectos más desconocidos, como su ideal de prensa como institución pública razonante (VIII§3.1), su concepción madisoniana de la libertad de prensa (VIII§3.2) y su sistema de medios dual (VIII§3.3). A partir de esta plataforma teórica podría abordarse el derecho ciudadano a la información. Eso es lo que haré en esta subsección, en la que plantear una posible concepción deliberativo-republicana de este derecho. En esta versión, el derecho ciudadano a la información podría servir para minimizar un tipo de dominación, a la que me referiré como *dominación cognitiva*, en la toma de decisiones políticas.

Después, y ya en la primera subsección (VII§4.1), abordaré la cuestión del contenido. Defenderé una concepción deliberativo-republicana de este derecho según la cual la ciudadanía tendría derecho a recibir una cantidad de información moderadamente alta. Esa información podría clasificarse en tres categorías de información democráticamente

relevante, a las que me referiré, inspirándome en Habermas, como *asuntos de libertad, información fáctica e información argumentativa*.

En la segunda subsección (VII§4.2) retomaré la cuestión de las obligaciones derivadas del derecho ciudadano a la información. Aquí defenderé que en esta concepción deliberativo-republicana, el Estado tendría la obligación genérica de garantizar la existencia de un sector de medios deliberativos, el cual encarnaría el ideal de prensa. Además, discutiré tres estrategias de intervención estatal que podrían satisfacer esta obligación: la regulación de medios privados, la creación de medios públicos y la financiación pública de medios privados. Descartaré la primera como inadecuada y concluiré que, dado que estas estrategias exigen una fuerte intervención estatal, desde este modelo republicano-deliberativo, podría justificarse que el derecho ciudadano a la información reciba el estatus de derecho jurídico.

Dominación cognitiva

Al principio del capítulo (VIII§1.1) vimos que la dominación consiste en la posibilidad de sufrir interferencias no controladas por parte de terceros agentes, ya sean individuos o el Estado, que podrían alterar arbitrariamente las opciones a nuestra disposición. También vimos que la dominación podría darse en diferentes formas, y que el republicanismo deliberativo está comprometido con la minimización de todas ellas. Pues bien, en la concepción deliberativo-republicana que defenderé aquí, el derecho ciudadano a la información serviría para reducir un tipo de dominación específica, a la que me referiré como *dominación cognitiva*, cuando afecta a las decisiones políticas de la ciudadanía. Para explicar este concepto, será útil explicar primero otro tipo de dominación, a la que me referiré como *dominación objetiva*.²³⁵

La *dominación objetiva* se produce cuando el agente dominador tiene la capacidad para cambiar *de facto* las opciones que el sujeto dominado tiene a su disposición (Pettit 2012, 49). Consiste, por tanto, en el poder para impedir el acceso material a una determinada opción privando de los *recursos objetivos* necesarios para acometerla. La *dominación*

²³⁵ Aunque Pettit distingue ambos tipos de interferencias y sus respectivas formas de dominación, no les pone nombre. Para nombrar estos dos conceptos he seguido los términos que él mismo emplea, que hacen alusión a los recursos *objetivos* y *cognitivos*.

cognitiva, en cambio, puede darse sin la capacidad para alterar realmente las opciones que el sujeto dominado tiene a su disposición. En la dominación cognitiva los recursos objetivos pueden seguir intactos. Siguiendo a Pettit, este tipo de dominación consistiría en la capacidad para alterar arbitrariamente “los *recursos cognitivos* necesarios para identificar y entender las opciones ofrecidas, para ver que se está en condiciones de elegir cualquiera de ellas, y por tanto para decidir sobre lo que se prefiere” (Pettit 2012, 54, *cursiva mía*). Es decir, que la dominación cognitiva no consiste en la capacidad para cambiar arbitrariamente las opciones realmente disponibles, sino las creencias sobre las opciones disponibles.²³⁶

De nuevo, siguiendo a Pettit, habría dos tipos de interferencias potencialmente generadoras de *dominación cognitiva*: el *engaño* y la *manipulación*.²³⁷ El *engaño* es una interferencia que consigue que el conjunto de opciones percibidas sea distinto al conjunto de opciones realmente disponibles, o que las consecuencias esperadas de alguna opción sean distintas a las que realmente acarrea (Pettit 2012, 54). Así, mediante el engaño, una o varias opciones son sustituidas, eliminadas o añadidas *a ojos del sujeto engañado*, de tal forma que, por ejemplo, en lugar de percibir la elección como “A o B o C”, la perciba como “A o B o D”, o “B o C”, o “A o B o C o D”.

La *manipulación*, en cambio, es una interferencia que impide pensar claramente sobre las consideraciones a favor y en contra de las diferentes opciones disponibles, haciendo así imposible cualquier decisión basada en una comprensión adecuada de las mismas. La manipulación puede ejercerse generando expectativas irreales, generando un gran sentimiento de culpa, hipnotizando, sobrecargando con información excesiva o abrumando con una retórica incontestable (Pettit 2012, 55). Al igual que el engaño, todas estas intervenciones consiguen limitar la capacidad para percibir el conjunto real

²³⁶ El concepto de *dominación cognitiva* no debe confundirse con el de *injusticia epistémica*, desarrollado por Miranda Fricker (2007). La injusticia epistémica consiste en el perjuicio moral que sufre una persona cuando su credibilidad es reducida indebidamente, ya sea por prejuicios o por la incapacidad de la sociedad para comprender adecuadamente a esa persona. Para una presentación sintética de este concepto véase Fricker (2008).

²³⁷ Digo que este tipo de interferencias cognitivas son *potencialmente* dominadoras porque, como cualquier interferencia no arbitraria, si el engaño y la manipulación se ejercen según los términos de la persona engañada o manipulada, no constituirían instancias de dominación (VIII§1.1). Piénsese, por ejemplo, en una persona que ha manifestado su deseo de recibir una fiesta de cumpleaños, a la que sus amigas engañan y/o manipulan a fin de ofrecerle esa fiesta por sorpresa.

de opciones disponibles y enfrentan al sujeto dominado a una elección ficticia, total o parcialmente creada por el sujeto manipulador (Pettit 2012, 56).

Con esto, podría definirse el concepto de dominación cognitiva diciendo que X domina cognitivamente a Y en la medida en que X tiene el poder para engañar o manipular a Y arbitrariamente, esto es, sin que Y defina los términos del engaño o la manipulación. Es importante recordar, no obstante, que el derecho ciudadano a la información no aspiraría a erradicar toda dominación cognitiva, sino únicamente la dominación cognitiva *en las decisiones políticas*. Es decir, que lo que pretende es tan sólo que, cuando la ciudadanía ejerza el voto, salga a manifestarse, delibere o se afilie a un sindicato o partido político, no lo haga bajo el efecto engaños o manipulaciones arbitrarias. Este matiz puede resultar extraño, y con razón alguien podría preguntarse por qué este derecho no debería proteger frente a todo tipo de dominación cognitiva.

Una posible respuesta sería alegar que las decisiones políticas son especialmente importantes porque afectan a la libertad de manera más directa y contundente que las elecciones que denominamos no políticas, y que por eso las decisiones políticas merecen estar especialmente protegidas.²³⁸ Sin embargo, el motivo de fondo no es ése, sino que el derecho ciudadano a la información es un derecho *político democrático* o, como su propio nombre indica, un derecho *ciudadano* (IV§4.3). Su función es, por tanto, habilitar una forma de gobierno específica, en este caso la república deliberativa, no acabar con la dominación de todo tipo. Atribuirle a este derecho la función de proteger a los consumidores frente a publicidad engañosa o manipuladora, por poner un ejemplo, excedería su propósito, desdibujaría su naturaleza de derecho ciudadano y, además, estaría injustificado por las premisas que lo sustentan, las cuales apelan a la

²³⁸ Es cierto que casi todas las elecciones tienen externalidades potencialmente dominadoras; pero las elecciones políticas afectan directamente a los derechos y libertades de la ciudadanía, por lo que pueden aumentar o reducir la dominación de manera mucho más directa y contundente que las decisiones no políticas. Por ejemplo, cada vez que consumimos carne industrial -una elección en principio no política-, contribuimos entre otras cosas a deteriorar el medio ambiente y a acentuar el cambio climático antropogénico. Estas externalidades afectan a personas que en muchos casos no tienen control sobre nuestra decisión de comprar carne, por lo que efectivamente esta decisión es potencialmente dominadora. En cambio, regular o prohibir la producción de carne industrial -una decisión claramente política-, tendría unos efectos mucho más profundos sobre la libertad. Al reconfigurar los derechos y libertades que permiten comprar carne industrial, se alteraría la capacidad de toda la ciudadanía para tomar la decisión potencialmente dominadora de comprar carne. Así, la decisión política sobre la regulación de la ganadería industrial tiene un efecto potencial sobre la libertad de la ciudadanía muchísimo mayor que cualquier decisión individual no política sobre si comprar o no carne industrial.

necesidad de que la ciudadanía -y no las consumidoras- estén bien informadas (I§1). Proteger a la ciudadanía frente a otro tipo de dominación cognitiva requeriría derechos del público distintos y específicos, como por ejemplo *el derecho a no recibir publicidad engañosa o manipuladora*.

La acotada pretensión del derecho ciudadano a la información sugiere dos limitaciones. En primer lugar, este derecho no podría impedir que la ciudadanía estuviera expuesta a dominación cognitiva en decisiones no políticas. Las decisiones comerciales sesgadas por publicidad inadecuada son sólo uno de los muchos casos en los que, incluso si se implementase el derecho ciudadano a la información, la ciudadanía podría sufrir dominación cognitiva.²³⁹ En segundo lugar, este derecho tampoco podría impedir la dominación objetiva en las decisiones políticas, puesto que la dominación objetiva se produce por carecer de recursos materiales que en ningún caso serían provistos en virtud del derecho ciudadano a la información.²⁴⁰

Estas dos limitaciones muestran que, aunque en su conjunto las instituciones de la república deliberativa aspiren a minimizar todo tipo de dominación, el derecho ciudadano a la información no sería más que una pieza dentro de ese engranaje institucional. No obstante, por supuesto sería esperable que este derecho contribuyera indirectamente a reducir todo tipo de dominación, cognitiva y objetiva, al facilitar que las ciudadanas deliberen y tomen mejores decisiones políticas.

Una vez anotado que, en esta versión, el derecho ciudadano a la información sería un derecho contra la dominación cognitiva en la toma de decisiones políticas, retomaré la discusión sobre su posible contenido y las obligaciones que de él podrían derivarse.

²³⁹ Piénsese, por ejemplo, en una persona que, sin saber que ha sido engañada por su pareja, decide casarse con ella, o en una profesora que corrige trabajos sin detectar que son plagiados. En ningún caso el derecho ciudadano a la información podría proteger a estas personas frente a la dominación cognitiva que sufren respectivamente al dar el ‘sí quiero’ y al poner las notas.

²⁴⁰ Imagínese una remota aldea incomunicada por transporte público del resto de la comunidad y en la que solamente una vecina tiene vehículo privado. Las vecinas de esta aldea podrían estar protegidas frente a dominación *cognitiva* en lo referente a sus decisiones políticas gracias al derecho ciudadano a la información. Sin embargo, este derecho no les proporcionaría los medios de transporte necesarios para acudir al colegio electoral el día de las elecciones. Sin los recursos materiales para desplazarse, la gente de este pueblo dependerá, para poder votar, de la buena voluntad de la única vecina con vehículo propio, que perfectamente podría chantajearlas o negarles el transporte.

4.1. Contenido

En esta subsección volveré sobre la cuestión del contenido del derecho ciudadano a la información (IV§4.2) y, sobre la base de lo expuesto a lo largo de las secciones previas, argumentaré que en una concepción deliberativo-republicana plausible, este derecho consideraría democráticamente relevante una cantidad de información moderadamente elevada. Esta información podría clasificarse en tres categorías de información, que explicaré en detalle y a las que me referiré como *asuntos de libertad, información fáctica e información argumentativa*.

La cantidad de información considerada democráticamente relevante en esta versión del derecho sería moderadamente alta porque, como hemos visto, para este modelo es fundamental que la ciudadanía reflexione sobre los asuntos públicos, considerando adecuadamente los motivos en favor y en contra de las distintas decisiones (VIII§1.3, §1.4). Parece claro, por tanto, que en la república deliberativa las necesidades informativas de la ciudadanía superen a las que se presuponen en el elitismo y en el pluralismo. Estos dos modelos asumen que la ciudadanía no necesitaría entender a fondo los asuntos públicos, sino que podría delegarlos ampliamente a sus representantes (V§1.3, §2.1 y VI§1.3, §2.1), y que por lo tanto sólo necesita pistas o atajos informativos con los que identificar buenas representantes (V§4.1 y VI§4.1). Sin embargo, la cantidad de información considerada necesaria por el republicanismo deliberativo podría no alcanzar las altísimas dosis del populismo (VII§4.1), que en este sentido parece el modelo más exigente. La diferencia se explicaría porque para el populismo la movilización popular debe ser permanente (VII§2.2) y no puntual, como ocurre en el republicanismo deliberativo. Por otro lado, para el populismo es necesario que el discurso retórico rearticule constantemente las identidades sociales de la ciudadanía (VII§1.2, §1.5 §2.3), algo que no ocurre en el republicanismo deliberativo.

Aclarada la cantidad de información que el republicanismo deliberativo podría considerar democráticamente relevante, queda por determinar cuál podría ser esa información. Esta cuestión apenas ha sido tratada por quienes más han contribuido al

desarrollo de este modelo, como Pettit, Forst, Sunstein o Rawls.²⁴¹ Habermas, en cambio, ha prestado más atención a los medios de comunicación y ha ofrecido varias pistas que podrían ayudar a aclarar la cuestión del contenido.

En alguna ocasión, el filósofo alemán ha dado pistas *negativas* sobre el tipo de información que *no* sería democráticamente relevante. Según él “la receptividad, la capacidad cognitiva, y la atención del público” son “recursos escasos” que los medios de comunicación no deberían malgastar con información morbosa, desvinculada de la política y orientada a generar beneficio económico (Habermas 1996, 377). Además, Habermas ha dicho que:

Reportar hechos como historias de interés humano, mezclar información con entretenimiento, ordenar materialmente relaciones complejas en episodios y dividirlos en fragmentos más pequeños, todo esto suma fuerzas para generar un síndrome que trabaja para despolitizar la comunicación pública (ibid.).

Junto a estas pistas negativas, que sugieren lo que debería considerarse democráticamente irrelevante, Habermas también ha ofrecido pistas *positivas* sobre lo que *sí* es relevante. Lo ha hecho en varias ocasiones, y en todas ellas se ha referido a las mismas tres categorías de información. Lamentablemente, Habermas tan sólo menciona estas categorías de pasada, sin profundizar en ellas. A pesar de eso, asumiré que son estas tres las categorías en las que podría clasificarse la información a la que tiene derecho la ciudadanía dentro de la república deliberativa, y trataré de desarrollarlas siguiendo el espíritu del republicanismo deliberativo. Inspirándome en los términos utilizados por el propio Habermas, me referiré a ellas como *asuntos de libertad, información fáctica e información argumentativa*.²⁴²

²⁴¹ Rawls tampoco dedica apenas atención al rol de la prensa. Sin embargo, la teoría rawlsiana ha sido aplicada a la prensa por Carl Fox (2013), quien ha sugerido cinco categorías de información democráticamente relevante: (1) debates sobre la aprobación o la reforma de legislación, (2) la implementación y la regulación legislativa, (3) los problemas sociales graves, (4) los asuntos económicos y (5) las relaciones internacionales. Lamentablemente, Fox no desarrolla estas cinco categorías, las cuales tan sólo menciona de pasada en una nota a pie de página ((Fox 2013, 269, nota 20). Por ello su aportación tampoco puede ayudarnos mucho. Por otro lado, existe el problema añadido -que no puedo desarrollar aquí- de que Rawls parece distanciarse del modelo republicano-deliberativo en dos puntos fundamentales para determinar su concepción de la relevancia democrática. En primer lugar, Rawls parece asumir un alcance de la razón pública menor que el del modelo y, en segundo lugar, no parece exigir que la ciudadanía delibere sino que se conforma con que lo hagan los *públicos fuertes*.

²⁴² Habermas no utiliza exactamente estos términos, ni siempre los mismos, pero como digo en varias ocasiones se ha referido tres categorías que parecen idénticas. La última vez fue en una entrevista

Asuntos de libertad

Según Habermas, la esfera pública debería discutir “los asuntos que son relevantes para la toma política de decisiones” (Habermas 2009, 135). ¿Qué asuntos son esos?

Parece claro que cuanto más relación tengan con la toma de decisiones políticas, más relevantes serán los asuntos. Y dado que el objetivo fundamental de la república deliberativa es maximizar la libertad como no dominación (VIII§1.1), podemos asumir que el propósito de las decisiones políticas es también ese. Los asuntos relevantes, por tanto, serán aquellos que guarden una mayor relación con la libertad. Así que en términos generales podría decirse que cuanto mayor sea el impacto de un asunto para la libertad de la ciudadanía, mayor relevancia democrática tendrá ese asunto. Así, por *asuntos de libertad* me referiré a aquellos que por tener un gran impacto sobre la libertad de la ciudadanía revisten la suficiente relevancia democrática como para considerarse contenido del derecho ciudadano a la información. Ésta podría ser la primera categoría de información democráticamente relevante en este modelo.²⁴³

Un apunte importante es que, si la relevancia democrática de los asuntos depende de su relación con la libertad, entonces la categoría de *asuntos de libertad* debería incluir no sólo asuntos actuales, que tienen un impacto presente y real sobre la libertad, sino también asuntos que probablemente tendrían impactos notables sobre la libertad de la ciudadanía. El impacto de estos asuntos –reales o probables– sobre la libertad podría ser positivo o negativo, en función de si éste incrementa o reduce de la libertad. Al cruzar

concedida de 2016, en la que dijo que sólo puede justificarse la aceptabilidad de las decisiones democráticas “con la asunción de que, en las deliberaciones previas a las decisiones, todos los *temas* relevantes, la *información* requerida y las propuestas de soluciones adecuadas se abordan con *argumentos* a favor y en contra” (Habermas 2018, 873, *cursiva mía*). En esa misma entrevista, un poco más tarde, volvió a referirse a los “*temas* relevantes, la *información* y los *argumentos*” como el tipo de contenidos importantes para la esfera pública (Habermas 2018, 877, *cursiva mía*). Igualmente, en su libro sobre Europa, el filósofo dice que para una adecuada formación de la opinión pública, las intervenciones en la esfera pública “deben contribuir a la movilización *asuntos importantes, hechos concretos, y argumentos convincentes*, que están a su vez expuestos a examinación crítica” (Habermas 2009, 171, *cursiva mía*). Y al menos en otra ocasión anterior también afirmó que la regulación de la esfera debería asegurar que se movilicen *los asuntos, los hechos y los argumentos* relevantes (Habermas 2006a, 420).

²⁴³ Mi intuición parece coincidir con las pistas, positivas y negativas, ofrecidas por el propio Habermas. Al asumir que los asuntos democráticamente relevantes son aquellos vinculados a la libertad, quedarían descartadas como irrelevantes las historias de interés humano, los deportes, los sucesos, o los cotilleos sobre personajes famosos. Todos estos asuntos no suelen tener implicaciones para la libertad de la ciudadanía, al menos en comparación con otros asuntos más generales, como por ejemplo los procesos legislativos, las tendencias macroeconómicas, o los conflictos sociales. Estos asuntos son, precisamente, los que parecen más relevantes para la toma política de decisiones.

estas dos distinciones (real/probable y positivo/negativo) obtendríamos cuatro subcategorías de asuntos democráticamente relevantes, a las que podría denominarse: *problemas*, *éxitos*, *amenazas* y *propuestas prometedoras*.

Los *problemas* serían asuntos con un impacto *real* y *negativo* sobre la libertad: hacen que la libertad sea menor de lo que podría ser. La prostitución forzosa, la adicción a las drogas, o las leyes injustas son ejemplos de problemas. La relevancia democrática de estos asuntos sería proporcional a su capacidad para mermar la libertad, y la necesidad de informar a la ciudadanía sobre ellos está doblemente justificada, pues conocerlos resulta necesario para desencadenar la deliberación democrática sobre ellos y, si fuera necesario, la contestación activa.

Los *éxitos*, en cambio, serían asuntos con un impacto *real* y *positivo* sobre la libertad. Una renta básica universal o la garantía incondicional de los suministros básicos como agua, luz, gas e internet, etc.) podrían contar, desde la perspectiva deliberativo-republicana, como éxitos. La ciudadanía debería ser informada de los éxitos porque el ejercicio pleno las libertades parece imposible si sus titulares no las conocen.

Las *amenazas* serían asuntos con un impacto *probable* y *negativo* sobre la libertad. Aunque las amenazas no limitan la libertad, suponen una posibilidad probable de que en el futuro la libertad se vea reducida. Una amenaza será democráticamente más relevante cuanto mayor sea su posible impacto en la libertad y cuanto más probable sea que este impacto se materialice. Las ciudadanas deberían ser informadas de las amenazas para que puedan exigir una reacción adecuada por parte de las instituciones y, si el caso lo requiere, movilizarse en contra de sus promotores. En este sentido, la esfera pública debería funcionar como un “sistema de alarma” (*warning system*, Habermas 1996, 359). La amenaza paradigmática de origen humano sería el riesgo de invasión inminente por parte de un Estado autoritario dispuesto a acabar con toda libertad, pero también son amenazas muchas de las consecuencias del cambio climático, así como todas las propuestas legislativas que de aprobarse reducirían la libertad, como por ejemplo la propuesta de prohibir el matrimonio homosexual.

La última subcategoría de asuntos de libertad está formada por *propuestas prometedoras*. Las propuestas prometedoras son ideas que, de implementarse, probablemente aumentarían la libertad de la ciudadanía. Es decir, que su impacto sobre

la libertad sería *previsiblemente positivo*. Propuestas como las de legalizar la marihuana, despenalizar el suicidio asistido o abolir la prostitución forzosa probablemente entrarían dentro de esta subcategoría. Una propuesta prometedora será más relevante cuanto mayor sea su posible impacto en la libertad y cuanto más factible sea su realización. Es decir, *ceteris paribus*, las propuestas más complicadas o difíciles de llevar a cabo son menos relevantes que las más factibles. Informar a la ciudadanía sobre estas propuestas es vital porque permite que la gente delibere sobre ellas, identificando sus implicaciones, su viabilidad y, en definitiva, su aceptabilidad pública.

Pasemos ahora a la segunda categoría de información democráticamente relevante, formada por *información fáctica*.

Información fáctica

La información fáctica sería el conjunto de *hechos y datos necesarios para comprender los asuntos importantes*. Se trata por tanto de una categoría conceptualmente dependiente de la primera, pero igualmente imprescindible. En una república deliberativa, la ciudadanía necesita conocimiento empírico sobre los asuntos de libertad, para poder contextualizarlos y para poder prever los resultados de las distintas opciones políticas (Strömbäck 2005, 341; Somin 2013, 51). De lo contrario, la deliberación sería imposible. Es más, para maximizar la calidad de la deliberación, parece recomendable que la información fáctica cumpla ciertas características.

En primer lugar, debería tener un carácter descriptivo y no emocional, evitando activar los posibles sesgos cognitivos de la audiencia y promoviendo la reflexión racional. En línea con la noción matizada de deliberación que asume el republicanismo deliberativo (VIII§1.3) la retransmisión de contenidos que emocionen a la audiencia sería aceptable siempre y cuando la emoción despertada sea instrumentalmente necesaria para estimular la reflexión crítica.²⁴⁴

²⁴⁴ Ésta parece ser también la intuición Fox. Según él, la prensa debería haberse ahorrado la retransmisión de las imágenes de la matanza de Charlie Hebdo, ya que no era necesario mostrar los asesinatos para entender el suceso. En cambio, sí le parece justificable mostrar las imágenes de Alan Kurdi, el niño sirio de tres años que apareció muerto en una playa de Turquía en 2015, pues en este caso hacía falta sacudir al público con imágenes impactantes para despertar un debate sobre las refugiadas sirias (Fox 2019, 155).

En segundo lugar, la información fáctica debería ser neutra, en el sentido rawlsiano de independiente de cualquier doctrina comprensiva. Como ha argumentado Fox, la razón pública “ordena a las periodistas que procedan de manera que podamos *razonablemente* esperar que otros acepten como *razonable*” (Fox 2013, 270, *cursiva original*). Por lo tanto, en los medios deliberativos las periodistas deberían seleccionar y presentar la información guiándose por un principio de neutralidad que deje de lado las doctrinas comprensivas. Las palabras de Fox son ilustrativas al respecto.

El uso público de la razón es un modo de comunicación al que las ciudadanas se aproximan eliminando la dependencia de sus argumentos o aserciones respecto asunciones comprensivas ilegítimas. El periodismo debería aspirar a conseguir exactamente el mismo objetivo. Despojar los artículos, los reportajes y las columnas de opinión de los sesgos implícitos y de su dependencia de valores controvertidos conseguiría un periodismo más objetivo precisamente porque lo haría menos subjetivo (Fox 2013, 265).

En tercer lugar, la información fáctica debería ser *clara y comprensible para todo el mundo*, con independencia de su clase social, de su formación y de sus recursos económicos. No sería aceptable que para poder entender las noticias hiciesen falta conocimientos técnicos, puesto que eso dificultaría la deliberación a las personas no expertas y las pondría en una situación de dominación cognitiva. Por ello, la ciudadanía tiene derecho a que la información sea divulgativa y accesible.

Por último, la información fáctica debería presentarse de manera claramente diferenciada de los argumentos. Las periodistas no deberían mezclar información descriptiva con información argumentativa porque ello daría una ventaja inmerecida a los puntos de vista que tácitamente se presentasen como “de sentido común”. Este punto puede entenderse como un reproche a la estrategia populista de que las periodistas alineadas con un bando -el pueblo- se presenten como informadoras neutrales e imparciales (VIII§4.1). Para el republicanismo deliberativo, es importante que las ciudadanas razonen por sí mismas, libres de prejuicios y sesgos. De ahí que la estrategia comunicativa de la prensa pluralista, a grandes rasgos centrada en reforzar los prejuicios de la ciudadanía (VI§3.1, §4.1), tampoco sea aceptable para este modelo.

La diferencia de fondo entre el republicanismo y estos dos modelos es que tanto el pluralismo como el populismo asumen que no existe información neutral y que la interpretación de los hechos está inevitablemente sujeta a la influencia de intereses

particulares. Por eso, tanto el pluralismo como el populismo asumen un modelo de periodismo emocional, implicado, e incluso partidista en lugar de un periodismo neutral y razonante como el que defiende el republicanismo deliberativo. De hecho, los argumentos son tan importantes para este modelo que por sí mismos constituyen una categoría de información democráticamente relevante, sin duda la más importante.

Información argumentativa

La tercera y última categoría de información democráticamente relevante estaría formada por esta formada por información argumentativa. La información argumentativa incluiría los argumentos democráticamente más relevantes en favor y en contra de las diferentes opciones políticas para cada uno de los asuntos de libertad, así como información crítica sobre esos argumentos.

La importancia de que la ciudadanía conozca razones en favor y en contra de las diferentes opciones políticas ha sido enfatizada tanto desde la Teoría Democrática (Pettit 1997, 188; Sunstein 2007, 2003a, 2003b, 28) como desde la Teoría del Periodismo (Charity 1995; Wessler 2018, 82; Rinke 2016, 7; Girard 2015, 286; Ettema 2007; Strömbäck 2005, 241). Sin embargo, apenas se ha profundizado sobre cuáles son específicamente las razones que la ciudadanía debería conocer. Trataré de arrojar algo de luz sobre esta cuestión, distinguiendo tres subcategorías de argumentaciones que parecen especialmente relevantes. Como se verá, las argumentaciones de cada subcategoría provienen de fuentes distintas y son relevantes por motivos distintos.

La primera subcategoría de argumentos relevantes estaría formada por las razones que motivan las decisiones de las representantes políticas (Girard 2015, 286; Pettit 1997, 188, 2014a, 128). La relevancia democrática de estas razones es independiente de su aceptabilidad pública, y se debe exclusivamente a que son las razones empleadas para justificar el ejercicio efectivo del poder político. Si los representantes han tomado una decisión sobre la base de razones públicamente aceptables, entonces conocer la motivación de esa decisión ayudará a que la ciudadanía la acepte, contribuyendo así a la estabilidad del sistema político. En cambio, si los representantes han tomado una decisión sobre la base de razones inaceptables, *a fortiori* tiene la ciudadanía el derecho a conocer la motivación de sus representantes, puesto que así podrán detectar y oponerse

a los usos injustificados del poder, desatando procesos de justificación pública que lleven a mejores decisiones (VIII§1.4).

Hay otro motivo para defender la relevancia de este tipo de razones, y es que al informar sobre los argumentos que motivan las decisiones de las representantes públicas, la prensa contribuiría a desarrollar lo que Pettit llama *cultura resistiva*. La cultura resistiva es la que tiende a generar una comunidad en la que “la gente está dispuesta a resistir al gobierno, si éste ignorase la influencia popular, y en la que el gobierno está dispuesto a evitar desencadenar resistencia” (Pettit 2012, 219). Es decir, es la cultura propia de una ciudadanía que honra la virtud que denominé *virtud contestataria* (VIII§2.2). Así pues, la ciudadanía tiene derecho a conocer las razones que motivaron la toma de decisiones políticas, tanto si estas razones son aceptables como si no lo son.

La segunda subcategoría de argumentos relevantes estaría formada por los argumentos públicamente inaceptables ofrecidos por agentes y grupos poderosos. Lo que hace democráticamente relevantes a estos argumentos es su potencial perjuicio a la deliberación democrática. Desde una perspectiva republicano-deliberativa, podría decirse que los agentes poderosos son aquellos que más recursos tienen para promocionar sus puntos de vista en la sociedad o, dicho con Forst (2017, cap. 2), aquellos que mayor capacidad tienen para determinar el conjunto de razones que las demás personas pueden concebir antes de tomar una decisión. Paradigmáticamente, estos agentes son élites políticas, cargos públicos, representantes de grandes asociaciones, lobistas y dueñas de grandes empresas, incluyendo medios de comunicación privados.

Todos estos agentes son poderosos porque tienen la capacidad para hacer llegar sus puntos de vista a miles o millones de personas. Y precisamente por eso, si sus argumentos públicamente aceptables, no parece necesario que la prensa les dé más visibilidad. Lo verdaderamente importante es que la prensa reproduzca y critique los argumentos de los agentes poderosos cuando sus argumentos son públicamente inaceptables. De lo contrario, sus puntos de vista inaceptables podrían extenderse por la sociedad. Al ofrecer información crítica sobre estos argumentos, la prensa contribuirá a

la detección de su inaceptabilidad pública, protegiendo a la ciudadanía frente a la dominación cognitiva en sus decisiones políticas.²⁴⁵

La última subcategoría de argumentos relevantes estaría formada por argumentos con un gran potencial deliberativo ofrecidos por agentes poco poderosos. Al contrario de lo que ocurría en el caso anterior, lo que haría que los argumentos de agentes poco poderosos fuesen democráticamente relevantes es su potencial beneficio para la deliberación democrática. Por ello, cuando se trata de fuentes poco poderosas, la tarea de la prensa en este modelo sería exactamente la contraria: dar publicidad a sus argumentos solamente si son potencialmente beneficiosos para la deliberación democrática, e ignorarlos si no lo son.

La explicación es sencilla. Si la prensa diese publicidad a los malos argumentos, en el mejor de los casos estaría malgastando la atención de la ciudadanía. En el peor, promovería puntos de vista equivocados o moralmente inaceptables. En cambio, si la prensa presta su ayuda para difundir los buenos argumentos provenientes de agentes que por sí mismos no pueden acceder a grandes audiencias –como individuos particulares, pequeñas asociaciones, o miembros de minorías- facilitará a la ciudadanía el acceso a las mejores razones generadas en toda la sociedad (Habermas 1996, 372; Baker 2001, 153). Sin ayuda de la prensa, estos buenos argumentos difícilmente podrían alcanzar al gran público y sus posibles beneficios para la deliberación se perderían. Por eso es fundamental que los medios deliberativos sean accesibles a la ciudadanía (VIII§3.1).

Como se ve, las tres subcategorías de razones democráticamente relevantes incluirían razones públicas y también razones no públicas. No hay, por tanto, solapamiento entre las razones capaces de justificar el uso del poder político y las razones democráticamente relevantes. No podía ser de otra manera ya que, aunque las únicas razones válidas para justificar el ejercicio del poder sean las razones públicas

²⁴⁵ Esto no significa que la prensa no deba difundir nunca argumentos aceptables defendidos por agentes poderosos. En algunos casos, hacerlo podría contribuir a que la ciudadanía superase sesgos irracionales contra buenos argumentos ofrecidos por agentes poderosos que, no obstante, carezcan de suficiente credibilidad en algún caso puntal. Piénsese, por ejemplo, en los argumentos científicos en favor del uso de vacunas. A pesar de provenir de una fuente tan poderosa e influyente como la ciencia, es frecuente que algunas personas los desacrediten irracionalmente. En casos como éste, la prensa podría proteger los buenos argumentos científicos frente a sesgos y prejuicios irracionales. Agradezco a Pablo Magaña sus comentarios sobre este punto.

(VIII§1.2), la deliberación democrática -que es a lo que se dedica en exclusividad la prensa (VIII§3.1)- está abierta a todo tipo de argumentaciones (VIII§1.3).

El hecho de que la prensa deba ofrecer también razones inaceptables, conllevaría el deber de no limitarse tan sólo a retransmitirlas, sino también a criticarlas según criterios de aceptabilidad pública, y especialmente las de las dos primeras subcategorías. Este deber conecta con la concepción de la prensa como una institución pública razonante, como una institución activa que razona y argumenta en lugar de limitarse a transmitir pasivamente falacias y malos argumentos (VIII§3.1). Además, la exigencia de ofrecer información crítica sobre estas argumentaciones sugiere de nuevo la necesidad de que los medios deliberativos sean *internamente deliberativos* y *estadísticamente representativos* (VIII§3.1), pues sólo así parece posible garantizar que los argumentos sean criticados de forma equitativa.

4.2. Obligaciones derivadas

Acabamos de ver que en esta concepción republicano-deliberativa el derecho ciudadano a la información concedería a la ciudadanía un acceso fácil a una cantidad moderadamente alta de información, entre la que destacaría la información argumentativa. En esta última subsección retomaré la cuestión de las obligaciones que de este derecho podrían derivarse (IV§4.3). Primero defenderé que, según esta concepción del derecho, el Estado tendría la obligación genérica de garantizar la existencia de un sector de medios deliberativos. Después discutiré tres posibles estrategias de intervención estatal que podrían cumplir con esta obligación y concluiré que, dado que todas exigirían una fuerte intervención estatal, en este modelo el derecho ciudadano a la información debería ser un derecho jurídico.

Al analizar cómo podría ser el sistema de medios en la república deliberativa, vimos que éste contaría probablemente con dos sectores, uno formado por medios deliberativos, los cuales se encargarían de cumplir la función de la prensa, y otro formado por medios no deliberativos, que se dedicarían a una pluralidad de funciones (VIII§3.3). Pues bien, de esta concepción del derecho ciudadano a la información podría derivarse la obligación genérica para el Estado de asegurar que el primero de estos sectores existe, promoviendo la proliferación de medios deliberativos (VIII§3.1). El republicanismo

deliberativo confía en que la sociedad civil -es decir, el mercado y las asociaciones privadas de todo tipo- generen por sí mismas medios no deliberativos suficientes como para crear el otro sector. Ese sector sería, pues, una preocupación menor para el Estado.

En este punto el presente modelo se aproximaría al pluralismo, que también exigiría al Estado la creación de un sector de medios específico, en ese caso *medios segmentados* (VI§4.2). El republicanismo deliberativo se aleja por tanto del elitismo y del populismo, que no distinguirían entre sectores de medios y asignarían al Estado obligaciones relativas a todo el sistema mediático. Para el elitismo, esta obligación consiste en evitar al máximo la intervención pública y en permitir la gestión privada de todos los medios (V§4.2). Para el populismo, en cambio, la obligación del Estado sería básicamente la contraria: intervenir para arrebatar a la élite el control de todos los medios e infraestructuras de comunicación y para transferírsele al pueblo (VII§4.2)

Ahora bien, centrándonos en el republicanismo deliberativo, ¿cómo podría el Estado garantizar la existencia de un sector de medios deliberativos? Aquí analizaré tres estrategias de intervención que podrían hacer que los medios deliberativos proliferasen: regular medios privados, crear medios públicos y financiar públicamente medios deliberativos privados. Las tres estrategias son simultáneamente compatibles, aunque como argumentaré ahora sólo las dos últimas parecen realmente recomendables.

La primera estrategia, que como veremos sufre serios problemas, consistiría en *regular medios privados* de tal forma que, cuando estos medios informen -por ejemplo, cuando las televisiones o las radios privadas emiten informativos- promuevan adecuadamente la deliberación ciudadana o, al menos, no la dificulten.

Dentro de esta primera estrategia podrían incluirse, en principio, las medidas sancionadoras que exijan a los medios privados la adecuada presentación de información, como por ejemplo que se distinga entre hechos y opiniones, que se dé un trato objetivo e imparcial a la información, o que se cumpla con la exigencia de veracidad (III§5.1). En teoría, estas medidas mejorarían la provisión de lo que he denominado *información fáctica* (VIII§4.1). No obstante, este tipo de medidas son extremadamente difíciles de precisar, por lo que corren el riesgo de terminar coartando la libertad de expresión. De ahí que suelen relegarse a normativas blandas, como los códigos éticos, cuyo incumplimiento no conlleva sanciones.

Dentro de esta primera estrategia de intervención también podrían concebirse medidas que, en lugar de exigir un determinado trato a la información, impongan unas exigencias estructurales a los medios privados para que, cuando informen, sean más deliberativos. El derecho de las minorías a estar representadas en los medios privados o la obligación de que los medios presenten visiones alternativas sobre las cuestiones de las que informan, presumiblemente con la presencia de quienes las defienden, irían en esta línea. Es esperable que estas medidas mejoren la provisión de lo que he llamado *información argumentativa* (VIII§4.1). Sin embargo, también impondrían restricciones muy severas sobre la libertad de gestionar los medios privados, restricciones denunciadas fieramente por el elitismo (V§4.2) y que incluso desde la perspectiva del republicanismo deliberativo podrían parecer excesivas.

Por otro lado, si este modelo defiende la existencia de un sector de medios no deliberativos, ¿no requiere eso dejar que los medios privados funcionen libremente? Estas consideraciones sugieren que la primera línea estratégica, que pretende regular los medios privados, no es muy recomendable.

La segunda estrategia, más prometedora que la primera, consistiría en *crear medios públicos deliberativos*. El objetivo de esta estrategia sería crear desde el Estado medios que respondan al ideal de prensa como institución pública razonante. La ventaja de esta estrategia es que al no plantear regulaciones a los medios privados, evita conflictos con los derecho individuales. Por otro lado, los medios públicos pueden evitar más fácilmente la dependencia económica y social que suelen padecer los medios privados, sometidos al capricho de sus dueños y a la tiranía del mercado. Al contar con una fuente de financiación asegurada, estos medios pueden aislarse con relativa facilidad de las influencias espurias, tanto del mercado como de las preferencias sociales irreflexivas.

Esta segunda estrategia se ha ganado las simpatías de Pettit (2012, 234), quien ha defendido la necesidad de que el Estado cree un retransmisor público que sea política y económicamente independiente, como la BBC. En el siguiente capítulo defenderé que la BBC, a pesar de cumplir satisfactoriamente bien los estándares del ideal de prensa republicano, no puede encarnarlo en solitario (IX§1.1). Parte del problema reside en que la corporación es únicamente un medio y, como se recordará, la república deliberativa necesita una gran pluralidad de medios deliberativos (VIII§3.1).

La estrategia de creación de medios públicos sufre además otros problemas. El más grave es la posibilidad de que el gobierno controle directamente el medio dictando sus decisiones editoriales.²⁴⁶ El más frecuente, sin embargo, es que los medios públicos no disfruten de plena independencia política y económica. A menudo, aunque los medios públicos no sean directamente controlados por el gobierno, el poder político retiene un poder demasiado alto sobre ellos, ya sea porque puede elegir quién se sienta en su consejo de administración, ya sea porque puede decidir arbitrariamente su presupuesto. Esto es, por cierto, lo que ocurre en la BBC. Los problemas de la segunda estrategia -la escasa pluralidad y la insuficiente independencia- son, no obstante, fácilmente superables. Eso es al menos lo que argumentaré más adelante, donde tomando la BBC como punto de partida, sugeriré alguna pequeña reforma institucional.

La tercera estrategia consistiría en *financiar públicamente medios deliberativos privados*. Esta estrategia apunta a un camino intermedio entre la regulación de medios privados y la creación de medios públicos. A diferencia de estas dos estrategias, esta vía intermedia no se ha llegado a implementar, al menos a gran escala, y apenas ha recibido atención. No obstante, existe una creciente discusión sobre la posibilidad de que el Estado financie medios que cumplan ciertas características que, se supone, harían más probable que informen adecuadamente a la ciudadanía.

Las propuestas en esta dirección podrían dividirse entre que defienden formas de financiación indirecta mediante exenciones fiscales a ciertos medios (Cagé 2016), y las más ambiciosas, que plantean mecanismos de financiación pública directa mediante la distribución de fondos públicos por votación democrática (Ackerman 2011; McChesney y Nichols 2010; Latham 2012). En seguida evaluaré las virtudes y los defectos de estas propuestas (IX§2.1-§2.4), de las que podrían extraerse valiosas enseñanzas sobre cómo habrían de crearse medios privados en la república deliberativa (IX§2.5).

Cabe mencionar que esta tercera estrategia probablemente contaría con la simpatía de Pettit. A su juicio, además de la creación de medios privados, la adecuada información

²⁴⁶ En España la manipulación de los medios públicos por parte del gobierno ha sido denunciada en innumerables ocasiones. Pero no se trata de un problema nacional, sino propio de los medios públicos. Incluso la prestigiosa BBC ha sido históricamente controlada por las élites políticas británicas, que en alianza con el MI6, han vetado periodistas y puntos de vista, imponiendo así la agenda del *establishment* político en los medios públicos (Mills 2016).

de la ciudadanía requiere que el Estado promueva la creación de medios accesibles y cuya propiedad esté diversificada (Pettit 2012, 234; 1997, 169). Según el filósofo, de aquí se sigue no sólo la exigencia de que el Estado diversifique la propiedad de los medios y cree medios públicos, sino que también implica que

el Estado debería establecer o subsidiar medios que estén gobernados por intereses distintos a aquellos que dominan la vida comercial: debería apoyar servicios estatales de retransmisión semiautónoma, por ejemplo, e incentivar tanto como se pueda el crecimiento de medios comunitarios (Pettit 1997, 169).

Pettit señala, además, que estos medios privados no comerciales, generados bajo el auspicio del Estado, estarían sometidos a alguna regulación pública, pero que en general deberían disfrutar de un alto grado de autorregulación (*ibid.*). En el siguiente capítulo, defenderé que ésta es la dirección que debería seguir el diseño institucional de la prensa en la república deliberativa.

Antes de eso, y para cerrar el capítulo, queda por anotar que las tres estrategias de intervención planteadas por el republicanismo deliberativo -regular medios privados, crear medios públicos y financiar públicamente medios privados- requieren un papel muy activo del Estado, el cual debería intervenir en el sistema de medios, imponer regulaciones e invertir grandes sumas de dinero. Desde luego, no se trata de medidas tan agresivas como las defendidas por el populismo, que prácticamente plantea acabar con los medios privados (VII§4.2), pero sí lo suficientemente importantes como para concluir que, en este modelo, el derecho ciudadano a la información se podría concebirse como un derecho jurídico, merecedor de reconocimiento y protección institucional.

La consideración del derecho ciudadano a la información como un derecho jurídico, digno de reconocimiento y protección institucional, es plenamente coherente con el espíritu de la república deliberativa. Este modelo aspira a construir instituciones capaces de promover tanto la contestación como la deliberación ciudadanas (VIII§1.4), y eso es precisamente lo que haría el derecho ciudadano a la información en este modelo. Por otro lado, la inacción estatal respecto al derecho ciudadano a la información parece incompatible en este modelo. A fin de cuentas, la libertad como no dominación sólo es posible si existen instituciones que la garanticen (VIII§1.1). Sería

contradictorio con esta tesis confiar al libre mercado la garantía de una libertad tan importante como la que protege a la ciudadanía frente a la dominación cognitiva.

Pero quizás la prueba más clara de que en este modelo el derecho ciudadano a la información podría recibir pleno reconocimiento jurídico sean las propias declaraciones de sus principales referentes teóricos. Ya hemos visto que Pettit simpatiza con las estrategias de intervención estatal destinadas a implementarlo. De hecho, Pettit considera que la transparencia es insuficiente para garantizar a la ciudadanía un acceso fácil a la información democráticamente relevante que necesita (Pettit y Martí 2010, 87), lo cual sugiere que daría la bienvenida a un nuevo derecho como este.²⁴⁷

Probablemente, Forst también celebraría el reconocimiento de un derecho así, ya que ha defendido la necesidad de instituciones desde las que la ciudadanía pueda cuestionar públicamente las normas que la gobiernan. Estas instituciones, a las que se refiere como *estructura básica de justificación*, deberían distribuir los recursos necesarios para participar en la deliberación democrática, y esos recursos incluirían bienes complejos, como el autorrespeto, pero otros más básicos, como “la salud, la educación, [y] el acceso a los medios y a la discusión pública” (Forst 2001, 371). Nada hace pensar que el derecho ciudadano a la información desentonaría en este esquema.

Sin embargo, quien más claramente se ha posicionado a favor algo parecido al derecho ciudadano a la información ha sido, de nuevo, Habermas. Las audiencias, ha dicho Habermas, no son sólo consumidoras en un mercado “sino también ciudadanas que tienen *un derecho* a tomar parte en la cultura, a seguir los eventos políticos y a involucrarse en la formación de opiniones políticas” (Habermas 2009, 134). Según él, la esfera pública no puede funcionar si la prensa no proporciona información democráticamente relevante, pues a fin de cuentas esta información democráticamente relevante -los *asuntos de libertad*, la *información fáctica* y, sobre todo, la *información argumentativa* (VIII§4.1)- es el combustible que hace funcionar la democracia. Y si el Estado tiene la obligación de asegurar los suministros básicos de agua, electricidad y

²⁴⁷ En esta sentido, cabe anotar que Pettit celebró la introducción, por parte del gobierno de Zapatero, de medidas destinadas a fortalecer otro derecho de audiencia, el derecho de acceso a información pública. Los motivos que alegaba eran que, al poder acceder a datos y estadísticas oficiales del Estado, la ciudadanía tendría una fuente de información más rápida y menos sesgada (Pettit y Martí 2010, 87). Para una explicación del derecho de acceso, véase IV§2.

gas a la población, se pregunta el filósofo “¿[n]o debería tener una obligación similar cuando se trata de proporcionar este otro tipo de ‘energía’, cuya interrupción causa dañinas disrupciones al propio Estado democrático?” (Habermas 2009, 136).

5. Conclusión

A lo largo de este capítulo, he intentado presentar un modelo de democracia que combine las aportaciones tanto del neorrepblicanismo como de la teoría deliberativista. Como en los demás modelos, me he esforzado por ofrecer una visión completa, atractiva y coherente de la democracia, que arranque desde las ideas fundamentales y que llegue hasta los aspectos institucionales.

El republicanismo deliberativo descansa sobre dos ideas íntimamente relacionadas, cada una proveniente de una de sus tradiciones inspiradoras: el ideal republicano de libertad como no dominación y el criterio deliberativista de legitimidad como justificación pública. A partir de estos fundamentos teóricos, este modelo concibe la democracia como un proceso de toma de decisiones colectivas en el que toda la ciudadanía, y no sólo sus representantes, deliberan en busca de consensos racionales. El modelo asume que en este proceso deliberativo las ciudadanas, agentes racionales y razonables, consideran equitativamente los intereses de las demás y a partir de esta consideración transforman sus *meras opiniones* irreflexivas en *opiniones públicas* bien informadas y susceptibles de legitimar decisiones políticas.

A pesar de lo que esta imagen de la ciudadanía pudiera sugerir, el republicanismo deliberativo está muy lejos de asumir una concepción de la ciudadanía abnegada o entregada en cuerpo y alma a los asuntos públicos. En realidad, este modelo tan sólo exigiría que las ciudadanas cumplieran con dos virtudes no muy exigentes, a las que me he referido como *virtud contestataria* y *virtud deliberativa*. Lo fundamental para el republicanismo no sería, en definitiva, que la ciudadanía participase mucho en política, sino que participase bien, de manera reflexiva, racional y razonable. De ahí que el modelo aspire a construir instituciones públicas capaces de promover la contestación y la deliberación ciudadanas, instituciones que deberían ser resistentes a los intentos de manipulación por parte de grupos o individuos concretos.

Entre las instituciones encargadas de promover la deliberación ciudadana sobresaldría, por encima de todas, la prensa. Concebida como una institución pública razonante, su única función sería precisamente favorecer y estimular procesos deliberativos de calidad a gran escala. Me he referido a los medios que mejor encarnarían este ideal de prensa como *medios deliberativos*. Estos medios se caracterizan por su robusta independencia, que es triple -política, económica y social-, y por su estructura deliberativa -es decir, por su profesionalidad, su democracia interna y su representatividad estadística.

En línea con este ideal de prensa, el republicanismo podría asumir una concepción de la libertad de prensa ecléctica, que incorporaría un conjunto de derechos y obligaciones variados, todos ellos destinados a generar la pluralidad de medios deliberativos necesarios para el adecuado funcionamiento del sistema. Si fuera necesario para promover la deliberación, esta concepción de la libertad de prensa podría justificar una reestructuración del sistema de medios, imponiéndose así al derecho individual de propiedad sobre los mismos. El sistema de medios esperable en una república deliberativa constaría de dos sectores claramente diferenciados. Uno, formado por medios deliberativos, se dedicaría a cumplir la función de la prensa, mientras que el otro, formado por medios no deliberativos, se dedicaría a otras funciones, entre otras a ayudar a que los distintos grupos sociales articulen sus propios puntos de vista y sus argumentaciones *no públicas*.

Desde este marco teórico, podría entenderse que el derecho ciudadano a la información contribuiría a prevenir un tipo de dominación específica en las decisiones políticas de la ciudadanía, a la que he denominado *dominación cognitiva*. La información necesaria para ello sería relativamente alta, y podría clasificarse en tres categorías a las que - inspirándome en Habermas- he denominado *asuntos de libertad*, *información fáctica* e *información argumentativa*.

De la concepción del derecho ciudadano a la información que he planteado aquí podría derivarse la obligación genérica para el Estado de garantizar que existe un sector de medios deliberativos, triplemente independientes y dotados de una estructura interna que los haga capaces de cumplir la misión de la prensa. Las dos estrategias más adecuadas para generar esta pluralidad de medios y asegurar que la ciudadanía puede informarse adecuadamente parecen ser la creación de medios públicos plurales e

independientes -al estilo de la BBC- y la financiación pública de medios privados que cumplan mínimamente con los estándares normativos del ideal de prensa republicano-deliberativa.

En el siguiente capítulo exploraré en detalle estas dos estrategias complementarias. Por ahora, podemos concluir que en este modelo, igual que en los modelos pluralista y populista, el derecho ciudadano a la información podría ganarse el estatus de derecho jurídico, merecedor de reconocimiento y protección institucional.

Breve crítica a los modelos democráticos

A lo largo de los cuatro capítulos previos, he desarrollado cuatro modelos de democracia, cada uno con su propio ideal de prensa, su propio sistema de medios y una concepción propia del derecho ciudadano a la información (Tabla 2, pág. 200). Me he esforzado por presentar cada modelo en su mejor luz, de tal forma que todos ellos resulten tan coherentes, completos y atractivos como sea posible. El propósito de esta exposición no era, sin embargo, sugerir que cualquier modelo de democracia es igualmente aceptable, sino mostrar cuatro concepciones plausibles del derecho ciudadano a la información. De hecho, ya he anticipado que mis simpatías están con el modelo republicano-deliberativo, en cuyo diseño institucional profundizaré en seguida.

Antes de eso, y a pesar de que el objetivo de esta investigación no es defender ningún modelo específico de democracia ni ninguna concepción concreta del derecho ciudadano a la información, parece obligado explicar, aunque sea brevemente, por qué opto por ese modelo y no por otro. Por ello, y sin aspirar a refutar los otros tres modelos, presentaré algunas consideraciones que a mi juicio hacen del republicanism deliberativo un modelo superior a los demás.

Elitismo

El modelo elitista parece problemático por muchos motivos. Antes de nada, es cuestionable que la política pudiera reducirse a una mera tarea gestora, tal y como asume la tesis del fin de la historia (V§1.3), puesto que existen genuinos conflictos políticos cuya solución sólo puede ser política, y no meramente administrativa (González-Ricoy 2012). Por otro lado, también parece esperable que las propias élites estén divididas entre sí mucho más de lo que el modelo presupone (Bachrach 1967, 53, 63).

Pero sin duda lo que parece más cuestionable en el modelo elitista es su equiparación conceptual entre democracia y mercado (Elster 1997; Ovejero Lucas 2008, 54–55), así como la asunción de que la democracia puede funcionar eficientemente como un mercado (González-Ricoy 2009, 41–43; Ovejero Lucas 2008, 90–94, 116–23). Y a propósito de esto, es especialmente dudoso que las élites compitieran entre sí con resultados beneficiosos para la ciudadanía, en lugar de aliarse para promover sus

intereses sectoriales a costa del pueblo (Bachrach 1967, 64). Las élites podrían, por ejemplo, evitar que la ciudadanía adquiriese una buena educación como mecanismo para mantener sus privilegios.

La excesiva confianza que el elitismo deposita en el mercado también es apreciable en las cuestiones relativas a los medios de comunicación. En este sentido, su concepción libertaria de la libertad de prensa (V§3.2) ha sido criticada precisamente por asumir un mercado sin costes de entrada y en el que los medios no tienen intereses políticos (Curran y Seaton 2003, 342). Por otro lado, el ideal de prensa del elitismo (V§3.1) se parece demasiado al modelo de prensa comercial imperante desde el siglo XIX, que como ya vimos sufre multitud de problemas (II§1.1 y II§2). El principal problema esperable en una prensa comercial, privatizada y desregulada como la del elitismo probablemente sea que los medios carecerían de incentivos suficientes para informar a la ciudadanía adecuadamente. Me limitaré a señalar tres instancias en las que parece probable que el sistema falle.

En primer lugar, parece esperable que la prensa del modelo elitista ofrezca a la ciudadanía información sesgada por los intereses políticos y económicos de las élites que la controlan, tal y como se ha venido denunciando desde los inicios del modelo de prensa comercial (II§2.1). En concreto, cabe esperar que, en lugar de esforzarse por identificar qué líderes son más competentes, como en teoría debería hacer la prensa en este modelo (V§3.1, §4.1), los medios prefieran presentar como competentes a los líderes afines a sus propios intereses comerciales y como incompetentes a los que pongan en cuestión esos intereses. De ser así, incluso según los estándares mínimamente exigentes del modelo, la ciudadanía carecería de suficiente competencia política precisamente por culpa de su sistema mediático.

En segundo lugar, también parece esperable que la prensa de este modelo intente atraer audiencias mediante la exageración o incluso la invención de problemas. Como dice Bennet (2003, 134) a propósito del estándar de noticias como alarma antirrobo defendido por Zaller (2003) y adoptado por el elitismo (V§4.1), la prensa a menudo hace sonar *falsas alarmas*, llamando la atención sobre asuntos que realmente no merecen la pena. Se trata del viejo problema de la instrumentalización de las audiencias, también achacado tradicionalmente a la prensa comercial (II§2.2).

En tercer lugar, parece que incluso si la prensa elitista ofreciese la información que en teoría debería ofrecer (V§4.1), el sistema político distaría mucho de ser eficiente, puesto que según el estándar de noticias como alarma antirrobo la prensa avisaría a la ciudadanía de problemas que están ocurriendo ya y que, por lo tanto, ya están causando un daño a la sociedad. Parece preferible y más eficiente que la prensa avise con antelación o, por seguir con la metáfora, que haga sonar la alarma antes de que se produzca el robo (Bennett 2003, 135). Por otro lado, también sería preferible y más eficiente que, en lugar de señalar los síntomas de los problemas (paradigmáticamente la corrupción), la prensa informase sobre las causas que generan esos problemas. Así, la ciudadanía podría promover políticas que atajasen de raíz los problemas, en lugar de limitarse a tratar los síntomas (paradigmáticamente a sustituir a sus representantes corruptos). No obstante, estas aspiraciones contradirían la tesis elitista según la cual la ciudadanía no debería implicarse política (V§2.2).

Estos tres problemas sugieren que el ideal de ciudadanía bien informada no es muy factible en el modelo elitista. Parece probable que en este modelo la ciudadanía termine en una situación de ignorancia o de equívoco incompatible con la buena toma de decisiones (I§1.4), incluso bajo los estándares poco exigentes del elitismo. Los dos siguientes modelos, el pluralismo y el populismo, previenen algunos de los problemas propios de la prensa comercial porque exigen que el Estado intervenga en la regulación de los medios. Sin embargo, como se verá ahora, hay motivos para rechazar ambos modelos.

Pluralismo

El pluralismo, como el elitismo, podría cuestionarse por problemas ajenos a los medios. Entre ellos, el principal sería que este modelo probablemente tendría serias dificultades para construir y mantener las instituciones que habrían de permitir una competencia justa entre facciones (VI§1.2). Para evitar la tiranía de cualquier facción, parece imprescindible que las instituciones sean neutrales, es decir, que den un trato equitativo a todas ellas, tal y como pretende el republicanismo (VIII§1.4). Sin embargo, en el pluralismo tanto el diseño como la gestión del aparato institucional está en manos de personas que, por definición, anteponen sus intereses sectoriales a los intereses comunes

(VI§1.1, §2.1), así que resulta difícil ver cómo podrían crearse y mantenerse instituciones neutrales.

Este problema afectaría también a la prensa, que en teoría debería segmentarse adecuadamente para que todos los grupos pudieran articular sus puntos de vista y defender sus intereses (VI§4.2). Sin embargo, dado el hecho del faccionalismo (VI§1.1), lo más probable sería que las minorías que no formasen parte del gobierno, y especialmente aquellas que no tuvieran capacidad para chantajear a los partidos gobernantes, tuviesen serias dificultades para conseguir su correspondiente segmento de prensa. De ser así, estos grupos minoritarios sufrirán una clara desventaja competitiva respecto a los mayoritarios, algo que desde los propios parámetros pluralistas parece inaceptable (VI§1.2).

Un segundo problema relacionado con el funcionamiento de la prensa es que parece esperable que las mayorías, que se repartirían el control de la prensa entre ellas, terminen no sólo expulsando a las minorías de las instituciones, sino también colonizándolas culturalmente. Recuérdese que en el modelo pluralista la prensa sería la herramienta política por excelencia y cumpliría la función de mantener cohesionadas y articuladas a las facciones (VI§3.1). Privadas del acceso a esta herramienta política fundamental, las minorías difícilmente podrán defender y articular sus intereses, así como preservar su identidad colectiva, lo que previsiblemente les impediría defenderse frente a una colonización cultural que, de nuevo, parece contraria al espíritu del modelo pluralista.

Un tercer problema relacionado con el sistema de medios pluralista sería que no habría ningún medio realmente neutral. Todos estarían sometidos a los intereses de alguna facción, partido o coalición. Por lo tanto, en este modelo las ciudadanas sólo podrían acceder a información sesgada, así que sería previsible que los sesgos cognitivos que afectan a la ciudadanía (I§2.5) tuvieran en este modelo unos efectos excesivos, incompatibles con la adecuada comprensión de la realidad. Por otro lado, y quizás de forma más grave, los efectos de estos sesgos, previsiblemente amplificadas por los medios partidistas, contribuirían a la polarización a la fragmentación de la sociedad (Levendusky 2013; Levendusky y Malhotra 2016; Sunstein 2007), lo cual dificultaría aún más la convivencia pacífica entre facciones. Es decir, que la prensa del pluralismo

no haría más que reforzar las tendencias naturales del propio sistema hacia la inestabilidad y el conflicto.

Sería posible, claro, que las ciudadanas consultasen diferentes puntos de vista e imaginasen cuál es la realidad a la que todos esos puntos de vista se refieren. Sin embargo, no parece muy realista esperar que las ciudadanas consulten regularmente una multitud de medios sesgados para tratar de entender la realidad a la que todos ellos se refieren, pues la motivación para dedicar atención a los asuntos públicos es limitada (I§3.3); precisamente, la función de la prensa consiste en ahorrar a la ciudadanía parte de ese esfuerzo (I§1.3, §2.2, II§1.2, IV§4.1). En todo caso, no sería esperable que las ciudadanas pudieran comprender la realidad a partir de muchas versiones distorsionadas de la misma, sino únicamente que adquiriesen su propia versión distorsionada de los hechos.²⁴⁸

El cuarto problema, revelado por la ausencia de información veraz, sería que en este modelo las periodistas no tratarían a las ciudadanas como seres autónomos con capacidad para juzgar por sí mismas, sino como masas a las que manipular y movilizar según sus propios intereses. Así, si el modelo comercial de prensa instrumentaliza a la ciudadanía con fines comerciales (II§2.2), podría decirse que el modelo de prensa segmentada del pluralismo manipularía a la ciudadanía con fines partidistas. Visto así, tanto el ideal de prensa pluralista como el modelo pluralista en su conjunto pierden atractivo. En definitiva, en este modelo el ideal de una ciudadanía bien informada y capaz de gobernarse a sí misma parece imposible.

²⁴⁸ Sirva a modo de ejemplo el siguiente caso real que relata el periodista español Pascual Serrano (recuérdese que España sería, según Hallin y Mancini (2004) una democracia pluralista). “Los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2008, el diario *El País* difundió documentos oficiales calificados de alto secreto que demostraban que el Gobierno español en la época de José María Aznar conoció y aprobó que los vuelos clandestinos de la CIA con destino a la base estadounidense de Guantánamo utilizaran los aeropuertos y el espacio aéreo español. Tras varios días de respuestas surrealistas del Gobierno Zapatero afirmando que los documentos secretos no aparecían en los archivos del ministerio, mientras que el alto cargo que los firmó reconocía su validez, el ministro Miguel Ángel Moratinos compareció ante la comisión de Asuntos Exteriores del Congreso. Al día siguiente, los titulares de prensa eran los siguientes. En *El País* embisten contra Moratinos y contra Aznar: «Moratinos justifica la connivencia de Aznar con los vuelos a la prisión de Guantánamo». El diario *Público*, sólo contra Aznar: «El gobierno confirma que Aznar autorizó los vuelos a Guantánamo». Y *ABC* exculpa a todos: «Moratinos proclama que los vuelos de Guantánamo nunca tocaron España»” (Serrano 2016, 48).

Populismo

El populismo, al igual que el elitismo y el pluralismo, podría ser cuestionado por motivos ajenos a su sistema de medios. Por ejemplo, podría mencionarse lo paradójico que resulta defender la soberanía popular (VII§1.4) y, al mismo tiempo, entender que el pueblo no es más que una identidad social construida mediante la manipulación emocional de las masas, las cuales no tienen preferencias fijas, ni estables (VII§2.3), ni racionales (VII§2.1). También podrían mencionarse otros problemas derivados del antagonismo entre el pueblo y la élite, como la paradójica necesidad de seguir acusando a la élite de corrupción y de usurpación del poder, incluso después de haber tomado el poder (Müller 2016, 42–43; Urbinati 2019, 6; Taggart 2000, 100; Villacañas Berlanga 2015, 90).

Igualmente problemática parece la aspiración populista de crear una democracia directa, ya que como vimos esta pretensión genera una relación muy conflictiva con las instituciones representativas (VII§1.6). De hecho, es frecuente que se critique a los gobiernos populistas por deslizarse hacia fórmulas antidemocráticas en las que el líder o el partido que supuestamente representa al pueblo ocupan el Estado, suprimen las instituciones representativas e instauran una forma de gobierno directo pero autoritario, ejercido en nombre del pueblo al que ese líder o partido dicen representar (Taggart 2002, 79, 2000, 79; Müller 2016, 44–46, 57, 62). Si esta relación conflictiva con las instituciones es cierta, entonces parece que en lugar de transferir el control de la prensa al pueblo, como teóricamente plantea el populismo (VII§4.2), la prensa podría acabar bajo control directo del líder o del partido que en teoría representa al pueblo.

Sin embargo, el principal problema del populismo en relación con los medios de comunicación probablemente sería la desconsideración que este modelo muestra por la veracidad de la información que la prensa ofrece a la ciudadanía. Si la prensa comercial del elitismo puede ser acusada de instrumentalizar a sus audiencias para promover los intereses de la élite, y si la prensa pluralista puede ser acusada de retorcer la realidad para promover ciertos intereses partidistas, lo cierto es que la prensa del populismo podría ser acusada de ser totalmente indiferente a la verdad.

Recuérdese que el objetivo del proceso democrático populista es movilizar las pasiones de la ciudadanía, rearticular sus identidades y construir una nueva identidad popular

compartida (VII§1.2, §1.5). En este modelo, el papel de la prensa sería básicamente contribuir a esta rearticulación irracional de las identidades ofreciendo a la ciudadanía una enorme cantidad de información (VIII§3.1 y §4.1). Dada la naturaleza de ese proceso político, podría decirse que la prensa estaría al servicio de lo que Roberts (2010) bautizó como “política de la posverdad” y que la información a la que la ciudadanía tendría derecho no serían más que, siguiendo la terminología de Frankfurt (2005), “patrañas” (*bullshit*) populistas.

Según Frankfurt, las patrañas se oponen tanto al decir la verdad como al mentir. Quien miente, igual que quien dice la verdad, debe asumir la verdad como un valor. Esto es obvio en el caso de quien trata de decir la verdad. Pero también quien miente debe honrarla como un valor, porque para insertar su mentira en un punto específico del sistema de creencias, debe ser coherente con ese sistema de creencias; de lo contrario su mentira no sería creíble. De ahí que quien miente deba rendir cierto respeto al valor de la verdad (Frankfurt 2005, 51, 60). En cambio, quien dice patrañas carece por completo de este tipo de consideración por la verdad (*op. cit.*, 33), pues su intención no es ni mostrar cómo es el mundo ni tampoco presentar una versión falsificada del mismo. El propósito de quien dice patrañas es, simplemente, ocultar sus propias intenciones mediante el discurso (*op. cit.*, 54). Las patrañas son ese discurso. Son un discurso que instrumentaliza la expresión utilizándola para distraer a la audiencia de las intenciones reales de quien habla.

Pues bien, aplicando los conceptos de Frankfurt a este modelo, podría decirse que el tipo de comunicación promovida por el populismo y el tipo de información al que la ciudadanía tendría derecho en este modelo consistirían en un tipo específico de patrañas, al que podría denominarse *patrañas populistas*. Lo que tendrían de particular las patrañas populistas es que tratarían de distraer a la ciudadanía de la intención específicamente populista de quien habla. Esa intención no es otra que la de movilizar las pasiones de la gente, rearticular el significado de los términos y construir una identidad popular que aglutine a distintos sectores en un mismo grupo social: el pueblo.

Al reducir la concepción del derecho ciudadano a la información a una suerte de *derecho a las patrañas* se revelaría que este modelo, al igual que el pluralismo, no trataría a las ciudadanas como agentes autónomos capaces de comprender la realidad y

tomar decisiones propias. Parece más que bien que en el modelo populista las ciudadanas serían tratadas como objetos a los que manipular y movilizar según planes ajenos a ellas mismas. Visto así, el populismo también parece incompatible con el ideal de una ciudadanía bien informada, y pierde gran parte de su atractivo.

Republicanism deliberativo

Lo dicho hasta ahora explicaría –al menos parcialmente– los problemas de los tres primeros modelos y el por qué tenemos razones, que lógicamente requieren mayor desarrollo, para rechazarlos. Pero no explica por qué el republicanism deliberativo sería preferible a ellos. A mi juicio, hay varias razones de peso para considerar que este modelo es preferible a los otros tres.

En primer lugar, y en términos generales, el republicanism deliberativo resulta preferible porque parece ser el único modelo que da un reconocimiento pleno a la autonomía de la ciudadanía, esforzándose por hacer que las decisiones respondan a las preferencias autónomas de la gente. Lafont (2020) ha capturado bien este punto al defender que la ciudadanía no debería plegarse ciegamente a las decisiones de sus representantes. En un tono similar, Pettit (2012) ha defendido que el gobierno debe ejercerse en los términos del pueblo, y Habermas (1998, 255) ha dicho que las leyes deberían ser leyes coercitivas pero simultáneamente “leyes de libertad”.

Esta aspiración a que el gobierno sea una expresión real de la autonomía ciudadana es algo que sólo el republicanism deliberativo parece aspirar a conseguir. El elitismo defiende la delegación casi total en élites supuestamente más competentes; el pluralismo no aspira a que la ciudadanía comprenda los intereses ajenos ni, por tanto, las motivaciones de las decisiones que tienen en cuenta esos intereses; y el populismo, por su parte, parece hacer una apología de la incomprensibilidad política incompatible con la idea misma de autonomía. En ninguno de estos casos parece posible afirmar que la ciudadanía es realmente autónoma, que la ciudadanía está verdaderamente bien informada ni que gobierna en sus propios términos. Parece más bien que en estos tres modelos la ciudadanía se dejaría llevar ciegamente por quienes gobiernan en su nombre.

En segundo lugar, y precisamente por eso, parece que este modelo es el que mejor encaja con el ideal de ciudadanía bien informada que vimos en el primer capítulo (I).

Por un lado, el republicanismo deliberativo reconoce que la ciudadanía moderna tiene una disposición limitada para implicarse en los asuntos públicos, y por ello no exige una participación excesiva (VIII§2.2). Por otro lado, también reconoce que los razonamientos políticos de las ciudadanas podrían sufrir sesgos, tal y como vimos (I§3.5), y por ello defiende la deliberación democrática como un mecanismo a través del cual las preferencias inmediatas de la ciudadanía se transforman en preferencias públicamente aceptables (VIII§1.3, §2.3). En resumen, el republicanismo deliberativo parece ser el modelo que más y mejor se preocupa por desplazar a las ciudadanas desde las situaciones de ignorancia y equivocación hacia la de conocimiento (I§2.4).

En tercer lugar, y en relación con la promoción de la deliberación, el ideal de prensa de la república deliberativa parece ser el que mejor coincide con el discurso tradicional, sostenido por las propias periodistas, según el cual la prensa es una institución democrática al servicio de la ciudadanía (II§1.2). Al igual que este discurso, el ideal de prensa del republicanismo deliberativo entiende que la prensa es una institución pública, independiente de intereses particulares y dedicada exclusivamente a ofrecer un servicio público (VIII§3.1). Esta coincidencia sugiere que este modelo responde mejor a nuestras intuiciones sobre cómo debería funcionar la prensa y, lo que es más importante, compele a este modelo a diseñar la prensa de tal modo que cumpla con esa expectativa, algo que no ocurriría en los otros tres modelos, en los que la prensa terminaría fácilmente al servicio de intereses particulares.

El cuarto motivo para preferir este modelo es precisamente ése, que el diseño institucional de la prensa promovido por el republicanismo deliberativo (VIII§3.1) parece ser el único capaz de superar los problemas tradicionalmente asociados a la prensa, muchos de los cuales podrían fácilmente enquistarse en los otros modelos. Al exigir que la prensa sea triplemente independiente y dotada de una estructura deliberativa, este modelo parece capaz a evitar los sesgos políticos y económicos que tradicionalmente ha sufrido la prensa comercial (II§2.1), sesgos de los que los otros tres modelos de prensa no pueden librarse. Así, la calidad de la información esperable en este modelo sería mucho mayor que en los otros tres.

Además, el modelo de prensa del republicanismo deliberativo también evitaría los otros problemas que tradicionalmente han afectado a la prensa y que son independientes de la

calidad de la información (II§2.2). Al establecer regulaciones para la prensa, evitaría la crítica que apela a los límites éticos del mercado, según la cual el proceso de discusión pública no debería regirse por las normas del mercado. Este problema lo evitarían también el pluralismo y el pluralismo, aunque en esos casos parece previsible que las regulaciones terminasen generando otros problemas, como la instrumentalización de las audiencias para fines partidistas. En este caso, la instrumentalización de las audiencias no sería un problema, ya que la única función de los medios deliberativos sería informar a la ciudadanía. Así que esta función no podría concebirse como un instrumento para maximizar beneficios, promover los intereses de las facciones o generar una identidad popular compartida, tal y como probablemente acabaría ocurriendo en los otros modelos. Por último, el clasismo con el que la prensa comercial trata a la ciudadanía, que es otro problema típico de la prensa comercial, también se evitaría al asegurar que los medios deliberativos estén bajo control democrático y que son internamente plurales y democráticos. De ese modo la prensa daría un trato equitativo a los intereses de todo el mundo, con independencia de su clase o posición social.

Podría alegarse en contra del modelo republicano-deliberativo que los otros tres modelos son más precisos en su descripción de la realidad. No en vano, es frecuente que quienes defienden los modelos elitista, pluralista o populista se jacten de hacer un tipo de teoría realista y explicativa, al tiempo que critican el exceso de idealismo propio de quienes defienden posturas deliberativo-republicanas (Schumpeter 1944, 271; Sartori 1987, 154; Bachrach 1967, 93; Posner 2003, 164, 158, 207; Achen y Bartels 2016, 7; Mouffe 1999). Lo que tienen en común estas tres visiones de la democracia es que son pragmáticas. Es decir, que empiezan por lo que hay y hacen propuestas normativas para adaptarse a ese estado de cosas, en lugar de empezar por una concepción idealizada y preguntarse después qué medidas habría que adoptar para llegar allí. Posner (2003, 184) se ha referido a esta metodología como “la prioridad de lo empírico sobre lo teórico”. Probablemente por eso estos tres modelos se ajustan más a la realidad de nuestras sociedades democráticas y probablemente por ello tengan una mayor capacidad para *explicarlas*.

Sin embargo, como teoría normativa, el republicanismo deliberativo es superior precisamente porque no trata de describir cómo son las cosas para luego ajustar la teoría a ese estado de cosas, sino que, al contrario, trata de justificar cómo deberían ser las

cosas y, después, propone mecanismos para aproximar la realidad a ese ideal regulativo. En resumen, precisamente por quedarse más cerca de lo ideal, este modelo es el mejor *justificando* cómo deberían ser nuestras instituciones, que es a fin de cuentas en lo que consiste la teoría normativa (Habermas 1996, 290). Y por eso, aunque los demás modelos puedan parecerse más a cómo funciona la democracia en realidad, el republicanismo deliberativo parece preferible como teoría *normativa*.

Aunque una crítica exhaustiva de los modelos requeriría una discusión mucho más elaborada que la que aquí puedo ofrecer, confío en que estas breves consideraciones sirvan al menos para explicar por qué considero que el republicanismo deliberativo es un modelo superior a los otros tres. En el siguiente capítulo me centraré en este modelo y trataré de precisar un poco más su respuesta a la cuestión institucional, indicando algunos principios normativos que podrían guiar el diseño institucional de la prensa en una república deliberativa.

CUARTA PARTE: DISEÑO INSTITUCIONAL

IX. CONSTRUYENDO LA PRENSA DE LA REPÚBLICA DELIBERATIVA

¿Qué implica exactamente un periodismo democrático? Creo que debe proporcionar informes rigurosos sobre la gente que está involucrada en el poder y sobre la gente que desea estar en el poder, tanto en el gobierno como en el sector empresarial. Debe tener un método plausible para separar la verdad de las mentiras, o al menos para evitar que las mentirosas queden impunes. Y debe proporcionar una gran variedad de opiniones informadas acerca de los asuntos más importantes de nuestros tiempos, no solo de los asuntos del día, sino de los grandes asuntos que asoman en el horizonte. Estos asuntos no pueden ser determinados principalmente por aquello de lo que habla la gente que está en el poder.

ROBERT McCHESNEY, *The Political Economy of the Media*.

A lo largo de los últimos cuatro capítulos he tratado de aclarar las dos grandes cuestiones pendientes sobre el derecho ciudadano a la información. Una era la cuestión del contenido, que consistía en determinar la cantidad y el tipo de información a que este derecho -y perdón por la redundancia- daría derecho (IV§4.2). La otra era la cuestión de las obligaciones derivadas, que trataba de identificar los deberes que de este derecho se derivarían para el Estado (IV§4.3). La discusión previa ha revelado que cada modelo de democracia concibe el derecho ciudadano a la información de una forma específica y, por lo tanto, que cada modelo responde a estas cuestiones de forma distinta (§4 en V-VIII). Puede compararse las cuatro concepciones del derecho, así como los demás elementos de cada modelo, en la Tabla 2 (pág. 200).

Una vez aclaradas estas dos cuestiones, podemos retomar otra, anterior, más importante y también la más difícil de responder. Esta cuestión, a la que me he referido como la cuestión del diseño -o de la reforma- institucional de la prensa, podría plantearse así: ¿cómo podemos reformar la prensa para que cumpla satisfactoriamente su función informativa? O, dicho de otro modo, ¿qué medidas específicas deberíamos adoptar para que la prensa satisfaga el derecho ciudadano a la información? (II§3). Esta cuestión no podía responderse antes precisamente porque cualquier propuesta de reforma de la prensa asume una concepción determinada del derecho ciudadano a la información.

Mi propósito en este capítulo será responder esta cuestión desde el modelo que se ha revelado como superior: el republicanismo deliberativo (VIII y *Crítica a los modelos democráticos*). Para ello, conviene recordar, aunque sea brevemente, cuál sería el ideal de prensa de este modelo, así como las dos estrategias adecuadas para promoverlo.

El ideal de prensa del republicanismo deliberativo consiste en una multitud de medios *deliberativos*, es decir, medios que cumplan dos características: ser triplemente independientes y tener una estructura deliberativa (VIII§3.1). La triple independencia exigiría que los medios sean política, económica y socialmente independientes, y además que estén bajo control democrático. Por su parte, la estructura deliberativa exigiría que los medios estén constituidos de tal forma que sean proclives a promover la deliberación democrática de calidad en la sociedad. Esta segunda exigencia entraña la necesidad de que los medios que cumplen la función de la prensa sean profesionales, estadísticamente representativos de la población e internamente democráticos.

Dos estrategias adecuadas para promover la proliferación de medios triplemente independientes y dotados de estructura deliberativa serían: la creación de medios deliberativos *públicos* y la financiación de medios deliberativos *privados* con fondos públicos (VIII§4.2). Las dos secciones en las que dividiré el capítulo abordan respectivamente estas dos estrategias. El objetivo en ambos casos es identificar algunos principios que podrían orientar las políticas públicas en cada una de estas estrategias.

En la primera sección (IX§1) trataré identificar varios principios que podrían guiar la creación de creación de medios deliberativos públicos. Para ello, primero (IX§1.1) evaluaré, bajo los estándares normativos del republicanismo deliberativo, el que para mucha gente es el mejor medio de la historia: la BBC. Después (IX§1.2), y partir de esa evaluación, identificaré varios principios que podrían guiar las políticas de creación de medios deliberativos *públicos*. Esos principios aparecen simplificados en cuadro que incluyo al final del capítulo (Tabla 3, pág. 521).

En la segunda sección (IX§2), y de forma análoga, trataré de identificar algunos principios que podrían guiar las políticas de financiación de medios deliberativos *privados* con fondos públicos. A falta de casos reales, en este caso evaluaré las cuatro propuestas de regulación de medios privados más ambiciosas que se han formulado recientemente. Aunque estas propuestas no han sido planteadas en el marco de

republicanismo deliberativo, todas ellas intentan, mediante la intervención más o menos activa del Estado, que proliferen los medios de calidad.

La primera propuesta (IX§2.1), defendida por Julia Cagé, consiste en crear un nuevo estatuto jurídico que permitiría crear medios con una estructura híbrida a medio camino entre las sociedades por acciones y las fundaciones. La segunda (IX§2.2), defendida y puesta en práctica a pequeña escala por Mark Latham, consiste en crear un sistema en el que la ciudadanía repartiría unos premios a los medios que mejor informen. La tercera (IX§2.3), elaborada por Bruce Ackerman, consiste en crear un sistema en el que una partida presupuestaria se repartiría entre distintos sitios web de forma proporcional al número de votos obtenidos por cada página. La cuarta y última propuesta (IX§2.4), defendida por McChesney y Nichols, defiende la creación de un sistema de cupones que otorgaría a cada ciudadana el derecho a donar una cantidad determinada de fondos públicos a medios de su elección. Finalmente (IX§2.5), y a partir de la evaluación de estas cuatro propuestas, presentaré algunos de los principios que podrían orientar la estrategia de financiación de medios privados, los cuales también aparecen simplificados en el cuadro incluido al final del capítulo (Tabla 3, pág. 521). En la tercera y última sección (IX§3) defenderé el tipo de políticas que estos principios inspirarían frente a algunas de sus posibles críticas.

Con esto, espero poder responder, aunque sea parcialmente, a la cuestión de la reforma institucional de la prensa. Mi respuesta a esta cuestión será parcial porque no aspiro a identificar exhaustivamente todos los principios normativos que habrían de guiar las políticas de medios en la república deliberativa. Es probable que una consideración más detallada revele otros principios que aquí no menciono, o incluso que muestre que algunos de estos principios no serían adecuados. En segundo lugar, la cuestión de la reforma institucional de la prensa, igual que las otras dos cuestiones a las que me he dedicado en los capítulos previos -la del contenido y la de las obligaciones derivadas del derecho ciudadano a la información-, sólo puede responderse desde un modelo específico de la democracia. Por lo tanto, mi respuesta a la cuestión de la reforma institucional será relativa a al republicanismo deliberativo, y sólo aspira a ser válida dentro de este modelo. Además, mi respuesta será parcial porque no ofreceré una propuesta detallada para reformar la prensa, sino únicamente principios intermedios, a medio camino entre el ideal de prensa y las políticas públicas. Los detalles sobre esas

políticas públicas dependen del contexto social, económico y jurídico en el que se pretendan implantar, y eso es algo que no puedo considerar aquí.

En cualquier caso, y a pesar de todas estas limitaciones, si estoy en lo cierto, estos son principios que, quizás con la ayuda de otros más, deberían adaptarse a distintos contextos sociales, económicos y jurídicos para inspirar las políticas de medios destinadas a construir la prensa de una república deliberativa.

1. Primera estrategia: crear medios públicos

En esta sección exploraré una primera estrategia para crear medios deliberativos: la creación medios deliberativos *públicos*.

Para ello, primero (IX§1.1) evaluaré el medio público que para muchas personas es el mejor medio que jamás haya existido, la BBC. Mi propósito con esta evaluación es ver cuán independiente y deliberativa es la BBC, y extraer algunas enseñanzas sobre cómo podrían crearse medios deliberativos públicos. A partir de esta evaluación (IX§1.2) identificaré cinco principios que podrían orientar las políticas de creación de medios públicos en una república deliberativa.

1.1. El caso de la BBC

La *British Broadcasting Corporation*, conocida como *BBC*, es una entidad pública del Reino Unido que crea y distribuye contenidos de radio, televisión e internet. Fundada en 1922, actualmente goza de un amplísimo reconocimiento como fuente de información fiable e independiente, no sólo en su país sino en todo el mundo. Su prestigio es tal que ha sido considerada “la más grande organización mediática jamás establecida en la historia del mundo” (Ageh 2015). El propio Pettit (2012, 234–35) se ha referido a ella como el tipo de institución independiente al que deberían parecerse los medios de la república deliberativa. Por todo ello, cabe preguntarse si efectivamente los medios públicos deliberativos deberían ser como la BBC.

Antes de nada, hay que aclarar que la “Misión” (*Mission*) de la BBC no consiste sólo en informar, sino en “informar, educar y entretener” (RC-BBC, art. 5).²⁴⁹ La prensa, entendida como institución democrática, se dedicaría exclusivamente a la primera de estas actividades, es decir, a informar (I§2.3, II§1.2), por lo que en rigor no podría decirse que la BBC sea un medio que intente encarnar a la prensa como institución democrática. Sin embargo, ésta es una cuestión menor, ya que podríamos considerarla sólo en relación a su función informativa, que de hecho es la más importante las tres.²⁵⁰

Dejando de lado sus funciones no informativas, parece claro que un medio público como la BBC podría cumplir razonablemente bien con las exigencias normativas del ideal de prensa republicano-deliberativo, si bien harían falta algunas pequeñas mejoras.

En primer lugar, parece claro que la BBC disfruta de una amplia *independencia política* gracias a la autonomía de su órgano de gobierno, el Consejo de la BBC (*BBC Board*, RC-BBC, art. 19).²⁵¹ La clave reside en que la mayoría de los miembros que forman el Consejo de la BBC son elegidos autónomamente por el propio Consejo de la BBC. En concreto, el propio consejo elige a nueve de sus catorce miembros. De esos catorce miembros, cuatro son *miembros ejecutivos* y diez son *miembros no ejecutivos*. La

²⁴⁹ Así lo estipula la *Royal Charter for the Continuance of the British Broadcasting Corporation*, decreto al que me referiré de ahora como *RC-BBC* y en el que se establecen las normas que constituyen y regulan la institución. En su artículo 5, dice que la BBC tiene la Misión (*Mission*) de “actuar por el interés público, sirviendo a todas las audiencias mediante la provisión de contenido imparcial de alta calidad y distintivo, así como servicios que *informen, eduquen y entretengan*” (RC-BCC, art. 5).

²⁵⁰ Es cierto que la BBC persigue un conjunto de “propósitos públicos” (*public purposes*) alejados del ideal de ciudadanía informada, tales como promover el aprendizaje, ofrecer servicios creativos e inspiradores, apoyar la economía creativa del Reino Unido, o presentar los valores y la cultura británicos ante el mundo (RC-BBC, art. 6). Sin embargo, no es menos cierto que el primero de estos propósitos públicos es precisamente: “Proporcionar noticias e información imparcial para ayudar a que la gente entienda y se involucre con el mundo a su alrededor” (RC-BBC, art. 6.1). Al final del mismo párrafo se aclara que el objetivo de informar a las audiencias es capacitarlas en su rol ciudadano, es decir, que “todas las audiencias puedan involucrarse de pleno en los principales asuntos locales, regionales, nacionales, británicos y globales, y participar en el proceso democrático a todos los niveles, *como ciudadanas activas e informadas*” (RC-BBC, art. 6.1).

²⁵¹ El Consejo se encarga de que la organización cumpla su misión de servicio público, para lo que tiene asignadas las funciones más importantes de la corporación: fijar la dirección estratégica, distribuir su presupuesto, crear acuerdos para sus actividades comerciales, o crear las estructuras a través las cuales se crea contenido, se gestionan las quejas y se evalúa el rendimiento de la entidad, entre otras (RC-BBC, art. 20.3). Tal y como estipula el artículo 20.2 del RC-BBC, el Consejo debe ser independiente del poder político: “cada miembro del Consejo debe en todo momento defender y proteger la independencia de la BBC, lo que incluye actuar en el interés público, elaborar juicios independientes y no buscar ni recibir instrucciones de los Ministros del Gobierno ni de cualquier otra persona”. Para más información sobre el Consejo y sus miembros, véase <https://www.bbc.com/aboutthebbc/howweare/bbcboard>. Accedido el 27/12/2019.

diferencia entre ambos es que los primeros constituyen el Comité Ejecutivo, órgano encargado del buen funcionamiento diario de la entidad, y los otros no.²⁵²

Los miembros elegidos por el Consejo son los cuatro miembros ejecutivos y cinco de los miembros no ejecutivos. Los cinco miembros restantes -todos ellos no ejecutivos- son nombrados por la Reina, a propuesta del gobierno. Cada uno de estos miembros nombrados por la Reina tiene un rol específico (RC-BBC, arts. 21-25). Uno preside el Consejo de la BBC, y cada uno de los otros cuatro tiene el rol de representar en la BBC los intereses y las sensibilidades de una de las cuatro naciones del Reino Unido. Por eso el nombramiento de estos miembros requiere el acuerdo de los ministros de esas naciones.

El hecho de que la mayor parte del Consejo de la BBC, incluyendo la totalidad de su Comité Ejecutivo, sea nombrado con independencia del poder político, sumado a que todos los miembros del Consejo tienen el deber expreso de servir al interés público y de distanciarse de las presiones políticas, demuestra un alto grado de independencia política. No obstante, todavía hay margen para la mejora.

Un primer problema respecto a la independencia política es que cinco de los catorce miembros del Consejo son elegidos por el poder político, lo cual muestra que la independencia política de la BBC no es plena. En segundo lugar, y de forma más preocupante, la independencia de la BBC no está asegurada porque la existencia de la propia BBC no está garantizada. La Carta Real que constituye y regula la BBC debe ser renovada cada 10 años. La actual RC-BBC fue aprobada en 2016 y expirará a finales de 2026. Esto significa, dicho con toda crudeza, que cada 10 años -la próxima vez en 2026- la BBC tiene que *pedir permiso al gobierno para seguir existiendo*. Si en ese momento se diera una configuración de fuerzas políticas contrarias a la corporación, la Carta Real

²⁵² Este órgano tiene la responsabilidad de la gestión operativa y de la prestación del servicio; debe asegurarse de que la BBC ofrezca el servicio establecido según las estrategias del Consejo. Sus miembros incluyen al Director General de la BBC, que es también Editor Jefe y Presidente de este Comité Ejecutivo (RC-BBC, art. 25). A pesar de estas diferencias de roles, todos los miembros del Consejo de la BBC, *ejecutivos* y *no ejecutivos*, comparten responsabilidades y deben proteger la independencia de la institución. Sus deberes incluyen ejercer su propio juicio, actuar al servicio del interés público, asegurar que la BBC cumple su Misión, decidir con vistas a lo que es mejor para el público y para la audiencia, y mantener los estándares más elevados de gobierno, reportaje y gestión. Las obligaciones de los miembros del Consejo están explicadas en la propia página de la BBC. Véase <https://www.bbc.com/aboutthebbc/howweare/bbcboard>. Accedido el 27/12/2019.

podría no ser renovada, y la BBC simplemente se extinguiría. También sería posible que la Carta Real se renovase, pero con unas condiciones que recorten su independencia, por ejemplo, aumentando el número de miembros del Consejo elegidos por el poder político. Semejante situación de dependencia es difícilmente aceptable desde una postura deliberativo-republicana, para la que las instituciones deberían ser resistentes a intentos de manipulación (VIII§1.4), lo cual sin duda también incluye a la prensa (VIII§3.1).

La independencia política de la BBC aumentaría si el poder político no pudiera elegir a ninguno de los miembros de su Consejo. Sería preferible que los miembros no elegidos por el propio Consejo fuesen elegidos por la ciudadanía, por las propias trabajadoras de la BBC o, en su defecto, por asociaciones de periodistas profesionales. Probablemente, cualquiera de estas alternativas reduciría la influencia del poder político sobre los medios públicos y, de paso, aumentaría el control democrático sobre ella. La independencia política de la corporación también aumentaría si el poder político no tuviese la capacidad de dejar que se extinguiese la BBC cada vez que expira la Carta Real que la constituye.

Estas consideraciones sugieren que las políticas de creación de medios públicos deberían adherirse a los principios de *elección independiente* y de *garantías constitucionales*, que defenderé en la siguiente sección (IX§1.2).

En segundo lugar, y en lo que a *independencia económica* se refiere, parece que la BBC puntuaría mejor que en independencia política. La entidad es muy independiente económicamente en gran parte porque su fuente principal de financiación es un impuesto anual que ha de pagarse para recibir señal televisiva.²⁵³ La cantidad ingresada

²⁵³ La tasa, actualmente conocida como “licencia televisiva”, proviene de un impuesto anterior a la existencia de la BBC, cuyo objetivo era controlar y esencialmente restringir el uso de las por entonces nuevas tecnologías de telecomunicación, que a principios de siglo eran concebidas como potenciales instrumentos de guerra. Tal y como cuenta Ageh (2015), hasta los años veinte del siglo XX había tres licencias: una licencia para crear aparatos de telecomunicación, considerados tecnología militar; otra licencia para retransmitir a través de las ondas, que exigía justificar qué y a quién se retransmitía; y, por último, una licencia para poseer la maquinaria para escuchar las telecomunicaciones. Esta última licencia es la que terminaría dando lugar a la licencia televisiva actual. Desde el 1 de abril de 2020, la cuota anual es de £157.5 por vivienda, aunque las licencias son más baratas para televisores en blanco y negro, para personas con discapacidad visual y para viviendas en las que residan personas de 75 años o más (<https://www.tvlicensing.co.uk/faqs/FAQ23>, accedido el 27/01/2021). Permítaseme añadir dos datos curiosos. El primero es que, como si fuese parte de su independencia económica, la tarea de vigilar y

por este impuesto no depende de publicistas ni de empresas que pudieran amenazar con retirar fondos si la corporación no se plegase a sus intereses, por lo que la BBC es económicamente independiente de estos agentes. Además, a la corporación no le faltan recursos para producir y difundir información de calidad, ya que cuenta con fuentes de financiación adicional, como *royalties*, alquiler de colecciones, ayudas del gobierno, o ingresos por parte de sus ramas comerciales.²⁵⁴

La independencia económica de la BBC es muy amplia, por lo que hay poco margen para mejorarla. Sin embargo, el impuesto televisivo es establecido por el Gobierno y aprobado por el Parlamento, lo cual concede a los poderes políticos la capacidad para estrangular financieramente a la corporación. Dado que el republicanismo deliberativo aspira a crear una prensa cuya financiación no esté sujeta a alteraciones arbitrarias como ésta (VIII§3.1), lo ideal sería que ese presupuesto estuviera blindado frente a posibles alteraciones injustificadas por parte del gobierno. Esta consideración señala, de nuevo, la importancia de un *principio de garantías constitucionales* (IX§1.2).

En tercer lugar, y respecto a la *independencia social*, parece que la corporación es capaz de actuar con gran autonomía respecto a las preferencias irreflexivas de la ciudadanía gracias a que no está obligada a satisfacer las necesidades inmediatas del público. Sin embargo, es notorio que no existan mecanismos de *control democrático* a través de los cuales la BBC sea fiscalizada por ciudadanas que ejercitan su razonamiento público. Es cierto que cinco miembros del Consejo son elegidos a propuesta del Parlamento, por lo que podríamos asumir que estos miembros reciben algún tipo de mandato popular.

Sin embargo, la conexión entre la ciudadanía y estos miembros del Consejo es demasiado indirecta, pues no son elegidos ni fiscalizados directamente por la ciudadanía, sino por sus representantes políticos, que a su vez han sido elegidos a través de un sistema electoral, que inevitablemente distorsiona las preferencias de la

sancionar los impagos del impuesto televisivo corresponde a la propia BBC. Y el segundo es que, dado que la ciudadanía del Reino Unido ya paga por la BBC, su página web y sus aplicaciones sólo muestran publicidad a las audiencias que acceden desde fuera del país (<https://www.bbc.com/usingthebbc/cookies/how-does-the-bbc-use-cookies-for-advertising/>, accedido el 13/01/2019).

²⁵⁴ El artículo 18 de la RC-BBC estipula un deber general de asegurar que las actividades comerciales de la BBC no interfieren con sus deberes de servicio público. Por lo tanto, en principio la vocación de servicio público no debería verse comprometida por las actividades comerciales de la entidad, y si surgiese un conflicto entre ambas la primera debería prevalecer sobre las segundas.

ciudadanía. Por otro lado, los otros nueve miembros del Consejo no están bajo ningún control democrático. La falta de control democrático en la BBC sugiere la necesidad de mecanismos que permitan a la ciudadanía o a las periodistas profesionales elegir a parte del consejo de los medios públicos, tal y como estipularía el *principio de elección independiente*.

En cuarto lugar, y respecto a la *estructura deliberativa*, la corporación obtendría una evaluación sensiblemente peor en relación a su independencia. Es cierto que en la BBC están representadas las cuatro naciones del Reino Unido. Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte cuentan cada una con su respectivo miembro *no ejecutivo*, lo cual muestra cierta preocupación por asegurar la representatividad estadística necesaria para que los medios sean internamente deliberativos.²⁵⁵

Sin embargo, las nacionalidades son los únicos grupos estadísticos con representación asegurada en el Consejo de la BBC. Ningún otro grupo tiene asegurada la representación en el Consejo de la BBC, por lo que no hay ninguna garantía de que los intereses de todas las personas, y especialmente de las minorías, vayan a ser considerados equitativamente en la toma de decisiones. Es posible, por tanto, que los catorce miembros del Consejo sean personas del mismo sexo, la misma religión, la misma clase social y la misma generación, por decir sólo algunas variables.

La falta de representatividad estadística es problemática porque muestra que el carácter deliberativo de la organización no está institucionalmente asegurado. Existe el riesgo de que la BBC tome decisiones editoriales sesgadas, en las que no se consideren equitativamente los intereses de todo el mundo. De ser así, la información ofrecida por la corporación no sería el resultado de buenas deliberaciones sobre lo que es democráticamente relevante, sino de deliberaciones viciadas por consideraciones parciales e intereses espurios dominantes en un Consejo que no es representativo de la sociedad a la que sirve. Para mejorar en la estructura deliberativa de los medios públicos, sería recomendable adoptar políticas que asegurasen una mayor

²⁵⁵ Esta preocupación puede apreciarse además en varios de los deberes reconocidos en la RC-BBC, como el de interactuar con el público para considerar diferentes intereses y perspectivas (art. 10), el de reflejar y considerar las necesidades y los intereses de las distintas comunidades del Reino Unido, y especialmente de las infrarrepresentadas (art. 15) o el de maximizar la apertura, la transparencia y la rendición de cuentas (art. 12).

representatividad estadística de los distintos grupos en los que se divide la sociedad, tal y como exigirá el *principio de representatividad estadística* (IX§1.2).

Por último, la BBC sufre una limitación para encarnar el ideal de prensa de la república deliberativa derivada del simple hecho de que esta institución es únicamente *una* institución. Como se recordará, la república deliberativa necesita una pluralidad de medios (VIII§3.1), y aunque es cierto que esa pluralidad podría conseguirse con un único medio público y muchos medios privados, parece preferible que existan también muchos medios públicos. Esta consideración es la que subyace al principio de *pluralidad de medios públicos* (IX§1.2).

1.2. Principios orientadores de las políticas de medios públicos

Tras evaluar la BBC bajo los estándares normativos del republicanismo deliberativo, en esta sección propondré cinco principios intermedios que podrían orientar la creación de medios deliberativos *públicos*. Explicaré y justificaré brevemente cada uno de estos principios, a los que ya he ido haciendo alusión. Como ya adelanté, ésta no es más que una propuesta muy tentativa sin pretensión de exhaustividad. Puede consultarse la lista de principios al final del capítulo (Tabla 3, pág. 521).

(1) *Principio de garantías constitucionales*: en la medida de lo posible, la existencia y la financiación de medios deliberativos públicos deberían estar garantizadas por ley.

Este principio conectaría con la aspiración republicana de crear instituciones robustas, independientes y protegidas frente a la manipulación partidista (VIII§1.5). En la república deliberativa, la prensa es concebida como una institución fundamental no sólo para asegurar la adecuada información de la ciudadanía, sino también para generar deliberación democrática de calidad. No parece que la existencia y la financiación de una institución tan importante deba estar en manos del azar ni del mercado, sino que debería estar garantizada por ley. Ambas cuestiones son demasiado complejas como para abordarlas en detalle aquí, por lo que sólo ofreceré alguna sugerencia sobre cómo podrían garantizarse la existencia y la financiación de los medios públicos.

Para garantizar la existencia de medios públicos, una posible medida sería incluir en la constitución la necesidad de que se creen este tipo de medios. Así, igual que se garantiza constitucionalmente la protección de otras instituciones consideradas importantes, como los sindicatos o los partidos políticos, la existencia de la prensa estaría protegida constitucionalmente. Una medida así parece coherente con la asunción, ampliamente extendida, de que la prensa es la cuarta rama del gobierno democrático.

Para garantizar la financiación de estos medios, una posibilidad sería estipular que, salvo en caso de un acuerdo político amplio -por ejemplo, una mayoría absoluta o incluso cualificada- los impuestos destinados a financiar medios públicos se actualizarían automáticamente según algún índice objetivo, como el IPC. De ese modo, no sólo el poder político tendría más difícil condicionar la financiación de la prensa, sino que la institución estaría también protegida frente a posibles fluctuaciones del mercado, tal y como reclamaba Habermas (2009, 134; VIII§3.1).

(2) *Principio de pluralidad de medios públicos*: deberían crearse varios medios públicos independientes entre sí, con formatos, ámbitos de cobertura y periodicidad diferentes.

La prensa de la república deliberativa debería estar formada por una pluralidad de medios deliberativos, públicos y privados (VIII§3.1). Para que la deliberación sea lo más rica posible, lo ideal sería que existiera una pluralidad no sólo de medios privados, sino también de medios públicos. Es más, lo ideal sería que estos medios públicos fuesen plenamente independientes entre sí, que se presentasen en varios formatos diferentes (radio, televisión, periódico), que tuvieran ámbitos de cobertura distintos (local, regional, nacional e internacional) y periodicidad también diferente (diaria, semanal, mensual).

El principio de pluralidad de medios contribuiría al pluralismo de medios, aumentando la diversidad de puntos de vista, ofreciendo perspectivas de corto y largo recorrido, y evitando que los posibles sesgos de un medio público afectasen a todo el sector de medios deliberativos públicos. Después propondré un principio similar para las políticas de financiación de medios privados (IX§2.5).

(3) *Principio de elección independiente*: los miembros del consejo de administración de los medios públicos no deberían ser elegidos por el poder político.

El principio de elección independiente aspira a maximizar la independencia de los medios públicos arrebatando al poder político el control sobre ellos. Para honrar este principio parece imprescindible evitar que el gobierno y, en la medida de lo posible, las minorías parlamentarias, designen a los miembros del consejo de administración de los medios públicos.

El nombramiento de los miembros del consejo podría repartirse entre diferentes electorados. Algunos miembros podrían ser, tal y como ocurre en la BBC (IX§1.1), elegidos por el propio consejo de administración de los medios públicos. Otros podrían ser elegidos por las trabajadoras de los medios públicos, por la ciudadanía o por asociaciones de periodistas profesionales. También podría elaborarse una fórmula en la que los votos de estos distintos electorados se ponderasen para elegir al conjunto del consejo.

Sería esperable que, indirectamente, este tipo de medidas también contribuyeran a que las decisiones editoriales sigan criterios más profesionales e inclusivos, y que generen así una prensa pública más deliberativa. Sin embargo, a mi juicio, los dos principios que más podrían contribuir a dotar de estructura deliberativa a los medios públicos son los dos siguientes.

(4) *Principio de representatividad estadística*: tanto el consejo de administración como las trabajadoras de los medios públicos deberían ser estadísticamente representativos de los grupos significativos en los que se divide la sociedad.

Este principio contribuiría a que los medios públicos sean representativos de la sociedad y, por lo tanto, a que incorporen los distintos puntos de vista que en ella existen. Así se promovería la toma de decisiones más proclives a generar deliberación pública de calidad, tal y como exige el estándar de estructura deliberativa.

Esto podría conseguirse introduciendo filtros que limitasen la presencia de personas similares y que exigiesen unas cuotas mínimas de diversidad (sexual, generacional, religiosa, nacional, etc.), prestando especial atención a grupos minoritarios. La representatividad estadística no tendría por qué limitarse únicamente a los miembros del consejo administrativo. Idealmente, los medios deliberativos deberían contar con personas pertenecientes a los distintos sectores en los que se divide la sociedad (VIII§3.1), por lo que las políticas de cuotas podrían aplicarse a toda la plantilla.

Como ya vimos (VIII§1.4), la imposición de filtros es una de las medidas mediante las que el republicanismo deliberativo promueve el buen funcionamiento de las instituciones. En concreto, los filtros que operan sobre individuos deberían servir para promover que quienes acceden a un cargo sean las personas que con más probabilidad se comportarán de la forma deseada. Este tipo de medidas podrían ser especialmente útiles en las políticas de financiación de medios privados (XI§2.5).

(5) *Principio de democracia interna*: las trabajadoras de los medios públicos deberían tener derechos de participación en los medios en los que trabajen.

La representatividad estadística de la plantilla serviría de poco si las trabajadoras de los medios públicos no tuvieran voz ni voto en su funcionamiento. Por ello, también sería necesario otorgar derechos de participación a las trabajadoras de los medios públicos, permitiéndoles por ejemplo elegir a parte del consejo editorial u otorgándoles derechos específicos, como el derecho de veto a ciertas decisiones o nombramientos, o el derecho a exigir la renovación anticipada del consejo de administración.

De esa forma, la democracia interna contribuiría a que en los medios públicos se considerasen por igual los intereses de todos sus miembros, que serían representativos de la sociedad en su conjunto. Al dar derechos de participación a las trabajadoras de los medios públicos, éstas podrían actuar como un poder contestatario frente a posibles abusos del consejo de administración, que al ser más pequeño sería previsiblemente menos representativo. Así, de nuevo, este principio contribuiría a satisfacer el estándar de estructura deliberativa.

Estos cinco principios parecen guías útiles las políticas de creación de medios públicos en la república deliberativa. Aunque sería necesario un análisis mucho más detallado de los mismos, que quizás revelase su inadecuación, o que sugiriese otros principios adicionales, por ahora daré por concluido el estudio de la primera estrategia a través de la cual el Estado cumpliría con sus obligaciones derivadas del derecho ciudadano a la información. Dedicaré el resto del capítulo a la segunda estrategia: la financiación de medios deliberativos *privados* con fondos públicos.

2. Segunda estrategia: financiar públicamente medios privados

En la sección anterior he identificado varios principios que podrían ser útiles para guiar la creación de medios deliberativos *públicos*. Ahora trataré de identificar algunos principios que pudieran inspirar políticas de financiación de medios deliberativos *privados* con fondos públicos. Debido a que este tipo de políticas apenas han recibido atención, no podré evaluar medios realmente existentes, como hice antes con la BBC, sino tan sólo propuestas que plantean reformar los medios privados. En concreto, evaluaré las cuatro propuestas recientes que, a mi juicio, resultan más prometedoras.

Primero (IX§2.1) evaluaré a propuesta de Julia Cagé, según la cual debería crearse un estatuto jurídico para medios de comunicación sin ánimo de lucro. Ese estatuto permitiría la creación de sociedades de medios que combinarían características de las sociedades por acciones con características de las fundaciones, las cuales disfrutarían de ciertos beneficios fiscales. La segunda (IX§2.2) es el sistema de *medios financiados por votantes*, defendido por Latham. Su propuesta, experimentada a pequeña escala, consiste en crear un sistema de premios que se repartirían por votación democrática entre los medios que mejor informasen durante un cierto tiempo. La tercera propuesta (IX§2.3), defendida por Ackerman, consiste en que el dinero público se reparta de forma estrictamente proporcional al número de *clicks* recibidos por cada medio en su página web. La cuarta y última propuesta (IX§2.4), que es a mi juicio la más atractiva de todas, consiste en crear un sistema de cupones ciudadanos para noticias. Defendida por McChesney y Nichols, esta idea propone que a cada ciudadana se le conceda un cupón de igual valor, el cual sólo podría donarse a medios de comunicación.²⁵⁶

²⁵⁶ Por su puesto, esta lista no agota todas las propuestas que podrían evaluarse. Para una propuesta pionera, puede verse la idea de Rainey y Rehg (1996, 1972-85), según la cual habría que crear una “Corporación para el Discurso y el Debate de Interés Público,” cuya misión sería generar una esfera pública informal electrónica. Su misión sería diseñar, establecer y operar un foro electrónico no comercial en el que se discutiesen los asuntos públicos. Aunque original y explícitamente habermasiana, la idea de Rainey y Rehg era demasiado vaga y, además, ha quedado ya un tanto desfasada. Otra propuesta afin al republicanismo deliberativo sería la creación de un “sistema de información por encargo público,” tal y como ha defendido David Hind (2010, cap. 10). Su idea consiste en que las ciudadanas asignen democráticamente una cierta cantidad de dinero público a proyectos de investigación periodística. La propuesta de Hind es mucho más actual que la de Rainey y Rehg. Sin embargo, he decidido no evaluarla porque, además de padecer demasiados problemas propios -que no explicaré aquí-, se parece demasiado a aquella en la que se inspira, el sistema de *cupones ciudadanos de noticias*, que sí explicaré (IX§2.4). La propuesta de Ackerman también se inspira en la McChesney y Nichols, pero sí es lo suficientemente detallada y diferente como para recibir una evaluación propia; y así haré en IX§2.3.

En la última subsección (IX§2.5), y a partir de la evaluación de estas cuatro propuestas, identificaré algunos principios que deberían orientar las políticas de financiación de medios privados, los cuales pueden encontrarse en versión resumida al final del capítulo (Tabla 3, pág. 521).

Antes de comenzar, conviene hacer una precisión conceptual. Las tres últimas propuestas -es decir, las de Latham, Ackerman y McChesney y Nichols-, plantean varias exigencias que los medios privados deberían cumplir para optar a fondos públicos. Me referiré a estas exigencias como *criterios de elegibilidad* y llamaré *medios elegibles* a aquellos medios que, dentro de un sistema de financiación, cumplan con los criterios de elegibilidad. Que un medio sea elegible implica que opta a fondos públicos, pero no garantiza la recepción efectiva de dinero, ya que en estos tres esquemas sería la ciudadanía quien decide a qué medios, de entre los elegibles, se transfiere el dinero público. Estos dos conceptos, el de *criterio de elegibilidad* y el de *medio elegible*, serán fundamentales, no sólo para la evaluación de las tres últimas propuestas, sino también para el diseño de las políticas de financiación de medios privados con fondos públicos.

2.1. El estatuto de medios de comunicación sin ánimo de lucro

La primera propuesta que evaluaré tan sólo plantea ayudas indirectas para favorecer la viabilidad económica de cierto tipo de medios privados, a los que el Estado daría un trato fiscal favorable. En este sentido se diferencia muy claramente de las otras tres, que proponen transferir fondos públicos directamente a medios privados. Como argumentaré, la escasa intervención estatal planteada por esta propuesta es lo que haría que fuese incapaz de garantizar fondos suficientes para los medios, y por lo tanto que no pudiera asegurar su independencia económica.

La idea, defendida por la economista Julia Cagé (2016, *especialmente* cap. 3), consiste básicamente en crear un nuevo estatuto jurídico, al que denomina “estatuto de sociedad de medios de comunicación sin ánimo de lucro” (Cagé 2016, 99). El estatuto permitiría la constitución de asociaciones privadas de carácter híbrido, a medio camino entre las sociedades por acciones y las fundaciones. Según Cagé, los medios constituidos como sociedades de este tipo tendrían una estructura adecuada para informar a la ciudadanía.

Así, la propuesta retoma la aspiración republicana de crear medios independientes y dotados de una estructura deliberativa (VIII§3.1).

El análisis de Cagé (2016, 90–94) señala, en línea con el diagnóstico dominante sobre el funcionamiento de la prensa moderna (II§§2-3), que cuando los medios se constituyen como empresas terminan centrándose en maximizar beneficios y olvidando el objetivo periodístico de ofrecer información independiente y de calidad. Por eso la economista entiende que los medios de comunicación no deberían ser empresas, y mucho menos sociedades por acciones. La particularidad de las sociedades por acciones es que en ellas los derechos de participación se reparten de forma directamente proporcional a la inversión, de tal forma que quien más dinero invierte es quien más poder de decisión tiene. Podría decirse que, en lugar de la norma típicamente democrática de “una persona, un voto,” en las sociedades por acciones impera la norma típica del mercado de “un euro, un voto.” Esto explica que los medios de comunicación constituidos como sociedades anónimas terminen sometidos a personas ricas cuya aspiración es rentabilizar su inversión, no informar a la ciudadanía, lo cual, a su vez, explicaría los sesgos que sufre la información ofrecida por esos medios (II§2.1).

Para limitar el poder de las personas ricas sobre los medios de comunicación podrían establecerse límites a la inversión privada en los medios constituidos como asociaciones por acciones. Sin embargo, esta propuesta no convence a Cagé (2016, 98), que la rechaza por creer que condenaría a la prensa a sufrir infrafinanciación. A fin de cuentas, un medio de comunicación necesita mucho dinero para cumplir sus tareas democráticas, por lo que prohibir que inviertan en medios quienes más fondos tienen no parece una buena idea. Estas consideraciones llevan a Cagé a concluir que los medios no deberían ser sociedades por acciones, y sugiere la alternativa de sean fundaciones.

A diferencia de las empresas privadas, las fundaciones no reciben inversiones, sino donaciones, cuyo funcionamiento es muy distinto. Cuando se hace una donación, no se obtiene nada a cambio. La donación no da derechos de participación en la fundación, ni derecho a recibir dividendos o primas, ni tampoco puede cancelarse una vez hecha. Las donaciones son, en fin, traspasos de dinero a fondo perdido y sin ninguna contrapartida. Así que, efectivamente, si los medios fuesen fundaciones y se financiasen con

donaciones no caerían bajo el control de personas ricas tan fácilmente como si fuesen sociedades por acciones.

No obstante, Cagé también se opone a esta opción argumentando que las fundaciones no ofrecen las garantías democráticas propias de una institución como la prensa. Las fundaciones suelen estar controladas por un pequeño grupo de personas -a veces una sola-, y a menudo son gestionadas y heredadas como una propiedad privada familiar. Por eso no hay ninguna garantía de que sean internamente democráticas, ni de que rindan cuentas ante la ciudadanía. Así que la solución al problema de la prensa tampoco puede pasar por que los medios se constituyan como fundaciones (Cagé 2016, 97).²⁵⁷

Así surge la propuesta de crear un nuevo tipo de asociación, a la que Cagé se refiere como “sociedad de medios de comunicación sin ánimo de lucro”. Estas sociedades, regidas por el nuevo Estatuto, combinarían elementos propios de las fundaciones con otros propios de las sociedades por acciones (Cagé 2016, 99). Como las fundaciones, las sociedades de medios de comunicación sin ánimo de lucro podrían financiarse con donaciones, las cuales serían irrevocables y no producirían ningún tipo de dividendo (Cagé 2016, 116). En calidad de asociaciones sin ánimo de lucro, los nuevos medios no podrían distribuir ganancias entre sus miembros o benefactores, sino que deberían reinvertir sus beneficios en la promoción de su causa (Cagé 2016, 106). Sin embargo, al igual en las sociedades por acciones, las personas que invirtiesen dinero en estas asociaciones sí adquirirían derechos de participación (Cagé 2016, 116).

La adquisición de derechos de participación no sería, empero, estrictamente proporcional a la cantidad invertida. Para mantener el carácter democrático de estos nuevos medios, la adquisición de derechos de participación sería proporcional a la cantidad invertida sólo hasta un cierto límite, que Cagé sitúa en el 10% del capital total, a partir del cual los derechos de participación aumentarían según una ratio reducida. Y de manera inversa, las pequeñas inversiones generarían más derechos de participación

²⁵⁷ Nótese que Cagé está asumiendo algunos de los criterios propuestos por el ideal normativo de prensa deliberativo-republicana, según el cual los medios deberían ser, entre otras cosas, *económicamente independientes*, *internamente deliberativos* y estar sometidos a *control popular* (VIII §6.1). Su rechazo a la fundación como forma jurídica para los medios se basa, precisamente, en que, de otorgarles ese estatus, los medios no serían internamente deliberativos y ni estarían bajo control popular. Lo mismo puede decirse respecto de su rechazo al estatus de sociedad anónima, que además parece inevitablemente generar *dependencia económica*.

de los que estrictamente les corresponderían. Además, las personas cuya inversión no superase el 1% podrían agruparse en asociaciones desde las que ejercer sus derechos de participación (Cagé 2016, 99, 117). Gracias a esta estructura híbrida, a medio camino entre la fundación y la sociedad por acciones, Cagé confía en que las nuevas sociedades de medios de comunicación sin ánimo de lucro podrían atraer a grandes inversores sin perder su carácter democrático. A mi juicio, no obstante, se trata de una expectativa demasiado optimista, puesto que no parece probable que un estatuto así pudiera crear los medios que necesita la república deliberativa.

Es cierto que estos nuevos medios disfrutarían de una amplia independencia política, como es propio en las entidades privadas. Incluso aunque los partidos o el gobierno pudieran ejercer cierta influencia especial sobre alguna de estas asociaciones, no parece fácil que todas ellas pudieran caer bajo control de la clase política. Por todo ello, sería previsible que el estatuto contribuyese a generar medios políticamente independientes. Éste es un punto positivo compartido por las cuatro propuestas que evaluaré, ya que las cuatro están concebidas para crear medios privados.

Lamentablemente, no parece probable que el estatuto pudiera crear medios también *económicamente independientes*. Los medios sin ánimo de lucro creados al amparo del estatuto no podrían distribuir dividendos y tendrían que reinvertir en su causa todos sus recursos, lo cual sugiere que estos medios no estarían orientados a maximizar beneficios. Podría decirse, por lo tanto, que el estatuto crearía medios independientes de la lógica del mercado. Sin embargo, esto no es lo mismo que crear medios económicamente independientes. La independencia económica de los medios consiste en la garantía de que la financiación no depende de la voluntad arbitraria de terceros agentes que pudieran condicionar las decisiones editoriales (VIII§3.1), y no parece que el estatuto sea capaz de crear medios de este tipo. De hecho, la estructura de estos medios parece condenarlos irremediabilmente a la dependencia económica, puesto que el estatuto tan sólo ofrecería una figura jurídica con la que constituir sociedades de un nuevo tipo, pero no aseguraría ninguna financiación para esas sociedades, que quedarían a merced de la caridad.

Éste es, sin duda, el punto más débil en la propuesta de Cagé. Al no asegurar una partida directa de fondos públicos para los medios que habrían de informar a la ciudadanía, en

este esquema la viabilidad económica de la prensa no está garantizada. Y sin esta garantía institucional, la financiación de los medios depende de la voluntad arbitraria de las donantes. Por lo tanto, el estatuto de Cagé es incapaz de crear una prensa económicamente independiente, tal y como necesita la república deliberativa (VIII§3.1).

Consciente de que el estatuto podría no conseguir fondos suficientes para la prensa, Cagé propone que las donaciones a estos nuevos medios reciban algún tipo de beneficio fiscal (Cagé 2016, 99). Así, el Estado financiaría indirectamente a los nuevos medios, rebajando los impuestos a quienes invirtieran en ellos. Este tipo de intervenciones indirectas no parecen muy prometedoras, pues a fin de cuentas resulta más rentable invertir en medios que a cambio otorgan dividendos y derechos de participación. En cualquier caso, y con independencia de su efectividad, lo cierto es que promover las donaciones con estímulos fiscales no cambia el problema de fondo, y ese problema es que los nuevos medios no serían independientes porque seguirían a merced de la caridad. Por ello, la propuesta de Cagé parece insuficiente para generar el pluralismo de medios que requiere el republicanismo deliberativo.

Para evitar el riesgo de que la prensa quedase infrafinanciada, parece necesario que el Estado asegurase una provisión suficiente de fondos públicos *directos* para medios privados. Además, sería bueno que esos fondos públicos para medios privados se *repartiesen democráticamente*, es decir, que fuese la ciudadanía la que repartiese los fondos. Así se evitaría que los medios quedasen en situación de dependencia respecto pequeños grupos de magnates o burócratas que gestionasen los fondos públicos de forma arbitraria. A partir de estas consideraciones podrán identificarse tres principios útiles para orientar las políticas de medios privados, a saber: el *principio de garantías constitucionales*, el de *financiación directa* y el de *reparto democrático*, que defenderé luego (IX§2.5).

Las tres siguientes propuestas adoptan sistemas de financiación directa más o menos garantizada, con lo que consiguen evitar el riesgo de infrafinanciación. Sin embargo, todas ellas tienen problemas relacionados con el reparto democrático de los fondos. Veamos en qué consiste estas propuestas y sus problemas.

2.2. El sistema de medios financiados por votantes

La segunda propuesta para crear medios deliberativos privados está inspirada en la idea del economista financiero Mark Latham (2012b, 2012a, 2007). A grandes rasgos, la idea de Latham consiste repartir una cantidad de dinero previamente estipulada, a modo de premio, entre los medios de comunicación que más votos reciban durante un cierto periodo de tiempo (Latham 2012a, 5). Al igual que las dos siguientes propuestas, el sistema de “medios financiados por votantes” (*voter-funded media*) combina una provisión de fondos públicos para financiar medios privados con el reparto democrático de esos fondos, en este caso mediante un sistema de premios. De todas las propuestas que evaluaré, ésta es la única que se ha puesto en práctica, aunque siempre a pequeña escala (Latham 2012a).²⁵⁸

Hasta la fecha, el mayor experimento de *medios financiados por votantes* se ha desarrollado en las elecciones anuales de la *Alma Mater Society*, una asociación de 45.000 estudiantes de la Universidad de Columbia Británica, en Vancouver (Canadá), que cada año elige un consejo de cinco miembros (Latham 2012a, 4). En las elecciones de 2007, el propio Latham invirtió \$8000 de su bolsillo para implementar un sistema de *medios financiados por votantes*. El dinero se utilizó para financiar una especie de concurso entre medios *informantes* que debían cumplir el rol de “consejeros de voto” (Latham 2007, 16) informando a las estudiantes sobre las candidaturas al consejo de la asociación.

Una de las características destacables del sistema es que los *criterios de elegibilidad* eran extremadamente permisivos. En el sistema de Latham los medios elegibles sólo tenían que cumplir tres. El primero, consistía en el pago de una pequeña cuota de \$100 para participar en el concurso. De ese modo se desincentivaba la participación de informantes poco serias o comprometidas; era de esperar que sólo las personas realmente dispuestas a competir por los premios quisieran pagar una cuota de entrada. El segundo criterio de elegibilidad exigía no ser candidata al consejo estudiantil, y el tercero exigía no pertenecer ya al consejo estudiantil. Como digo, se trata de criterios

²⁵⁸ Pueden consultarse los proyectos de medios financiados por votantes en <http://votermedia.org/> (accedido el 08/02/2021).

poco exigentes que permitirían a prácticamente cualquiera optar al premio. Incluso personas y asociaciones ajenas a la universidad podían registrarse como informantes.

En total, en las elecciones de 2007 se registraron trece medios informantes, algunos de los cuales se habían creado para la ocasión. Se invitó a que estos *consejeros de voto* cubriesen la campaña electoral, pero se les dio total libertad para decidir cómo informar al estudiantado. De hecho, no se les exigió informar, por lo que podían desentenderse completamente de su misión. Como el reparto del premio sería posterior al proceso informativo, y dado que las estudiantes en principio votarían por aquellos medios que mejor les informasen, no era necesario ningún incentivo más ni ningún mecanismo de control para asegurar que los medios informantes se tomaban en serio su trabajo.

En esta edición hubo un total de ocho premios, que iban desde \$500 para el octavo medio más votado, hasta \$1500 para el medio más votado. El estudiantado podía votar por tantos medios como quisieran. Para ello, tan sólo había que rellenar la sección *Medios financiados por votantes* que aparecía en la papeleta electoral, en la que también se votaba por las candidatas al consejo estudiantil (Latham 2012a, 4). En las siguientes elecciones la *Alma Mater Society* mantuvo el sistema de *medios financiados por votantes*, pero introdujo algunas modificaciones que permitían indicar la cantidad que la votante consideraba que se merecía cada medio. Para ello, se creó una papeleta de elección múltiple en la que las votantes podían decir cuánto dinero debería darse a cada participante. Las opciones eran \$0, \$500, \$1000, \$1500 y \$2000. La cantidad total en premios era la misma, \$8000, aunque la cuota de participación subió a \$150 por participante. Esta vez hubo once participantes (Latham 2012a, 5).

Tiempo después se introdujo el voto electrónico, lo que supuso varias innovaciones importantes. Al poder votar electrónicamente en cualquier momento, el sistema de entrega de premios podía dissociarse de las elecciones al consejo. Ya no hacía falta que todo el dinero se repartiese de una vez el día de las elecciones, por lo que las estudiantes podían indicar mes a mes por vía telemática qué medios consideraban que estaban haciendo un mejor trabajo. Así, el dinero se fragmentó en varios premios que se iban entregando mensualmente en función de los votos cosechados. La mayor parte del dinero se siguió reservando para el día de las elecciones. No obstante, gracias al nuevo

sistema de financiación continua la cobertura mediática se expandió más allá de las elecciones y comenzó a cubrir los eventos de todo el año (Latham 2012a, 5).

Este hecho revela una enseñanza clave para el diseño institucional de la prensa, y es que en sistemas donde la financiación fluye de forma constante a los medios, éstos tienen incentivos para ofrecer una cobertura regular durante todo el año. De este hecho se deriva *el principio de financiación continua*, que desarrollaré más tarde (IX§2.5).

El sistema de *medios financiados por votantes* no ha pasado de ser un pequeño experimento universitario, pero en realidad se trata de una idea aplicable a otro tipo de decisiones colectivas.²⁵⁹ De hecho, es un sistema aplicable a gran escala para la toma de decisiones democráticas. La pregunta entonces es: ¿generaría un sistema así el tipo de medios que necesita la república deliberativa? Lo cierto es que, a pesar de ser una idea extremadamente sugerente, hay dos serios problemas que impedirían su aplicación a gran escala, al menos como política pública para la creación de medios deliberativos privados.

El primero de esos problemas se debe a la inadecuación de los criterios de elegibilidad. En los experimentos de Latham, los únicos criterios de elegibilidad eran (a) pagar la pequeña cuota de entrada -de \$100 o \$150-, (b) no ser candidata al consejo estudiantil, y (c) no ser un cargo electo del consejo estudiantil. Cualquier persona o grupo de personas que cumpliera estas tres exigencias podría constituirse como informante y competir por los premios. Reformulando estos criterios al contexto de unas elecciones democráticas, podríamos decir que, en un sistema a gran escala de medios financiados por votantes, para ser elegibles los medios deberían (a) pagar una tasa de entrada mayor, presumiblemente de varios miles de euros; (b) no contar en su plantilla ni en su consejo de administración con personas candidatas a la elección; y (c) no contar en su plantilla ni en su consejo de administración con cargos públicos electos.

²⁵⁹ En principio, el sistema de medios financiados por votantes se concibió para el mundo de los negocios. Con el propósito de empoderar al accionariado de las empresas, Latham proponía un sistema en el que las compañías reservarían unos fondos destinados a financiar informantes, cuya labor sería informar al accionariado sobre las distintas candidaturas al dirigir la empresa. Tras elegir al consejo de administración de la empresa, el accionariado podría decidir cómo distribuir esos fondos entre los distintos informantes, según valorasen su servicio informativo (Latham 2012b, 2). Debido a la reticencia de los consejos de administración, el sistema nunca se ha implementado en el ámbito empresarial.

Estos criterios de elegibilidad parecen inadecuados porque descartarían injustamente a algunos medios. La tasa de entrada actuaría como un filtro clasista que dificultaría que los colectivos menos favorecidos constituyesen un medio elegible. Además, estos criterios parecen inadecuados porque no supondrían ninguna garantía de que los medios elegibles vayan a ser mínimamente independientes, ni tampoco de que vayan a tener una estructura que los haga mínimamente proclives a generar buena deliberación democrática. Es decir, que en este sistema los criterios de elegibilidad descartarían a medios que *prima facie* deberían ser elegibles y, al mismo tiempo, aceptarían como elegibles a medios que no deberían recibir financiación pública, al menos si asumimos, en la línea del republicanismo deliberativo, que la prensa debería estar formada por medios independientes y creadores de buena deliberación (VIII§3.1).

Este primer problema sugiere que los criterios de elegibilidad no deberían exigir el pago de cuotas de entrada. Más bien al contrario, para promover el pluralismo de medios propio de la república deliberativa, deberían minimizar las barreras de entrada en la medida de lo posible. Además, los criterios de elegibilidad deberían estar diseñados para garantizar que los medios elegibles tienen un mínimo de independencia y una estructura mínimamente deliberativa, tal y como es esperable en la prensa de este modelo. Estas consideraciones son las que inspiran el *principio de exigencia mínima*, relativo a los criterios de elegibilidad (IX§2.5).

El segundo problema del sistema de Latham es que en este esquema se financia a los medios *por haber informado* -es decir, *a posteriori* o de forma *retrospectiva*-, en lugar de financiarlos *para que informen* -es decir, *a priori* o de manera *prospectiva*. En los experimentos de Latham, la financiación a posteriori no es problemática porque no hacen falta muchos recursos para cubrir los asuntos universitarios. Sin embargo, para informar adecuadamente a la ciudadanía de una democracia moderna hacen falta muchos recursos, lo cual exige que los medios elegibles cuenten inicialmente con financiación propia, es decir, financiación *prospectiva*. De ahí que, al aplicar un esquema de financiación retrospectiva, podamos esperar resultados indeseados.

El más obvio de estos resultados inesperados es una barrera de entrada que afectaría especialmente a los colectivos e individuos con menos recursos, los cuales tendrían más dificultad para conseguir la financiación necesaria con la que competir por los premios.

Así, el sistema de financiación *a posteriori* podría reforzar el sesgo clasista introducido por la cuota de entrada.

Otro posible efecto indeseado de que cada medio compita con sus propios recursos sería que aquellos medios que consigan mejor financiación externa -por pertenecer a grandes empresas o a personas ricas-, estarían en mejores condiciones para competir, por lo que tendrían más posibilidades de conseguir los premios. Así, el sistema de financiación *a posteriori* generaría un *efecto Mateo* que tendería a conceder financiación retrospectiva a aquellos grandes medios que ya cuentan con buena financiación prospectiva.

Es decir, que parece fácil que en este esquema el dinero público acabe financiando a los grandes medios controlados por magnates y grandes empresas. Se trata de un resultado cuanto menos perverso si lo que pretende la financiación pública de la prensa es generar medios independientes. Para evitarlo, podría exigirse como criterio de elegibilidad que los medios no contasen con fuentes de financiación externa que pudieran darles ventaja y, especialmente, que pudieran generarles una relación de dependencia económica. Me referiré a este criterio como el *criterio de financiación exclusiva* (IX§2.5).

El último posible efecto indeseado del sistema de financiación *a posteriori* es el previsible endeudamiento crónico de muchos medios. Para poder realizar su función informativa, muchos medios tendrían que endeudarse, confiando en ganar algún premio y poder devolver la deuda después. Esta deuda generaría dependencia económica de los acreedores, presumiblemente la banca, que incapacitaría a los medios para operar libremente. Por poner el ejemplo más obvio: ¿qué medios endeudados con la banca criticarían a la banca?

Pero en realidad el problema del endeudamiento crónico iría más allá. Lo esperable es que los premios sirvan para cubrir costes y saldar deudas, y no para financiar proyectos a futuro. Es decir, que incluso si los medios endeudados ganasen algún premio, tendrían que volver a endeudarse para seguir informando, y después de cada edición tendrían que recurrir de nuevo a la deuda para financiar la siguiente campaña. Así, lo que pretende ser un sistema de medios financiados públicamente por votantes podría convertirse en un sistema de medios financiados por la banca y crónicamente endeudados, los cuales no compiten por premios sino por rescates financieros.

Estos tres resultados indeseados sugieren la necesidad de abandonar el sistema de financiación *retrospectiva* en favor de un sistema en el que los recursos se repartan *a priori*. El principio de *financiación prospectiva* recogerá esta necesidad (IX§2.5). Las siguientes propuestas adoptan sistemas de financiación prospectiva y, como consecuencia de ello, incrementan su preocupación por los criterios de elegibilidad, ya que en sistemas de financiación prospectiva estos criterios son el primer filtro para evitar que medios manifiestamente incompetentes opten a fondos públicos. Como se verá, a pesar de todo, los criterios de elegibilidad planteados por las siguientes propuestas podrían seguir pareciendo inadecuados desde el republicanismo deliberativo.

2.3. El sistema de cupones para noticias digitales

La tercera propuesta, defendida por Bruce Ackerman (2011b, 2011a, 2013, 2010, 131–35), es el “cupón para noticias digitales” (*internet news voucher*). La idea consiste en reservar, vía legislativa, una partida presupuestaria que se destinaría a financiar contenidos periodísticos online.²⁶⁰

El dinero sería distribuido entre las páginas web que a juicio de la ciudadanía más contribuyeran a la comprensión de los asuntos públicos. El mecanismo a través del cual se distribuiría la financiación es muy sencillo. Cada vez que una usuaria considerase que un artículo le ha ayudado a entender mejor las cuestiones políticas, debería poder indicarlo haciendo *clic* en un botón visible en la web. Cada *clic* en ese botón contaría como un voto, y esos votos se traducirían en un cupón que el “Fondo Nacional para el Periodismo” (*National Endowment for Journalism*) transferiría a la asociación o individuo responsable del artículo.

La cantidad transferida a cada medio seguiría una “estricta fórmula matemática: cuantos más clics, mayor será el cheque del Fondo” (Ackerman 2013, 313). Es decir, que en este sistema el cupón se refiere a una cantidad variable que el Estado transfiere a los medios,

²⁶⁰ Ackerman calcula que para financiar el periodismo en Estados Unidos sería suficiente con destinar anualmente entre mil y dos mil millones de dólares, una pequeña fracción del presupuesto nacional que, no obstante, marcaría una diferencia enorme en el país (Ackerman 2013, 314). Como se ve, la idea de Ackerman sería aplicable a gran escala sin ninguna modificación, puesto que ha sido concebida desde el comienzo como un proyecto a gran escala. Quizás por eso nunca se ha puesto en práctica.

en función de los votos obtenidos por cada uno de ellos. Este cupón no debe confundirse con el cupón del sistema de McChesney y Nichols, que consiste en una dotación igual que el Estado concede a cada ciudadana (IX§2.4).

Para evitar que *bots* o ciudadanas cínicas estafen al sistema y voten por contenidos de mala calidad, Ackerman plantea una medida antifraude: antes de hacer *clic* en favor de algún contenido, el sistema exigiría que se introdujese alguna información, y sólo tras unos segundos se podría votar. En principio, este mecanismo desincentivaría a las ciudadanas que quisieran boicotear al sistema, ya que previsiblemente no querrían dedicar tiempo a escribir la información solicitada. Y, al contrario, se supone las buenas ciudadanas probablemente sí tendrían la motivación para seguir el proceso de votación y mostrar su apoyo por los artículos que honestamente consideren periodismo de calidad.

Al exigir que antes de tramitar el voto las ciudadanas tecleen durante varios segundos, el sistema de Ackerman incentiva la reflexión sobre el contenido que se va a financiar. De este modo, promueve que las ciudadanas adopten su rol ciudadano cuando distribuyen fondos públicos. Es decir, que el sistema protege en cierto sentido a la prensa frente a los juicios irreflexivos de la ciudadanía. Los mecanismos que, como este, promueven la reflexión antes de gestionar los fondos públicos son fundamentales para mantener la independencia social y el adecuado control democrático de la prensa (VIII§3.1). Por ello las políticas de financiación de medios privados deberían guiarse por el criterio de *donación reflexionada*, que defenderé luego (IX§2.5).

Por supuesto, a pesar de que se exija teclear durante unos segundos, muchas ciudadanas bienintencionadas podrían seguir consumiendo y financiando información sensacionalista o sesgada. Esta es, según Ackerman, una posibilidad frente a la que casi nada puede hacerse, al menos sin incurrir en restricciones inaceptables de la libertad de expresión. Ackerman entiende que, si el Estado intentase trazar alguna distinción entre contenidos serios y sensacionalistas, impidiendo que algunos medios optasen a financiación pública, existiría un grave riesgo de que la legislación cayese por una pendiente resbaladiza hacia restricciones de la libertad de expresión cada vez más severas. Así, Ackerman se opone a la idea de que los criterios de elegibilidad deban garantizar un mínimo de calidad en los medios elegibles y, al igual que en el sistema de Latham, en el suyo prácticamente cualquier medio podría optar a fondos públicos.

Los criterios de elegibilidad del sistema de cupones para noticias digitales son sólo dos. El primero descalificaría la pornografía, que en ningún caso podría optar a financiación pública. El segundo excluiría aquellos medios que fuesen incapaces de conseguir un seguro que cubriese los costes derivados de posibles difamaciones o calumnias. Según este segundo criterio de elegibilidad, para optar a fondos públicos los medios deberían acudir al mercado y convencer a una compañía de seguros de que son suficientemente serios y rigurosos como para no incurrir en difamaciones o calumnias. “Sólo si pasan este test del mercado,” dice Ackerman, “podrán abrir su cuenta de cupones con el Fondo Nacional” (2013, 313). Este segundo criterio comparte con el republicanismo deliberativo la aspiración de que la prensa sea rigurosa; sin embargo, desde un punto de vista republicano-deliberativo no parece que las leyes del mercado sean la mejor forma de asegurar que los fondos públicos se destinan a medios de calidad.

El primer problema grave del sistema de Ackerman tiene que ver, precisamente, con este criterio de elegibilidad. Lo único que parece garantizar una medida así es que la prensa estaría en una situación de dependencia respecto a compañías de seguros. Estas compañías, orientadas a la maximización de beneficios, distorsionarían el sistema de asignación de fondos públicos, el cual debería guiarse exclusivamente por consideraciones públicas relativas a la capacidad de los medios para promover la deliberación democrática, y no por su rentabilidad.

Un ejemplo de distorsión producida por el papel de las aseguradoras es que, según este sistema, los medios anticapitalistas y en general los medios críticos con el sistema de mercado previsiblemente tendrían más dificultades que los medios liberales para conseguir el aval de compañías aseguradoras. Por otro lado, el sistema de seguros podría dar pie a un uso estratégico de los litigios parecido a la “guerra judicial” o *lawfare*, que consiste en deslegitimar y desgastar a un rival político mediante la denuncia constante ante los tribunales. Con independencia de si el rival ha cometido realmente actos ilícitos, los procesos judiciales conllevan una pérdida de legitimidad, credibilidad y recursos, que es precisamente lo que busca la guerra judicial.

De forma similar, quienes quisieran dificultar el acceso de un medio a fondos públicos, podrían promover denuncias por calumnias contra ese medio, lo cual haría que en el futuro le costase más conseguir el aval de las compañías de seguros por la reticencia de

éstas a correr los costes de los procesos judiciales. Es esperable que en un sistema con semejantes incentivos los medios opten por coberturas parsimoniosas con los actores poderosos por miedo a sufrir guerras judiciales, o simplemente que se centren en temas poco polémicos y que reporten opiniones poco controvertidas para evitar posibles denuncias. No parece que estos medios apocados puedan encarnar el ideal de una prensa vigorosa y públicamente razonante (VIII§3.1).

La solución parece requerir de una institución independiente, no sólo del mercado sino también de los poderes políticos, que se encargue de gestionar los fondos públicos y de aplicar los criterios de elegibilidad de forma imparcial. El *principio de gestión independiente* recogerá la necesidad de esta institución (IX§2.5).

Un segundo problema en el sistema de *cupones para noticias digitales* es la distorsión en el control democrático que causaría la votación mediante *clics*. Al no limitar el número de *clics* que cada ciudadana puede hacer, es probable que las ciudadanas más activas, más politizadas o con más recursos voten más que el resto. De ser así, estas ciudadanas tendrían una influencia mayor sobre la gestión de los fondos públicos, y por lo tanto sus intereses estarían sobrerrepresentados en la prensa.

Para evitar estas distorsiones, sería útil que los sistemas de financiación garantizaran a todas las ciudadanas una capacidad igual para decidir cómo se distribuyen los fondos, lo cual sugiere que el *principio de reparto democrático* debería otorgar a todas las ciudadanas una capacidad de decisión igual sobre los fondos públicos (IX§2.5).

El tercer y último problema de este sistema, menor en comparación con los otros dos, se trata de una limitación técnica, y es que los cupones para noticias digitales estarían restringidos, como su propio nombre indica, a financiar medios digitales. Es decir, que los únicos medios elegibles serían aquellos que operasen a través de dispositivos electrónicos en los que se puede hacer *clic*. Esto es un problema porque la prensa puede y suele operar a través de formatos, como la radio y la televisión, que no suelen consumirse mediante aparatos electrónicos en los que pueda hacerse *clic*.

Es cierto que estos programas podrían habilitar una web en la que las usuarias pudieran votar en favor de financiar sus contenidos, pero el esfuerzo requerido para cambiar de medio supondría un agravio comparativo respecto a periódicos y revistas digitales, y los distintos costes de votar en favor de un medio u otro conllevarían que, probablemente,

aquellos medios más afines al formato web recibirían más votos y por lo tanto más financiación, lo cual no parece justo.

Esta limitación técnica sugiere la necesidad de una plataforma desvinculada de los propios medios, universalmente accesible e imparcial, desde la que la ciudadanía pueda ordenar sus donaciones a los medios. Ésta es otra de las ideas que desarrollaré en la subsección final, a propósito del *principio de donación independiente* (IX§2.5).

2.4. El sistema de cupones ciudadanos para noticias

La última propuesta de reforma institucional es la más ambiciosa y sofisticada de todas cuantas evaluaré. El sistema de *cupones ciudadanos para noticias* (*citizenship news voucher*), defendido por McChesney y Nichols (2010, 201-06; también McChesney 2013, 211–14; 2016) sería según ellos la “pieza central” (McChesney y Nichols 2010, 202) de las reformas destinadas a salvar el periodismo en la era digital. La idea de McChesney y Nichols consiste en otorgar anualmente a cada ciudadana adulta una cantidad de dinero igual -el *cupón ciudadano*, por un valor de 200\$-, para que ellas lo donen a medios de comunicación de su elección.²⁶¹

Aunque se trate de sistema de cupones, como ya adelanté, la idea es distinta al sistema de Ackerman. En el sistema de Ackerman, los cupones se transferirían desde la administración pública a los medios y tendrían un valor variable, determinado por la cantidad de *clicks* que recibiese cada medio (IX§2.3). En cambio, *los cupones ciudadanos de noticias* tendrían todos un valor igual de \$200, y serían gestionados por las ciudadanas, que podrían donar el dinero a medios de comunicación de su elección. Así, este sistema garantizaría algo que no hacía la propuesta de Ackerman: que todas las ciudadanas tengan una capacidad igual para decidir cómo se reparten los fondos.

²⁶¹ McChesney y Nichols argumentan que este sistema no resultaría caro en comparación con lo que algunos países nórdicos, como Finlandia o Dinamarca, invierten en subsidiar medios de comunicación, y mucho menos en comparación con lo que cuesta mantener el ejército estadounidense. Según calculan, con el 3,5% del gasto militar anual de los Estados Unidos sería suficiente y, con cierta sorna, añaden: “¿Quién sabe? Podríamos incluso conseguir la información necesaria para evitar unas cuantas guerras” (McChesney y Nichols 2010, 207). Para conseguir el dinero, plantean varios posibles impuestos: a las emisoras de televisión y radio, a la compra de dispositivos electrónicos, a la telefonía móvil, a la publicidad o a las subastas del espectro de onda (*op. cit.*, 209–11).

El dinero podría dividirse en donaciones a varios medios. La forma de ordenar las donaciones sería un procedimiento formal, que McChesney y Nichols proponen integrar en la tramitación de la declaración de la renta. Las personas que no hagan declaración, podrían rellenar un formulario alternativo. Con esto, el sistema también promueve la reflexión antes de la donación, ya que atribuye al procedimiento la formalidad propia de las decisiones importantes. Por supuesto, la decisión de donar el dinero sería voluntaria. Pero el dinero de los *cupones* no podría gastarse en nada más que en financiar medios de comunicación elegibles. El dinero no gastado volvería al fondo público dedicado a financiar el periodismo, al que McChesney y Nichols denominan “Fondo Ciudadano de Medios” (*Citizenship Media Fund*).

Este Fondo sería una agencia pública independiente del gobierno que tendría básicamente dos funciones. Una función sería repartir el dinero de los cupones entre los distintos medios según estipulen las ciudadanas. La otra función, sin duda más delicada, sería decidir qué medios son elegibles para recibir dinero de los cupones. Para evitar que en el cumplimiento de esta segunda función el Fondo prive injustamente a cualquier medio del acceso a fondos públicos, McChesney y Nichols proponen dos medidas.

La primera medida, resumida como “Dinero público, pero no control del gobierno” (McChesney 2016, 134), consistiría en evitar que la gestión del dinero público estuviese controlada por el poder político. El gobierno no debería poder decidir quién recibe dinero, y la elegibilidad de los medios no debería depender de los contenidos que éstos emitan. Por eso es importante que el Fondo sea independiente del poder político y que su administración esté sometida a una supervisión mínima por parte de la administración, algo ya adelantado en la sección previa. Estas consideraciones son las que inspiran el *principio de gestión independiente*, que defenderé luego (IX§2.5).

La segunda medida para evitar que el Fondo discrimine a ningún medio es adoptar criterios de elegibilidad que sean iguales para todos los medios y que tiendan a ampliar el número de medios elegibles, en lugar de a reducirlo (Mcchesney 2013, 212). El sentido de esta medida es claro. Al juzgar la elegibilidad de todos los medios con los mismos criterios, se reduce el riesgo de discriminación. Y al adoptar criterios más bien permisivos, que tiendan a incrementar el número de medios elegibles en lugar de a reducirlo, se hace más difícil que ningún buen medio quede injustamente descartado. La

defensa explícita de criterios permisivos deja claro que para McChesney y Nichols es preferible que muchos malos medios sean elegibles a que un solo buen medio no lo sea. Su postura recuerda así al principio según el cual es preferible que haya diez culpables en libertad antes que un inocente entre rejas, y coincide con el *principio de exigencia mínima*, al que ya he hecho alusión, y que luego desarrollaré (IX§2.5).

A pesar de adoptar una postura prudente, los criterios de elegibilidad planteados por McChesney y Nichols siguen siendo notablemente más exigentes que los de Latham y Ackerman. En concreto, el sistema de cupones ciudadanos impondría tres criterios de elegibilidad, destinados fundamentalmente a garantizar la independencia económica de los medios elegibles. Según el propio McChesney, lo que se pretende es que todos los medios que opten a financiación pública a través del sistema de cupones se alejen de las influencias del mercado y establezcan una “relación directa y primaria con su audiencia” (Mcchesney 2013, 212).

El primer criterio de elegibilidad exigiría que los medios no perteneciesen a ninguna organización o asociación dedicada a nada más que la comunicación y que ellos mismos se dedicasen exclusivamente a la producción de contenidos. El segundo exigiría que los medios sean asociaciones sin ánimo de lucro -aspiración compartida con la propuesta de Cagé (IX§2.1)-, por lo que no podrían repartir dividendos entre sus miembros y además tendrían que reinvertir sus ingresos en su actividad. El tercer criterio prohibiría a los medios financiarse con publicidad, aunque sí podrían recibir donaciones y disfrutar de reducciones fiscales (McChesney y Nichols 2010, 202; Mcchesney 2013, 212). En la última subsección presentaré tres criterios de elegibilidad ampliamente inspirados en estos, a los que me referiré respectivamente como criterios de *autonomía asociativa*, de *asociación sin ánimo de lucro* y de *financiación exclusiva* (IX§2.5).

Además de estos tres criterios orientados a promover la independencia económica, McChesney y Nichols plantean otras dos exigencias para que los medios puedan optar a dinero de los cupones. La primera exigencia adicional es que los medios elegibles alcancen un límite mínimo de donaciones para poder recibir dinero. Esta primera exigencia no es en rigor un criterio de elegibilidad, ya que se aplicaría a los medios que ya son elegibles, funcionando como un requisito para poder recibir el dinero que la

ciudadanía les ha donado. La norma estipularía que, si la cantidad total donada a un medio no supera un mínimo, entonces ese medio no podría recibir el dinero.

La exigencia de una cantidad mínima puede resultar sorprendente, pero McChesney y Nichols ofrecen dos buenos motivos para impedir que los medios con menos donaciones reciban ningún dinero en absoluto. En primer lugar, el límite mínimo -que ellos sitúan en \$20.000- dificultaría el fraude al impedir que individuos o pequeños grupos se hicieran pasar por medios de comunicación y se donasen a sí mismos sus cupones (McChesney y Nichols 2010, 203). En este caso, al menos 100 personas tendrían que coordinarse para donar sus cupones a la misma organización, y luego repartírselo entre ellas. En segundo lugar, el límite de donaciones mínimas evitaría que hubiese medios infrafinanciados y asegura que el dinero público vaya solamente a medios económicamente viables (Mcchesney 2013, 212). Es discutible dónde debería fijarse el límite, pero parece claro bajo cierto umbral económico ningún medio sería viable, y por ello parece sensato esperar que las políticas de financiación de medios privados se adhieran a lo que llamaré el *principio del umbral mínimo* (IX§2.5).

La otra exigencia adicional obligaría a que todos los contenidos financiados con dinero de los cupones ciudadanos fuesen accesibles *online* de manera gratuita, inmediata y universal (McChesney y Nichols 2010, 202; Mcchesney 2013, 212). Esta exigencia se aplicaría una vez los medios hayan recibido financiación pública, por lo que tampoco sería en rigor un criterio de elegibilidad. Aunque McChesney y Nichols no estipulan qué ocurriría si se incumpliese, cabe entender que una posible sanción sería la invalidación del medio para futuras campañas de donaciones. La idea subyacente a esta exigencia es que el periodismo financiado con dinero público es un bien público, y dado que la sociedad en su conjunto es la que contribuye a su generación, no debería tener derechos de auto. Al contrario, debería ser de propiedad pública y cualquiera, incluso los medios comerciales, deberían poder hacer uso de esos contenidos libremente (McChesney 2016, 136). Esta intuición es la que motiva el *principio de propiedad pública*, al que luego me referiré (IX§2.5).

Como decía, el sistema de cupones ciudadanos parece tomarse muy en serio la idea de los medios que opten a fondos públicos deberían tener un mínimo de calidad, idea recogida por el principio de *exigencia mínima* (IX§2.5). Desde una perspectiva

republicano-deliberativa, esto es lo que hace que este sistema sea más atractivo que los de Latham o Ackerman, en los que medios claramente dependientes y muy poco proclives a generar deliberación podrían conseguir fondos públicos. Y, sin embargo, los criterios de elegibilidad defendidos por McChesney y Nichols siguen pareciendo insuficientes para garantizar que los medios elegibles cumplen mínimamente con las exigencias del republicanismo deliberativo. Mencionaré cinco problemas imputables a este sistema.

El primer problema es que los criterios parecen insuficientes para asegurar una independencia suficiente en los medios elegibles. El objetivo principal de McChesney y Nichols es garantizar la independencia económica de los medios elegibles, pero lo cierto es esta independencia no parece garantizada en su sistema. El problema reside en que, a pesar de que los medios elegibles no podrían financiarse mediante publicidad, sí podrían recibir donaciones privadas. Y debido a que la competencia por el dinero de los cupones sería dura, es esperable que algunos medios busquen financiación adicional en donaciones privadas, provenientes de magnates, grandes empresas o incluso lobbies y partidos políticos. De ser así, los medios elegibles financiados con donaciones privadas fácilmente entrarán en una relación de dependencia económica con sus donantes, que podrían controlarlos desde la sombra.

Por otro lado, McChesney y Nichols parecen preocupados tan sólo por garantizar que los medios elegibles sean económicamente independientes, y por ello sus criterios de elegibilidad están centrados en desvincular los medios elegibles del mercado. Así, olvidan así la exigencia -igualmente importante para el republicanismo deliberativo (VIII§3.1)- de que los medios sean también políticamente independientes. Al no exigir que los medios elegibles se desvinculen también de los partidos políticos y demás asociaciones políticas, el esquema de cupones ciudadanos permitiría que se financiase con dinero público a medios controlados por partidos o lobbies. Para evitar este tipo de problemas, sugeriré un criterio de elegibilidad que exija la independencia de los medios respecto a otras asociaciones, el *criterio de autonomía asociativa* (IX§2.5).

El segundo problema de los criterios de elegibilidad planteados por McChesney y Nichols es que parecen insuficientes para asegurar que los medios elegibles estén mínimamente predispuestos a promover la deliberación democrática. Las exigencias del

sistema de cupones ciudadanos para noticias podrían ser satisfechas fácilmente por medios que no se dedican a informar a la ciudadanía, sino a entretenerla, a divertirla o a manipularla. Como han señalado Thierer y Szoka (2010, 7), en este esquema sería posible que la ciudadanía terminase financiando los mismos informativos que consume actualmente, o programas de humor, o incluso esos informativos seudopornográficos en los que las presentadoras se quitan la ropa mientras cuentan las noticias. El propio McChesney (2016, 134) ha llegado a reconocer que en este esquema sería posible financiar periodismo antidemocrático: “si todo el mundo en este país quiere periódicos fascistas, bueno, entonces vamos a tener periodismo fascista. Es su elección”.

Semejante declaración demuestra que en el sistema de cupones ciudadanos los criterios de elegibilidad siguen siendo muy laxos. Es posible que la competencia por el dinero de los cupones genere un círculo virtuoso en el que los medios elegibles se esfuercen por ofrecer cada vez un mejor servicio informativo. Eso es lo que McChesney (2016, 134; 2013, 213) asume que ocurrirá. No obstante, también es posible que ocurra todo lo contrario, y que la competencia -o la dependencia de intereses espurios- lleve a los medios elegibles a ofrecer un servicio cada vez peor. Y, sin embargo, McChesney y Nichols, al igual que Latham (IX§2.2) y Ackerman (IX§2.3), parecen dispuestos a aceptar que el dinero público destinado a financiar una prensa de calidad termine financiando medios de baja calidad, o incluso pésimos. Desde una postura republicano-deliberativa, esta postura es un error. El diseño institucional de la prensa debería hacer más por dificultar que el dinero destinado a financiar buen periodismo termine financiando pornografía, propaganda fascista, o periodismo vicario de magnates. Este problema es en rigor imputable también a las propuestas de Latham y Ackerman, a las que golpearía con más dureza por tener criterios de elegibilidad aún más permisivos.

El tercer problema no hace sino agravar los dos primeros, y es que los medios poco independientes o poco predispuestos a promover la deliberación democrática de calidad podrían aparecer a ojos de la opinión pública como buenos medios, como medios independientes y entregados al servicio público. La ciudadanía no podría saber realmente a quién está financiando porque los medios elegibles no tendrían ninguna obligación de informar a sobre sus cuentas ni sobre su estructura organizativa.

Esta consideración, aplicable a los tres últimos sistemas, ofrece dos pistas muy importantes para el diseño de políticas públicas destinadas a financiar medios privados. La primera pista es que la *transparencia institucional* podría ser un buen criterio de elegibilidad, y la segunda es que la ciudadanía debería contar con mecanismos de ayuda (*nudges*) que le permitan identificar fácilmente qué medios, de entre los elegibles, cumplen mejor con los estándares de independencia y de estructura deliberativa. Esos mecanismos de ayuda deberían promover no sólo la donación reflexionada, sino también la donación informada. Desarrollaré ambas ideas en seguida (IX§2.5).

El cuarto problema es que el sistema de cupones ciudadanos no ofrece incentivos para que los medios informen adecuadamente y de forma regular durante todo el año porque todos los fondos públicos se donarían en el mismo momento del año. El sistema de financiación puntual ofrece incentivos a los medios para que modulen su cobertura según el ciclo de financiación. En la época previa al reparto de fondos, los medios tenderán a prestar un mejor servicio, siendo pródigos para ganarse el favor de la ciudadanía y conseguir así más donaciones. Después, tenderán a compensar la prodigalidad, reservando recursos para la siguiente campaña y, por lo tanto, prestando un peor servicio durante las épocas posteriores a la donación.

Para evitar esta especie de campañas mediáticas por los cupones, sería preferible que los recursos públicos fluyesen hacia los medios de forma continua durante todo el año. Ésta es una de las lecciones más importantes que pueden extraerse de la evaluación del sistema de cupones ciudadanos, inspiradora del principio de *financiación continua*, que presentaré en la siguiente subsección. Antes de eso, quisiera indicar un último problema de esta propuesta, relacionado con el que acabo de indicar.

El quinto y último problema tiene que ver con la exigencia del umbral mínimo, según el cual los medios elegibles sólo recibirían dinero si reciben donaciones por encima de cierta cantidad. McChesney y Nichols no indican qué pasaría en su sistema con los fondos donados a medios que no alcanzan el umbral, y ésta es una cuestión problemática para un sistema como el suyo.

Podría estipularse que las donaciones a medios que no alcancen el umbral computasen como donaciones no realizadas, y que ese dinero volviese a las arcas públicas. Pero esto sería injusto para las personas que ordenaron esas donaciones, ya que les privaría de su

derecho a donar fondos en igualdad con el resto de las ciudadanas. También sería injusto con los medios minoritarios, que tendrían más dificultades para atraer donaciones si se implantase esa política. Así pues, sólo quedan dos opciones: o bien el dinero de esas donaciones se acumula para el año siguiente, lo cual tan sólo pospone el mismo problema durante un año, o bien se habilitan nuevos procedimientos de votación, lo cual implicaría *de facto* a renunciar al sistema de financiación puntual en favor de la financiación continua. Este último problema señala la importancia de varios de los principios que indicaré a continuación, entre ellos el de *reparto democrático*, el de *financiación continua* y el del *umbral mínimo*.

2.5. Principios orientadores de las políticas de medios privados

A lo largo de las cuatro subsecciones previas, he empleado los estándares del republicanismo deliberativo para evaluar cuatro propuestas de reforma de los medios de comunicación. Esta evaluación ha revelado varios principios que en la república deliberativa podrían ser útiles para orientar las políticas destinadas a financiar medios privados con fondos públicos, así como varios posibles criterios de elegibilidad que podrían filtrar qué medios optan a esos fondos.

En esta última subsección, expondré esos principios ordenadamente, en función de si se refieren al sistema de financiación, al proceso de donación, o a los criterios de elegibilidad. También haré alguna sugerencia que podría ayudar en su adecuada implementación. Como en el caso de los principios orientadores de las políticas de medios públicos, ésta no es más que una presentación muy tentativa y sin pretensión de exhaustividad, que requiere aún de un análisis más detallado para comprobar si estos principios y criterios son verdaderamente necesarios y suficientes para conseguir su propósito. Al final del capítulo puede consultarse la lista completa de principios y criterios (Tabla 3, pág. 521).

Principios orientadores del sistema de financiación

Los principios orientadores del sistema de financiación se refieren al proceso de transferencia de dinero público desde el Estado a los medios elegibles. Aquí incluiré cinco. Los tres primeros estipulan que la financiación de los medios privados debería ser

directa, continua y prospectiva, y que además debería estar garantizada por ley; los dos últimos estipulan la imposición de un umbral mínimo y la propiedad privada de los productos financiados con fondos públicos.

- (1) *Principio de financiación directa garantizada*: los medios deliberativos privados deberían estar financiados con fondos públicos *directos* que, en la medida de lo posible, deberían estar garantizados por ley.

El principio de financiación directa garantizada tendría una función análoga a la del *principio de financiación garantizada* de los medios públicos (IX§1.2). Aspira a asegurar la existencia y la adecuada financiación de medios privados, evitando así el problema que afectaba a la propuesta de Cagé. Como se recordará, su estatuto ofrecía la posibilidad formal de que se creasen medios sin ánimo de lucro, pero no garantizaba la provisión de fondos a esos medios, sino que confiaba en que mediante incentivos fiscales estos medios pudieran financiarse. El resultado esperable era que con este sistema los medios deliberativos estarían enormemente infrafinanciados (IX§2.1).

Para fortalecer el sistema de financiación pública, podría implementarse una medida similar a la propuesta para garantizar fondos a los medios públicos. Podría estipularse, por ejemplo, que excepto en caso de un amplio acuerdo político, las cantidades destinadas a financiar medios privados se actualizaran automáticamente según un índice objetivo como el IPC. De esa forma sería más difícil que la negligencia o el abandono de los poderes políticos estrangulase económicamente a los medios privados.

- (2) *Principio de financiación continua*: los fondos públicos deberían fluir a los medios de forma continuada durante todo el año.

Al evaluar el sistema de *medios financiados por votantes* (IX§2.2), vimos que, al dejar de distribuir toda la financiación el día de las elecciones e introducir la votación electrónica mensual, los medios dejaron de cubrir solamente las elecciones y comenzaron a dar servicio durante todo el año. Esto sugería que, si se establece un sistema de financiación continua, los medios tendrían incentivos para dar una cobertura regular durante todo el año, en función de criterios puramente periodísticos. Y, al contrario, un sistema de financiación puntual, que distribuyese todos los recursos en el

mismo momento del año, previsiblemente generaría coberturas irregulares, ya que los medios tendrían incentivos para adaptarse a los ciclos de financiación. Esto es lo que previsiblemente pasaría en el sistema de McChesney y Nichols (IX§2.4).

El *principio de financiación continua* garantizaría que los medios optasen a fondos en todo momento, y por lo tanto les daría motivos informar regularmente durante todo el año, atendiendo a criterios puramente periodísticos y no de rentabilidad. Así, contribuiría a que la prensa cumpliera mejor su función principal: promover la deliberación (VIII§3.1). Asumiendo un sistema de cupones como el de McChesney y Nichols, una forma de asegurar la financiación continua sería estipular que las ciudadanas dispongan del cupón anual el día de su cumpleaños y que se les conceda un cierto plazo para donarlo. Así, el dinero fluiría del Estado a la ciudadanía y de ésta a los medios elegibles de forma continua.²⁶²

(3) *Principio de financiación prospectiva*: la financiación pública de los medios privados debería ser prospectiva, no retrospectiva.

Un sistema que otorgue dinero a los medios *para informar*, y no *por haber informado*, evitaría muchos de los problemas achacables a la propuesta de Latham, tales como la necesidad de que los medios se endeuden, con el consiguiente riesgo de dependencia que ello conlleva, o la imposición de barreras de entrada, las cuales reducen el pluralismo mediático (IX§4.2).

En combinación con el principio de *financiación continua* que acabamos ver, y con la imposición de un *umbral mínimo*, que explicaré ahora, la financiación prospectiva podría brindar una oportunidad a pequeños medios que de otra forma no serían viables.

(4) *Principio del umbral mínimo*: los medios elegibles no deberían recibir dinero público por debajo de un umbral mínimo que garantice su viabilidad.

²⁶² En principio, el primer cupón debería recibirse el día en que se alcance la mayoría de edad, porque se supone que las ciudadanas menores de edad aún no son plenamente capaces de tomar decisiones políticas. Sin embargo, dado que la competencia política no se obtiene de golpe, cabe pensar que conceder un cupón de valor reducido -por ejemplo, del 50%- a las ciudadanas próximas a la mayoría de edad contribuiría a que desarrollasen su competencia y adquiriesen las virtudes ciudadanas (VIII§2.2).

Como ya indican McChesney y Nichols, la imposición de un umbral dificultaría las autodonaciones fraudulentas y, al mismo tiempo, evitaría que el dinero público se destinase a medios que, por recibir cantidades demasiado pequeñas, serían inviables (IX§2.4). La cantidad estipulada como umbral mínimo debería ser lo suficientemente alta como para garantizar que, una vez recibida, el medio tendrá una oportunidad real de conseguir nuevas donaciones. Al mismo tiempo, debería ser suficientemente baja como para no impedir que medios minoritarios pero viables optasen a fondos públicos.

Como vimos, el sistema de *cupones ciudadanos* de McChesney y Nichols tenía serios problemas para compaginar la exigencia del umbral mínimo con la financiación puntual (IX§2.4). Sin embargo, en un sistema con financiación continua estos problemas probablemente no se plantearían. Sería probable que al principio muchos pequeños medios no alcancen el límite mínimo de donaciones. No obstante, el dinero donado a estos medios podría retenerse por un tiempo, durante el que podrían sumarse nuevas donaciones. Si durante ese tiempo las donaciones superasen el umbral mínimo, entonces la cantidad se transferiría y el medio podría comenzar a operar con un buen presupuesto. De esa forma el umbral contribuiría a la independencia económica de los medios.

(5) *Principio de propiedad pública*: los contenidos financiados con los fondos públicos deberían ser accesibles universal y gratuitamente.

Esta norma, contenida también en la propuesta de McChesney y Nichols, estipula que la producción de los medios financiados públicamente carecería de derechos de autor y debería ser accesible gratuitamente para todo el mundo, incluyendo a los medios privados.

Suprimir los derechos de autor garantizaría que la información es efectivamente un bien público y, lo que es más importante, aumentaría la capacidad de la información producida por la prensa -que en principio sería información democráticamente relevante- para llegar a mayores audiencias. Así, facilitaría la función informativa de la prensa.

Una medida útil para facilitar el acceso a los contenidos financiados con fondos públicos sería habilitar el acceso a todos ellos a través de una misma plataforma. Diré

algo más sobre la plataforma a propósito del *principio de donación independiente*, que presentaré en seguida.

Principios orientadores de la donación

Los principios orientadores de la donación se refieren al proceso mediante el cual la ciudadanía repartiría fondos públicos entre distintos medios elegibles. En total, defenderé cinco principios, según los cuales el reparto del dinero público debería decidirse de forma democrática, con independencia de los propios medios elegibles, de forma reflexionada e informada, y diversificando los fondos entre distintos medios.

- (6) *Principio de reparto democrático*: los fondos públicos destinados a financiar medios privados deberían ser repartidos por la ciudadanía en términos equitativos.

El *principio de reparto democrático* otorgaría a todas las ciudadanas un derecho igual a decidir cómo se reparten los fondos públicos destinados a financiar medios privados. El reparto democrático de los fondos contribuiría, evidentemente, a que el control de la prensa fuese más democrático. Evitaría que pequeños grupos de donantes -ya sean magnates privados o élites burocráticas del sector público- estuviesen en una posición de dominación sobre la prensa. Al poder recibir fondos de cualquier ciudadana, los medios no tendrían necesidad de plegarse ante los intereses de nadie en concreto, por lo que en términos republicanos podría decirse que estarían libres de dominación (Taylor 2018). Por otro lado, poner la financiación en manos de la ciudadanía debería aumentar el carácter deliberativo de la prensa, que tendría incentivos para considerar los intereses y los puntos de vista de toda la población, y no sólo de un nicho de mercado.

Este principio exigiría que todo el mundo tuviera el mismo poder de votación, si se tratase de un sistema de votación como los de Latham (IX§2.2), o el mismo número de *clicks*, si se tratase de un sistema de votación como el de Ackerman (IX§2.3), o que los cupones tuviesen un valor igual, si se tratase de un sistema de cupones como el de McChesney y Nichols (IX§2.4).

Con independencia del mecanismo que se adopte, para preservar el principio de reparto democrático sería útil que el sistema de donación garantizase el anonimato. De esa forma se protegería a las donantes de las personas más vulnerables, que podrían sufrir

presiones por parte de otros actores para que donasen a un medio determinado. Esta medida podría complementarse con un periodo de reflexión, medida afín también al *principio de donación reflexionada*, que presentaré en seguida.

(7) *Principio de donación independiente*: el reparto de fondos debería realizarse a través de una plataforma independiente a los medios, accesible, e imparcial.

Al evaluar la propuesta de Ackerman (IX§2.3), vimos que, si la donación se ordena desde páginas web, los medios digitales tendrían ventaja sobre otros formatos. Para evitar que ningún tipo de medio se vea privilegiado, y para promover un adecuado pluralismo de medios, lo ideal sería que el reparto de fondos se hiciera desde una plataforma independiente en la que pudieran visualizarse, ordenarse y filtrarse todos los medios en función de distintos criterios (formato, ámbito de cobertura, periodicidad, etc.).

Lo ideal sería que desde esta plataforma también pudiera accederse a todos los contenidos financiados con fondos públicos, tal y como estipula el *principio de propiedad pública*, que acabamos de ver. También sería ideal que pudiera accederse a la información sobre los propios medios elegibles, tal y como estipula el *criterio de transparencia*, que presentaré en seguida. Al permitir acceder a esta información, la plataforma contribuiría a que la donación fuese reflexionada e informada, tal y como reclaman los dos siguientes principios.

(8) *Principio de donación reflexionada*: los procedimientos de reparto de fondos deberían promover la reflexión antes de la donación.

Para asegurar que la prensa responde a los intereses que las ciudadanas tienen en tanto que ciudadanas, y no como individuos particulares -es decir, para asegurar un adecuado control democrático de la prensa-, sería útil que existieran mecanismos (*nudges*) que ayuden a ver el reparto de los fondos como una decisión política y que incentiven a adoptar el rol ciudadano cuando se decide este reparto.²⁶³

²⁶³ Para una defensa de este tipo de mecanismos véase Thaler y Sunstein (2008). Para una presentación más resumida, véase Sunstein y Thaler (2003).

Como acabo de adelantar, un periodo de reflexión o “de enfriamiento” (Sunstein y Thaler 2003, 1189) en el que las donaciones pudieran cancelarse sería un mecanismo de este tipo. Otro mecanismo que podría promover la reflexión sería el establecimiento de los cumpleaños como fecha para resetear los cupones. Aunque, como indiqué más arriba, el propósito principal de este mecanismo sería crear un sistema de financiación continua, es esperable que indirectamente establezca una asociación entre un evento en el que muchas personas reflexionan sobre su vida -o al menos sobre el último año de su vida-, y la decisión de repartir fondos. Por eso es posible que esta asociación contribuya a incluir el reparto de fondos públicos para medios deliberativos como parte de la autocomprensión de las ciudadanas como personas libres e iguales.

Las propuestas evaluadas también incluyen mecanismos que de forma indirecta podrían promover la reflexión. Por ejemplo, la propuesta de Ackerman exigía teclear algunas palabras antes de tramitar el apoyo a un medio, lo cual podría aumentar la reflexión sobre si merece la pena votar a ese medio (IX§2.3). Lo mismo podría decirse de las propuestas de Latham y de McChesney y Nichols, ya que en ambas se establecería un procedimiento formal explícitamente diseñado para financiar medios de calidad (IX§2.2, §2.3). Sería esperable que un procedimiento de este tipo predisponga a las ciudadanas a sopesar su decisión, al menos más que si la votación pudiese hacerse de forma completamente espontánea.

(9) *Principio de donación informada*: los procedimientos de reparto de fondos deberían facilitar información sobre los medios elegibles.

El principio de donación reflexionada serviría de poco si los mecanismos promotores de la reflexión no fuesen acompañados por otros mecanismos que proporcionasen a la ciudadanía información adecuada sobre los propios medios de comunicación. Estos mecanismos informativos, íntimamente vinculados con la exigencia de transparencia institucional -un criterio de elegibilidad que anotaré luego- ayudarían a que la ciudadanía conociese mejor las opciones a las que puede destinar fondos.

Si los criterios de elegibilidad son los filtros que descartan los peores medios, aquellos que no son mínimamente independientes o mínimamente deliberativos, los mecanismos informativos serían herramientas que ayudarían a identificar cuáles, de entre los medios

elegibles, se aproximan más al ideal de medio deliberativo. Confiando en que las ciudadanas son personas razonables y medianamente reflexivas (VIII§2), el acceso a información sobre los propios medios haría más probable que los fondos públicos acabasen financiando medios de calidad o, al menos, que no acabasen financiando medios manifiestamente incapaces de promover la deliberación. Como se recordará, uno de los problemas más apremiantes en las tres últimas propuestas era la aparente facilidad con la que los fondos públicos acabarían financiando medios de este tipo (IX§2.2, §2.3, §2.4).

Para promover este principio, sería útil que la plataforma desde la que se ordenasen las donaciones ofreciera información sobre los distintos medios elegibles, información no sólo relativa a sus cuentas, miembros, estructura y organización, sino también relativa a su profesionalidad, su representatividad estadística y su democracia interna. Estas características, que son las que definen la estructura deliberativa de los medios (VIII§3.1) habrían de ser medidas según criterios iguales, objetivos y contrastables. Si la ciudadanía pudiera consultar esta información sobre los medios, y si pudiera filtrar y ordenar los distintos medios en función de su cumplimiento de estos estándares, sería más fácil que identificase qué medios se aproximan más al ideal de *medio deliberativo*.

(10) *Principio de donación diversificada*: debería promoverse la diversificación de fondos a medios de distinto tipo.

El principio de diversidad no se infiere directamente de ninguna de las propuestas evaluadas. Sin embargo, parece fundamental para contribuir al pluralismo de medios y, con ello, a que la prensa tenga en su conjunto un carácter más deliberativo.²⁶⁴

Para implementar este principio, podría prohibirse que una ciudadana donase todo el dinero de su cupón (si se trata de un sistema de cupones como el de McChesney y Nichols) o que diese todos sus votos (si es un sistema de votación como los de Latham o Ackerman) a medios del mismo ámbito de cobertura (local, regional, nacional, internacional), de la misma periodicidad (diaria, semanal, mensual) o del mismo

²⁶⁴ De hecho, la propuesta de Hind (2010, 165), que aquí no he considerado, parece adherirse al principio de diversificación, puesto que en su esquema exige la distribución territorial de fondos.

formato (audio, televisión, escrito). Al pedir a las ciudadanas que distribuyan fondos a medios distintos, es más probable que alteren sus hábitos y que comiencen a consumir información más diversa, adquiriendo así una perspectiva más completa de la realidad.

En concreto, la diversificación geográfica haría que la prensa fuese más capaz de cubrir los asuntos relevantes en los distintos ámbitos en los que la ciudadanía tomase decisiones, reduciendo el riesgo de que aquellos ámbitos considerados menos importantes reciban una cobertura pobre. La diversificación temporal, por su parte, promovería el desarrollo de medios con distinto grado de profundidad y con distintas perspectivas temporales. Así podría reducirse el riesgo de que el enfoque cortoplacista de la prensa diaria, que es la más popular, acapare la mayoría de los fondos y deje infrafinanciados a los medios semanales o mensuales. Estos medios pueden ofrecer reflexiones más sosegadas y visiones de mayor alcance, muy útiles para que la ciudadanía comprenda la complejidad de los asuntos relevantes, a los que denominé *asuntos de libertad* (VIII§4.1).²⁶⁵

Principios orientadores de los criterios de elegibilidad

Ya hemos visto cinco principios que podrían orientar el sistema de financiación y cinco principios que podrían orientar el proceso de donación. Quedan por ver otros dos principios que podrían orientar los criterios de elegibilidad, el de *exigencia mínima* y el de *gestión independiente*. Lo que pretenden estos criterios es que, sin reducir excesivamente el número de medios que optan a fondos públicos, aquellos que lo hagan tengan una calidad mínima. Tras presentar estos dos principios, presentaré también algunos posibles criterios de elegibilidad.

- (11) *Principio de exigencia mínima*: los criterios de elegibilidad deberían garantizar que los medios elegibles disfrutaran de un mínimo de independencia y que tienen una estructura mínimamente deliberativa.

Una de las dificultades achacables a las cuatro propuestas evaluadas es que en esos esquemas parece demasiado probable que muchos de los medios elegibles no fuesen

²⁶⁵ Para una reflexión sobre el ritmo de la democracia, véase Innerarity (2009, cap. 6, esp. pp.146-152).

independientes y no tuvieran una estructura deliberativa, tal y como exige el ideal de prensa deliberativo-republicano (VIII§3.1). El propósito de este principio sería corregir ese problema y promover que el dinero público acabe financiando medios mínimamente capaces de comportarse como una institución pública razonante, tal y como el republicanism deliberativo espera que haga la prensa. Los criterios de elegibilidad deberían por lo tanto evitar que los peores medios optasen a fondos públicos.

Al descartar a los medios que son manifiestamente incapaces de cumplir este papel, los criterios de elegibilidad funcionan como un primer filtro que contribuye a que los fondos públicos financien medios de calidad. El segundo filtro quedaría en manos de la ciudadanía, que debería decidir qué medios son los que finalmente reciben los fondos. Como acabamos ver, existen varios principios reguladores de la donación que tratan de ayudar a que la ciudadanía seleccione buenos medios.

Debido a la existencia de ese segundo filtro democrático, y también por consideraciones prudenciales sobre los riesgos de que la regulación restrinja la libertad de expresión (Emerson 1963, 887–93, Baker 2007, 165–89), los criterios de elegibilidad deberían aspirar únicamente a garantizar una calidad *mínima*. Esto significa que no deberían conceder el estatus de medio elegible sólo a los mejores medios, sino a todos los que cumplan con unas exigencias básicas cuya única función es descartar a los medios manifiestamente incompetentes para cumplir la función de la prensa.²⁶⁶

El principio de exigencia mínima es coherente con las medidas defendidas por el republicanism deliberativo para asegurar el buen funcionamiento de las instituciones, entre las cuales se incluyen los filtros (*screens*) que estipulan quién puede acceder a ciertas posiciones (VIII§1.4). Como se recordará, el *principio de representatividad estadística*, que regula las políticas de creación de medios públicos, defiende la introducción de filtros que determinan quién puede acceder a medios públicos (IX§1.2). En el caso de las políticas de medios privados, los criterios de elegibilidad cumplirían una función similar, descartando aquellos medios no cumplan mínimamente con los estándares del modelo.

²⁶⁶ Esto explica por qué las tasas de participación, incluidas en el sistema de Latham como un criterio de elegibilidad (IX§3.2), resultan inaceptables. Simplemente, no parecen un filtro adecuado.

(12) *Principio de gestión independiente*: una institución independiente, tanto del mercado como de los poderes políticos, debería comprobar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad y gestionar los fondos públicos destinados a financiar medios privados.

Tanto Ackerman (IX§2.3) como McChesney y Nichols (IX§2.4) proponían la creación de una institución mediadora que se encargase, básicamente, de dos funciones: gestionar las transferencias de dinero público a los medios y velar por el cumplimiento de los criterios de elegibilidad. No puedo entrar aquí a considerar las condiciones que este Fondo debería cumplir para ser una institución aceptable.

Sin embargo, cabe recordar que el republicanismo deliberativo aspira a que sus instituciones estén protegidas frente a intereses partidistas (VIII§1.4), por lo que parece claro que sería necesaria una institución independiente que se encargase de estas funciones y de otras que pudiera requerir el mantenimiento del sistema.²⁶⁷

Algunos criterios de elegibilidad

Además de estos dos principios orientadores de los criterios de elegibilidad, la evaluación ha revelado algunos de los criterios de elegibilidad que podrían exigirse a los medios para ser elegibles. A continuación, presentaré seis posibles criterios que, como se verá, aspiran a promover la independencia y la estructura deliberativa de los medios. Tan sólo el quinto se refiere a los contenidos, y lo hace de forma muy permisiva.

(a) *Criterio de autonomía asociativa*: los medios elegibles no podrían pertenecer a, ni ser parte de, ninguna otra asociación política, económica o social.

Este criterio aspiraría a garantizar un grado mínimo de independencia política, económica y social en los medios elegibles, exigiendo que fuesen asociaciones autónomas. Para asegurar su *independencia política*, sería especialmente importante que ningún medio perteneciese a (o estuviese bajo el control de) ningún partido, lobby, patronal o sindicato. Igualmente, para asegurar su *independencia económica*, sería importante que los medios elegibles no perteneciesen a (o estuviesen bajo el control de)

²⁶⁷ Para una definición de legitimidad institucional aplicable al caso, véase Buchanan (2018a, 60, ss.).

ninguna empresa, corporación o compañía. Y, por último, para asegurar su *independencia social*, parece deseable que los medios financieros no perteneciesen a (o estuviese bajo el control de) ninguna asociación religiosa, étnica, cultural o social.

(b) *Criterio de asociación sin ánimo de lucro*: los medios elegibles deberían ser asociaciones sin ánimo de lucro.

Otro criterio de elegibilidad sugerido tanto por la propuesta de Cagé (IX§2.1) como por la de McChesney y Nichols (IX§2.4) exigiría que las asociaciones que optasen a fondos públicos fuesen asociaciones sin ánimo de lucro. Es decir, que los medios elegibles deberían invertir todos sus ingresos en su actividad informativa y no podrían distribuir primas ni dividendos entre sus miembros.

La intuición que parece subyacer a este criterio es que, al aislar los medios de la lógica mercantilista de maximización de beneficios es más probable que adopten otras dinámicas propias de los servicios públicos. Así, al dejar de lado los intereses comerciales, sería más probable que, igual que ocurre con los sistemas públicos de salud o educación, los medios se dedicasen exclusivamente a proporcionar un servicio público a la ciudadanía, con independencia de su rentabilidad. El cumplimiento de este criterio podría aproximar a los medios elegibles al ideal deliberativo-republicano de prensa como institución pública (VIII§3.1), y reducir enormemente la probabilidad de que la información sufriera los sesgos que suele tener en modelos comerciales (II§2.1).

(c) *Criterio de transparencia*: los medios elegibles deberían hacer públicas sus cuentas, su estructura, e información sobre sus miembros.

Obligar a que los medios elegibles sean transparentes, los sometería a crítica y escrutinio público, al igual que otras instituciones democráticas. Se trata de una exigencia que, como la anterior, conferiría a estos medios un carácter más próximo al del ideal de prensa de la república deliberativa. La intuición de fondo es que, al ser transparentes, la ciudadanía podría saber más fácilmente quién está realmente detrás de los medios elegibles y, por lo tanto, habría un mayor *control democrático* de la prensa. Por otro lado, la transparencia también parece menos probable que los medios

instrumentalicen a sus audiencias, tal y como típicamente hace la prensa comercial (II§2.2).

- (d) *Criterio de financiación exclusiva*: los medios elegibles deberían prescindir de fuentes de financiación externas.

Este criterio estaría orientado a evitar el riesgo de dependencia económica, que en las cuatro propuestas evaluadas parecía demasiado elevado. Para ello, parece importante asegurar que los medios elegibles no reciben financiación por publicidad, por la venta de datos de sus audiencias, ni tampoco por donaciones privadas, que previsiblemente vendrían de partidos políticos, magnates y grandes empresas. Para evitar el riesgo de servilismo que entrañan estas fuentes de financiación externas, la prensa debería intentar prescindir de ellas.

- (e) *Criterio de dedicación exclusiva*: los medios elegibles deben dedicarse exclusivamente a la producción de información.

Este criterio, sugerido por la propuesta de McChesney y Nichols (IX§2.4), también aspiraría a aislar los medios elegibles de las dinámicas del mercado y a constituir un servicio público. Como todos los demás, el criterio de dedicación exclusiva debería afinarse mucho más para establecer claramente qué cuenta como información. Pero incluso en esta forma tan genérica parece claro que no deberían ser elegibles aquellas asociaciones que destinasen fondos públicos a la producción de, por ejemplo, camisetas, videoclips o pornografía. Así, este criterio incluiría el ya planteado por Ackerman (IX§2.3), que excluiría a la pornografía de la financiación pública.

Este criterio sería el único que impondría un límite en los contenidos que pueden financiarse con dinero público. Todos los demás impondrían exigencias formales destinadas únicamente a asegurar una determinada estructura en los medios de comunicación que haría más probable que éstos fuesen independientes y mínimamente deliberativos.

- (f) *Criterio de la promesa pública*: todos los miembros de los medios elegibles deberían hacer una promesa pública en la que se comprometan a servir a la ciudadanía y a esforzarse por satisfacer su derecho ciudadano a la información.

Este criterio tampoco ha sido sugerido por ninguna de las propuestas evaluadas, aunque parece coherente con el espíritu del modelo.²⁶⁸

Las *promesas públicas* crean obligaciones en quien las pronuncia. Pero a diferencia de las promesas normales, las promesas públicas se caracterizan porque el acto performativo mediante el que se realizan es un acto público que, en lugar de crear obligaciones con algún individuo particular o con una parte de la sociedad, crea un compromiso con toda la comunidad política. De ahí que, como dice Linares, las promesas públicas se hagan “*en público y para el público*” (Linares 2017, 296, *cursiva original*). El Juramento Hipocrático o la promesa de decir la verdad ante un tribunal son ejemplos de promesas públicas (*op. cit.*, 298).

Pues bien, podría exigirse a los medios que, para optar a fondos públicos, todos sus miembros pronunciasen una promesa pública de este estilo, a la que podría denominarse *Promesa Democrática del Periodismo*. Su formulación podría ser la siguiente: “Prometo que buscaré, seleccionaré y comunicaré información que promueva la buena deliberación ciudadana sobre los asuntos públicos, dando prioridad a la que resulte democráticamente más relevante.”

Quienes se opusieran a pronunciar la promesa, deberían poder hacerlo explicitando públicamente que se niegan a ello. Y quienes se negasen a pronunciar ambas declaraciones públicas -tanto la promesa como el rechazo de la promesa-, no podrían formar parte de un medio elegible. La exigencia de la promesa pública podría aplicarse a los miembros del consejo de administración de los medios elegibles, aunque también podría aplicarse a las trabajadoras, y especialmente aquellas que tengan derechos de participación en los medios.

²⁶⁸ La idea de que se exija hacer una promesa pública antes de ejercer un derecho ha sido defendida recientemente por Linares (2017, cap. 10), cuyo trabajo me ha servido de inspiración. El propósito de Linares es promover un comportamiento deliberativo en la ciudadanía antes de votar. Por eso propone que, para poder votar, las ciudadanas deban antes hacer una promesa pública comprometiéndose a basar su voto en un juicio reflexionado (Linares 2017, 306). Quienes no deseen hacer esta promesa podrían también votar, pero tendrían que pronunciar una declaración pública alternativa: “Me niego públicamente a pronunciar la promesa por razones de objeción de conciencia” (Linares 2017, 195).

Hay dos motivos por los que podemos esperar que un criterio de elegibilidad como este genere un comportamiento más responsable en los miembros de los medios elegibles. En primer lugar, porque las promesas generan incentivos *internos* en quien las realiza, puesto que tienden a incrementar el sentido de responsabilidad propia (Linares 2017, 299).²⁶⁹ Por ello, cabe esperar que tras pronunciar la *promesa democrática del periodismo*, los miembros de los medios elegibles tengan más presente su compromiso con la ciudadanía y sientan sobre sus hombros una mayor responsabilidad para con el público, lo cual les incentivaría *internamente* a informar mejor.

Por supuesto, la promesa podría ser hipócrita, y entonces no habría ningún sentido de responsabilidad propia que reforzar. Sin embargo, incluso en estos casos, la promesa tendría un efecto positivo, y es que al prometer algo, se genera la expectativa de que la persona promisoro se comportará de cierta manera, lo cual crea una presión social que funciona como un incentivo *externo* para que se cumpla lo prometido (Linares 2017, 318).

El segundo motivo para confiar en que la Promesa Democrática del Periodismo genere un mejor comportamiento en los miembros de los medios elegibles es precisamente este: las periodistas serían conscientes de que un incumplimiento evidente de lo prometido decepcionaría a sus audiencias, lo cual les haría perder su confianza y, por tanto, su financiación. Y aunque parezca menos noble, el efecto de este incentivo *externo* sería similar al incentivo *interno* producido por el sentido de la responsabilidad.²⁷⁰

²⁶⁹ La tesis está empíricamente sustentada. Baca-Montes et. al. (2013), por ejemplo, mostraron que los huéspedes de hotel que se comprometían a adoptar un comportamiento más sostenible tendían a reutilizar más las toallas y a hacer un uso más responsable de las luces. Parece que al tener una señal -como la promesa- que nos recuerda nuestras preferencias, resulta más fácil guiar nuestro comportamiento según lo prometido, ya que tendemos a ser coherentes con nuestras acciones pasadas y con la idea que tenemos de nuestra propia identidad (Ariely y Norton 2008; Baca-Motes et al. 2013, 1072). Y no parece que las periodistas constituyan una excepción. Como han mostrado Graves, Nyhan y Reifler (2016) apelar al estatus y a los valores del periodismo promueve que las periodistas ofrezcan un servicio más profesional y riguroso, lo cual sugiere que efectivamente están motivadas por un sentido de responsabilidad profesional.

²⁷⁰ Para explicar el funcionamiento de la promesa, he asumido, como suele hacerse, que las promesas *crean* responsabilidades. Pero alternativamente podría asumirse que las promesas no crean responsabilidades, sino que tan sólo clarifican quién asume obligaciones previamente existentes (Dworkin 2011, 300–304). En principio, esta concepción podría aplicarse a la promesa democrática del periodismo: en virtud del derecho ciudadano a la información, existiría la obligación de que se ofreciese información democráticamente relevante a la ciudadanía, y en principio cualquiera podría encargarse de esta

Con esto, doy por concluido mi análisis de la segunda estrategia para crear medios deliberativos, consistente en la financiación de fondos privados con medios públicos. A continuación, abordaré algunas críticas que podrían plantearse contra el tipo de políticas inspiradas en los principios identificados a lo largo de las dos últimas secciones.

3. Respuesta a algunas críticas

A lo largo de las dos secciones previas, he identificado algunos de los principios que podrían orientar las políticas de medios en la república deliberativa. Estos principios, que pueden consultarse en la tabla incluida al final del capítulo (Tabla 3, pág. 521), apuntan hacia políticas ambiciosas que implicarían una transformación importante del modo en que hasta ahora se han relacionado el Estado, la ciudadanía y la prensa. La transformación es especialmente notable en el caso de las políticas que plantean financiar medios privados con fondos públicos. Debido al carácter novedoso que tendrían estas políticas, es previsible que despierten muchas críticas. En esta sección, consideraré las cinco que considero más importantes, aunque evidentemente quedarán muchas más por abordar.

La primera crítica señalaría un *problema de inclusión*. Este problema consistiría en que, a pesar de que la prensa fuese plenamente funcional, aquellas personas que tuviesen menos formación, menos recursos o menos tiempo seguirían teniendo más difícil informarse sobre los asuntos democráticamente relevantes. El problema es preocupante especialmente porque la aspiración del derecho ciudadano a la información es garantizar un acceso fácil a información democráticamente relevante (IV§4.1).

Lo que pone de manifiesto el problema de la inclusión es que en nuestra sociedad las condiciones de base desde las que parten las ciudadanas son a menudo desiguales. Esta desigualdad de base hace que algunas personas tengan más dificultades para tomar decisiones adecuadas, pero no sólo en lo que se refiere al consumo de información, sino en todos los ámbitos de la vida. Las personas con más recursos tienen más facilidades

obligación. Sin embargo, quien pronunciase la Promesa Democrática del Periodismo generaría la expectativa de que va a encargarse especialmente cumplir esa tarea. De este modo, quienes pronunciasen la Promesa adquirirían una mayor responsabilidad, y al mismo tiempo una mayor presión social, que el resto de las personas.

para reflexionar y decidir cosas como qué dieta seguir, dónde vivir, dónde estudiar, cuándo o si tener hijas o a qué partido votar. No parece razonable esperar que el diseño institucional de la prensa acabe con estas desigualdades de base, las cuales deberían atajarse con políticas redistributivas y sociales más amplias.

A pesar de eso, sí es esperable que el diseño institucional de la prensa no genere dificultades innecesarias para aquellas personas que ya tienen una vida más difícil. Y eso es precisamente lo que defienden los principios de *donación reflexionada* y de *donación informada*, que aspiran a facilitar la decisión sobre cómo repartir fondos entre medios privados. Por otro lado, es destacable que en el modelo republicano-deliberativo el derecho ciudadano a la información aspira a minimizar la dominación de todo tipo (VIII§4), por lo que es esperable que los medios deliberativos -públicos y privados- denuncien las desigualdades causantes de dominación y contribuyan así a atajar el problema de la inclusión.

La segunda crítica señalaría que la financiación pública de la prensa es *innecesaria*. Especialmente en el caso de la financiación directa de medios privados, ¿por qué deberíamos dar dinero al gobierno para que después el mismo gobierno nos imponga condiciones sobre cómo podemos gastar ese mismo dinero? Desde esta perspectiva parecería mejor que cada cual comprase la información que quisiera, reduciendo así la intervención estatal (Thierer y Szoka 2010, 5).

Esta crítica parece equivocada porque olvida que la información democráticamente relevante es un bien necesario para que la democracia funcione adecuadamente (I§1, §2.3). El modelo de prensa comercial que tradicionalmente se ha encargado de producir este bien público, se encuentra en serios apuros (II§2-3). Por ello, si no hacemos nada para reformar la prensa, es previsible que la democracia se quede sin el suministro de información que necesita para funcionar adecuadamente. De ahí la necesidad de que el Estado intervenga y reforme el sistema de medios. Es más, desde una perspectiva republicana, la intervención estatal para garantizar derechos y libertades no supone ningún problema, sino más bien al contrario, una necesidad (VIII§1.1). Y en el caso específico del derecho ciudadano a la información, puede decirse, siguiendo a Habermas (2009, 136), que, al igual que el Estado garantiza la provisión de recursos

básicos como la luz, el agua y el gas, también debería garantizar la provisión de información democráticamente relevante (VIII§4.2).

Una contraargumentación a lo que acabo de decir sería afirmar que, aunque el modelo de prensa comercial haya colapsado y aunque necesitemos un nuevo sistema de información, la intervención estatal, y especialmente la que requieren sistemas como los de Latham, Ackerman o McChesney y Nichols, es *precipitada*. Según Benkler (2011), defensor de esta postura liberal, deberíamos esperar a que espontáneamente la tecnología y las redes se desarrollen y generen por sí mismas una nueva esfera pública digital. El desarrollo espontáneo de esta esfera pública digital daría lugar a más medios, que serían además más independientes y mejores que los generados por intervención pública.

Benkler argumentaba así en 2011. Ha pasado ya más de una década y todavía seguimos esperando a que se desarrolle esa magnífica esfera pública digital. En estos diez años, lo que más ha proliferado espontáneamente en la red son las noticias falsas, no el periodismo de calidad (Hasen 2018; Bennett y Livingston 2018; Wardle y Derakhshan 2017). Es más, lejos de mejorar, el periodismo parece hundirse cada vez más en su crisis. Como vimos más atrás (II§2.3), tras la revolución digital muchos pequeños medios quiebran y muchos de los que sobreviven, en su mayoría controlados por grandes corporaciones empresariales, imponen restricciones al acceso gratuito a la información, exigiendo el pago de cuotas o limitando el número de artículos que pueden leerse, lo cual impide que quienes menos recursos tienen puedan informarse. Y mientras el buen periodismo va siendo cada vez más escaso e inaccesible, cada vez más gente se informa en redes sociales, cuyos contenidos no ofrecen garantía de veracidad ni de relevancia democrática (Allcott y Gentzkow 2017).

En definitiva, la predicción de Benkler no se ha cumplido y no parece que vaya a cumplirse. La llamada “muerte de la prensa” ha dejado un vacío que las redes por sí mismas no son capaces de llenar. En esta situación no podemos esperar a que la esfera pública genere espontáneamente los medios necesarios para la democracia. Y, lo que es más importante, desde un esquema republicano, no podemos dejar en manos del azar, el mercado o la suerte el desarrollo de una institución tan necesaria para la libertad como la prensa (VIII§1.1, §1.4, §3.1, §3.2, §4.2).

La tercera crítica también se opondría a la intervención estatal en la regulación de medios, y especialmente de medios privados, apelando a una supuesta *restricción de la libertad de expresión*. En esta línea, Thierer y Szoka (2010, 7) han dicho que los tribunales anularían un sistema de cupones como el de McChesney y Nichols por imponer inaceptables restricciones de contenido.

Esta crítica parece, a mi juicio, simplemente errónea. La propuesta de McChesney y Nichols, tanto en su versión original (IX§2.4) como con las modificaciones que he sugerido (IX§2.5), no propone alterar los límites de la libertad de expresión, que se mantendrían donde los estableciese que el sistema jurídico correspondiente. Lo que plantea es un sistema para asignar fondos públicos a medios privados. Lo que haría este sistema es repartir subvenciones, no reformar la libertad de expresión. En cualquier sociedad podría decirse exactamente lo mismo antes y después de se implantase un sistema así.

Lo que pretende la estrategia de financiación de medios privados con fondos públicos es, en rigor, la creación de un nuevo contrato entre el Estado y algunas asociaciones que cumpliesen ciertas características y que voluntariamente desearan establecer esa relación contractual. Las asociaciones contratantes adquirirían ciertos privilegios - principalmente el acceso a financiación pública, pero también un cierto prestigio social- a cambio de cumplir ciertas obligaciones estipuladas en los *criterios de elegibilidad*. Pero estas exigencias jamás se aplicarían a la población general, sino única y exclusivamente a las asociaciones contratantes y a los miembros de éstas mientras desempeñan alguna función dentro de ellas. Es decir, que el sistema de financiación de medios privados estaría incardinado en la concepción deliberativo-republicana de libertad de prensa, entendida como un conjunto de medidas cuya misión es crear un sector de medios deliberativos (VIII§3.2).

Es cierto, sin embargo, que el *criterio de dedicación exclusiva* podría entrañar alguna limitación a lo que los miembros de medios elegibles podrían decir en su rol como tales. A pesar de que esta posible restricción se aplicaría sólo a estas personas cuando desempeñen su labor como miembros de los medios elegibles, semejante criterio podría despertar preocupaciones legítimas. No obstante, el criterio está concebido de tal forma que su única exigencia es que los fondos públicos se dediquen a producir información,

en lugar de otros bienes, como ropa, comida o pornografía. Se trata de una exigencia razonable, asumiendo que el sistema de financiación de medios privados aspira precisamente a que se genere información, y no otro tipo de bienes, los cuales podrían producirse con otros recursos.

Por otro lado, y esto es más importante, la dedicación exclusiva no legitimaría la restricción de ninguna opinión, punto de vista o tema en los medios elegibles, y por lo tanto deja total libertad a los medios elegibles para informar como deseen. Teniendo en cuenta esto, no parece razonable decir que este criterio restringe la libertad de expresión; únicamente exige que se cumpla el contrato entre los medios elegibles y el Estado.

En definitiva, el tipo de políticas promovidas por el republicanismo deliberativo son *intervenciones estructurales*, es decir, intervenciones destinadas a distribuir recursos y poder de tal forma que proliferen los contenidos considerados de calidad, sin limitar por ello ningún tipo de expresión indeseada (Baker 2001, 120). Y tal y como vimos al abordar los derechos del público, la concesión de subvenciones específicas para financiar medios que contribuyan especialmente a la formación de la opinión pública sería plenamente coherente con el derecho constitucional a recibir información, entendido como un principio rector orientador de las políticas públicas (IV§1.2).

La cuarta crítica argumentaría que no existen *criterios objetivos* para determinar lo que es buena información, a diferencia de lo que ocurre con los criterios para determinar qué constituye comida sana, y por ello cualquier mecanismo que orientase el consumo de información supondría una intervención excesiva (Thierer y Szoka 2010, 4). Esta crítica apunta principalmente contra los principios *de donación reflexionada*, *donación informada* y *donación diversificada*, que condicionan el modo en que la ciudadanía puede repartir fondos públicos y así orientan su consumo de información, pero también contra el concepto mismo de *relevancia democrática*. Creo que la crítica yerra, por tres motivos.

El primer motivo es que no siempre existe un diseño institucional neutral, ya que la “arquitectura de la decisión”, por utilizar el término de Thaler y Sunstein (2008; véase también 2003, 176; Sunstein y Thaler 2003, 1171) hace inevitable que unas elecciones sean más fáciles que otras, lo cual influye de algún modo en el comportamiento de la

ciudadanía. Si, por ejemplo, en las estanterías más visibles del supermercado se colocan las manzanas, la gente comprará más manzanas; y si en lugar de manzanas se ponen chokolatinas, la gente comprará más chokolatinas. Sea lo que sea que se coloque ahí, ese producto tendrá más visibilidad y será más consumido, sin que exista una disposición totalmente neutral.

Pues bien, el diseño institucional de la prensa es también uno de esos casos en los que no hay opción neutral (Freedman 2008). Como dice McChesney, “los sistemas de comunicación y de medios son *siempre* el resultado de políticas públicas, normas, regulaciones y subsidios, tanto directos como indirectos. No hay un sistema de medios natural; siempre es creado” (McChesney 2016, ix, *cursiva original*). Y en función de qué sistema de medios creemos, será más probable y más fácil que la gente acceda a un tipo de información u otra. Optar por un sistema de medios desregulado no nos abstraería de esta cuestión; sería, simplemente, una de las posibles opciones, la cual por cierto es favorecida por el elitismo (V§3) y sufre abundantes problemas (II§2, §3 y *Crítica a los modelos democráticos*).

Por ello, como también ha dicho McChesney (2008, 424), lo que debemos preguntarnos “no es si queremos regulación o no, sino qué tipo de regulación queremos”.

El segundo motivo está directamente relacionado con el primero, y es que el riesgo de que las intervenciones sean demasiado intrusivas se reduce si éstas cumplen dos condiciones, a saber: si imponen bajos costes a quien las padece y si pueden evitarse fácilmente (Sunstein y Thaler, 2003, 1199–2000). Por ejemplo, la proyección obligatoria del NO-DO en los cines franquistas antes de cada película suponía costes relativamente altos y era difícilmente evitable. La obligación, típica del totalitarismo del siglo XX, de que se detenga toda actividad para prestar atención a la propaganda gubernamental difundida a través de megáfonos impondría costes aún mayores y sería aún más difícilmente evitable. En ambos casos, se trataría de intervenciones enormemente intrusivas.

Sin embargo, ninguna de las políticas promovidas por el republicanismo deliberativo obligaría a atender a ningún medio concreto. De hecho, no habría ninguna obligación de participar en el reparto de fondos públicos. A diferencia de lo que ocurría con el NO-DO y con la propaganda totalitaria, los medios financiados públicamente serían

perfectamente ignorables. Por tanto, no puede decirse que las intervenciones defendidas por este modelo sean excesivas.²⁷¹

El tercer y último motivo por el que esta quinta crítica yerra es que en ningún momento he asumido que la información democráticamente relevante sea objetivamente importante, como sí podría asumirse que cierta comida es objetivamente sana. Al referirme a la información democráticamente relevante, tan sólo intento aislar un tipo de información, aquella que es importante o buena para *las personas concebidas como ciudadanas que deben tomar decisiones políticas* (I§2.3, IV§4.2). Por lo tanto, no he asumido un criterio objetivo de *relevancia democrática*, y prueba de ello es que he presentado cuatro formas distintas de concebir este concepto (§4.1 en V-VIII). Cada una de estas concepciones de la relevancia democracia constituye un criterio sobre lo que es importante *para la ciudadanía de un modelo de democracia* y, por lo tanto, permite justificar políticas de medios *dentro de ese modelo*. En este capítulo tan sólo he profundizado en las políticas de medios propias de uno de estos modelos.

La quinta y última crítica frente a las políticas de medios inspiradas en estos principios prevé una pendiente resbaladiza en la que cada vez habría más y más regulaciones. En esta línea, y a propósito de los cupones ciudadanos para noticias, Thierer y Szoka (2010, 7) auguran que los “codazos” (*nudges*) terminarán en empujones y que las suaves regulaciones iniciales se convertirán en obligaciones y prohibiciones que determinarían a quién deben donarse los fondos públicos. Esta intuición no es infrecuente. Como el propio McChesney (2013, 206) reconoce, suele pensarse que subsidiar la prensa nos llevaría hacia un sistema de propaganda similar al de los regímenes antidemocráticos.

Sin embargo, a pesar de su relativa popularidad, el argumento de la pendiente resbaladiza no es muy convincente. Sus defensores asumen que las regulaciones *siempre* derivan en más regulaciones. Desde esa asunción, claro, es fácil justificar que

²⁷¹ Curiosamente, el hecho de que los cupones no obliguen a consumir ningún tipo de información es también utilizado como una crítica en su contra por Thierer y Szoka, quienes acusan a los sistemas de cupones de ser incapaces de conseguir que la gente vea, escuche o lea determinada información (Thierer y Szoka 2010, 5). En realidad, los cupones no pretenden forzar a nadie a consumir ningún tipo de información; su objetivo es generar y poner a disposición del público cierto tipo de información, que bien podría ignorarse. Esta crítica, planteada como una falta de eficiencia, parece incompatible con la supuesta restricción de la libertad que acabo de rechazar. En cualquier caso, aquí Thierer y Szoka aciertan: los cupones no pueden obligar a consumir ninguna información, ni siquiera la que *debería* consumirse.

una regulación concreta -como la de la prensa- incurriría en más regulaciones. Pero se trata de una argumentación circular que justifica lo que toma como punto de partida.

Por otro lado, para el republicanismo deliberativo la libertad, entendida como no dominación, no está reñida con la regulación; de hecho, la libertad como no dominación sólo es posible mediante regulaciones que protejan a los individuos frente a posibles interferencias arbitrarias por parte de terceros y que proporcionen los recursos básicos necesarios para ejercer decisiones autónomas (VIII§1.1). Esta idea, por supuesto también se aplica a la prensa, que sólo puede ser libre si está adecuadamente regulada (VIII§3.2).

A la luz de los argumentos examinados, no parece que las políticas de medios promovidas por el republicanismo deliberativo vayan a ser, al menos *prima facie*, inadecuadas. Más bien al contrario, los principios identificados a lo largo del capítulo parecen apuntar hacia políticas plenamente compatibles con los derechos fundamentales y perfectamente coherentes con el modelo republicano deliberativo.

4. Conclusión

En este capítulo he abordado la cuestión de la reforma institucional de la prensa desde la perspectiva del republicanismo deliberativo. Asumiendo que según este modelo habría dos estrategias complementarias para proteger el derecho ciudadano a la información, he explorado en mayor detalle cuáles podrían ser los principios que cada una de estas estrategias

En la primera sección abordé la primera estrategia, que consiste crear medios deliberativos *públicos*. Para ello, realicé una evaluación de la BBC bajo los estándares del republicanismo deliberativo, y a partir de esa evaluación propuse cinco principios que podrían orientar la creación de medios públicos en la república deliberativa.

Estos cinco principios son: el *principio de garantías constitucionales*, que exige que la existencia y la financiación de los medios públicos estén protegidas; el *principio de pluralidad de medios públicos*, que exige que se creen varios medios públicos distintos; el *principio de elección independiente*, según el cual el consejo de administración de los medios públicos no debería ser elegido por el poder político; el *principio de*

representatividad estadística, que reclama que los medios públicos representen a los diferentes grupos de la sociedad; y el *principio de democracia interna*, que exige que las trabajadoras de los medios públicos tengan derechos de participación en ellos.

<p>Principios orientadores de las políticas de creación de medios públicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Garantías constitucionales</i> 2. <i>Pluralidad de medios públicos</i> 3. <i>Elección independiente</i> 4. <i>Representatividad estadística</i> 5. <i>Democracia interna</i> 	<p>Principios orientadores de las políticas de financiación de medios privados con fondos públicos:</p> <p><i>Sistema de financiación</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Financiación directa garantizada</i> 2. <i>Financiación continua</i> 3. <i>Financiación prospectiva</i> 4. <i>Umbral mínimo</i> 5. <i>Propiedad pública</i> <p><i>Proceso de donación</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 6. <i>Reparto democrático</i> 7. <i>Donación independiente</i> 8. <i>Donación reflexionada</i> 9. <i>Donación informada</i> 10. <i>Donación diversificada</i> <p><i>Criterios de elegibilidad</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 11. <i>Exigencia mínima</i> 12. <i>Gestión independiente</i> <p><i>Algunos criterios de elegibilidad</i></p> <ol style="list-style-type: none"> (a) <i>Autonomía asociativa</i> (b) <i>Asociación sin ánimo de lucro</i> (c) <i>Transparencia</i> (d) <i>Financiación exclusiva</i> (e) <i>Dedicación exclusiva</i> (f) <i>Promesa pública</i>
--	---

Tabla 3. Principios orientadores de políticas de medios republicano-deliberativas

En la segunda sección abordé la segunda estrategia, que consiste en financiar medios deliberativos *privados* con fondos públicos. En este caso, evalué cuatro propuestas recientes e innovadoras que plantean la financiación de medios privados por parte del sector público. La primera propuesta -el estatuto de medios de comunicación sin ánimo de lucro- se mostró inadecuada por no garantizar una adecuada provisión de fondos. Las otras tres propuestas -es decir, los sistemas de *medios financiados por votantes*, de *cupones para noticias digitales* y de *cupones ciudadanos*- revelaron problemas derivados, en su mayoría, de su incapacidad para garantizar que los fondos públicos acabasen financiando medios con un mínimo de calidad. A partir de la evaluación de

estas cuatro propuestas, he identificado doce posibles principios que podrían orientare las políticas de financiación de medios privados.

Cinco de esos principios regularían el sistema de financiación mediante el que el dinero público se transfiera a los medios privados. Estos principios son los de *financiación directa garantizada*, *financiación continua*, *financiación prospectiva*, *umbral mínimo* y *propiedad pública*. Otros cinco principios regularían el procedimiento mediante el cual el dinero público sería repartido entre distintos medios privados. Estos principios son los *reparto democrático*, *donación independiente*, *donación reflexionada*, *donación informada* y *donación diversificada*. Por último, defendí dos principios que regularían las exigencias que los medios privados deberían cumplir para optar a fondos públicos, exigencias a las que me he referido como *criterios de elegibilidad*. Estos dos criterios son el de *exigencia mínima* y el de *gestión independiente*.

Además de identificar estos doce principios, he planteado también seis posibles criterios de elegibilidad que podrían exigirse a los medios privados para optar a fondos públicos, a los que he denominado criterios de *autonomía asociativa*, *asociación sin ánimo de lucro*, *transparencia*, *financiación exclusiva*, *dedicación exclusiva*, y *promesa pública del periodismo*.

Finalmente, en la última sección he defendido las políticas derivables de estos principios frente a algunas críticas. Me he detenido en las más apremiantes, las cuales señalan la incapacidad de estas políticas para asegurar un fácil acceso a la información, así como su supuesto excesivo intervencionismo. Si estoy en lo cierto, ninguna de estas críticas es convincente. Desde luego, todavía hace falta mucho trabajo para poder afinar alguna política de medios concreta a partir del modelo de democracia presentado en el capítulo previo. Sin embargo, los principios aquí indicados podrían tomarse como una primera propuesta, aún general y tentativa, a partir de la cual empezar a pensar cómo podría construirse la prensa de una república deliberativa.

Conclusions

Throughout this investigation, I have developed the idea of a *citizens' right to information*. I have argued that such a right could improve the functioning of our media system, which is currently suffering the major crisis of its history. In so doing, this right would represent a crucial step towards guaranteeing citizens' ability to become properly informed and, accordingly, to the well-functioning of democracy.

In the first part of the thesis (chaps. I-II), I laid out several of the problems that suggest the need to reform our informative institutions.

Chapter I defended that, despite the problems currently hindering citizens' ability to become properly informed – such as political apathy, the persistence of cognitive biases or the overwhelming amount of available information –, it is still possible to realize the ideal of a well-informed citizenry, provided that adequate institutions are settled.

One of the most important findings of this chapter was the realization that big democracies — and even more so those that have undergone the so-called “digital revolution” — require the existence of institutions that facilitate citizens' access to democratically relevant information. This type of information, I argued, is that which is useful for acquiring political knowledge, that is, the kind of knowledge needed for making adequate political choices.

Chapter II addressed the informative institution that has historically been mainly responsible for informing citizens: the press. The dominant press model in Western democracies since the *penny press* revolution in 1833, is a system in which the media behave as companies that catch -or *harvest*- citizens' attention and then resell it to advertisers, who pay in exchange of placing their ads before the public's eyes. In this commercial press model, the citizenry is not the real client of the media, but rather the product exchanged between media and advertisers (as illustrated in Fig. 2, p. 50). In theory, however, the byproduct of this *sui generis* business would be the provision of an adequate informative service.

This expectation is more utopian than real, as evidenced by the numerous critiques to which such a press model has long been subjected to. Critics have denounced not only the political and economic biases affecting information, but also the immorality of a

system that instrumentalizes citizens, treats them in a classist manner, and subjugates democratic deliberation - which should function according to its own norms – to the logic of the market. To make matters worse, the digital revolution has led the commercial press' business model into the most serious crisis in its entire history: the exponential proliferation of new sources of information has caused the “migration” of advertising towards new formats, depriving those media which traditionally produced journalism from most of their income. In such a context, the ideas that the press and journalism are dead have gained traction.

Metaphors aside, the truth is that the commercial press model seems presently exhausted and, in order for the press to be able to fulfil its informative mission, deep institutional reforms are urgently needed to guarantee citizens an easy access to democratically relevant information. The question that arises is thus the following: how can we reform the press so that, conceived as a democratic institution, it informs citizens adequately? It is this question, which I have referred to as *the question of institutional design (or reform) of the press*, that I have sought to answer in the remainder of this investigation.

In the second part (chaps. III-IV), I thus set off on the search for an answer to this question. To that purpose, I studied the main tool that the press makes use of: freedom of expression. Freedom of expression is a broad legal principle which regulates the exchange of information and opinions. This principle in fact encompasses an array of rights, which might be divided into two groups: *speech rights* and *public's rights*.

Chapter III dealt with *speech rights*, which are those regulating the emission of information and opinions. The analysis of such rights revealed that there exists - both in law and jurisprudence - a special concern for protecting the interest that citizens have, *as an audience*, in accessing democratically relevant information. The marked effort put into protecting this interest explains the nature and the functioning of many *speech rights*, which are recognized or especially protected in virtue of their capacity to promote the ideal of a well-informed citizenry.

A second revelation of this chapter was the realization that the legal concept of *public relevance* does not correspond to the philosophical concept of *democratic relevance*. Whereas public relevance is defined by a canon established

by the Spanish Constitutional Court and encompasses any information that has some social interest - which, in practice, includes almost any published information -, democratic relevance is much more specific. This latter concept includes only the information that citizens need in order to acquire political knowledge, regardless of whether this information has been published or whether it is of interest to anyone.

Chapter IV analyzed what might be considered the other side of the system of freedom of expression: *the public's rights*. These rights regulate the search for and access to information and opinions, as opposed to their emission. Despite the marked effort observed in the case of speech rights to protect the interest of citizens in accessing democratically relevant information, the truth is that there is no public's right directly and specifically protecting this same interest. This is a surprising discovery: given that what is at stake is an interest of the audience, one might think that it would best be protected precisely by means of a public's right.

This (still non-existent) right of the public, which would directly and specifically protect the interest of citizens in receiving democratically relevant information, is precisely what I have referred to as *the citizens' right to information*.

Although it has not yet been legally recognized, the citizens' right to information seems nonetheless legally viable, given that a more general public's right -*the public's right to know*- already exists, which might enable its recognition. Furthermore, the idea that citizens have a right to receive democratically relevant information has clear precedents in theories of journalism, law and democracy. This suggests that the legal recognition of a citizens' right to information might indeed not be such a far-fetched aspiration.

In order to figure out its viability, I subjected the citizens' right to information to a conceptual analysis, which revealed some of its more easily identifiable characteristics: its nature would be that of a political-democratic right and of a social right, its function would be to promote the ideal of a well-informed citizenry, and the right-holders would be all citizens of a democratic polity. Yet this was only a partial description of the right, because two of its major characteristics – its content and the obligations derived from it – cannot be defined without first adopting a specific model of democracy.

In the third part of the investigation (chaps. V-VIII) I tackled this issue, seeking to answer what I referred to as *the question of content* and *the question of derived*

obligations. To do so, I elaborated four different models of democracy. Each of these served as a theoretical platform from which to address the citizens' right to information and answer the pending questions. Thus, from these four models of democracy, I derived four different conceptions of the citizens' right to information, each with its own content and derived obligations (as presented in Table 2, p. 200).

Chapter V laid out an elitist model, according to which democracy consists in a system for selecting the governing elites. In this model, the role of citizens, who would barely get involved in public issues, would be limited to choosing their representatives every several years, making use of what Downs called *rational ignorance* in order to decide their vote.

The elitist ideal of the press is close to the commercial model mentioned above, according to which media behave as profit-driven companies. In their pursuit for profit, some media would indeed specialize in offering citizens democratically relevant information in specific moments, and in this indirect way this market sector would fulfil the informative function of the press. Most of the year, however, the press would remain latent, and the media would focus on offering other kinds of contents, given that citizens would need very little information. In fact, from this perspective it might even be preferable that the press refrains from informing about some issues which might politicize or unnecessarily engage citizens.

The elitist conception of the citizens' right to information thus suggest that the content of this right ought to be limited to three types of very concise information: *cues* about representatives' performance, which would enable assessing the government's competency; *general labels*, which would allow citizens to identify candidates' parties or ideologies; and *details about the private life of elites*, from which citizens could infer their competency and their affinities.

The state obligations that would derive from this conception of the right would also be minimal, given that the state would only have to intervene occasionally, if a market failure needed to be fixed. Beyond that, the media system would be unregulated and privatized. In light of this virtually non-existent state intervention, it follows that for elitism the citizens' right to information would not deserve the status of a legal right, but

rather of a *mere interest*. Among the four models analyzed in this investigation, elitism is the only one reaching such a conclusion.

Chapter VI laid out a pluralist model of democracy, according to which the democratic process consists in a struggle among different social groups – or factions – for resources and institutional power. On this model, citizens are more engaged in public issues than in the previous one, but they are so in a factionalist and biased manner, defending their groups' interests and points of view almost dogmatically.

The press is here conceived as a political tool with which to organize and mobilize factions. Hence, one cannot expect the existence of impartial or professional journalism, but rather a partisan media system in which the press is clearly positioned and is often linked to specific parties and factions.

The pluralist conception of the citizens' right to information is more ambitious and demanding than the elitist one. The content of this right would be broader and include three types of democratically relevant information: *general labels*, serving to identify the group to which representatives belong; *mobilizing information*, serving to unleash a protest or a reaction of support by one or several factions; and *ritual information*, serving to keep groups bound together and to provide them with arguments with which to defend their points of view.

The state obligations derived from this conception of the citizens' right to information are also more demanding than those on an elitist model. Indeed, the state would have to guarantee that every faction enjoys a segment of the press, from which to compete for power and resources. From this general mandate one might derive the obligation that the state creates public media or that it grants quotas and licenses to the different factions. This (moderate) level of public intervention suggests that, for pluralism, the citizens' right to information should indeed be a legal right.

Chapter VII presented a radical-populist model of democracy. Unlike the former two models, which have more or less clear precedents in the Democratic Theory of the Press literature, the radical-populist model is more novel. According to this model, the democratic process consists in a struggle for rearticulating social identities, which are defined by opposition to an outer other. In this process, the people – the legitimate,

sovereign body composed of “common” citizens – would stand against an elite attempting to usurp popular power and sovereignty.

On this model, citizens would be particularly engaged in politics, albeit in a more passionate rather than rational way. Moreover, members of different popular collectives could share the same social identity, regardless of whether their claims are independent or even contradictory. For the radical-populist model, the press would also represent a tool for political struggle, but in a more fundamental sense than for pluralism: here, the media would serve to contest the hegemonic cultural values that define social identities.

The radical-populist conception of the citizens’ right to information is marked by the need to keep the people constantly mobilized, which means that, on this view, the content of this right is much broader. The information to which citizens would have a right may be divided into four categories: *agonistic information*, which would create the division between the elite and the people; *solidary information*, which would unite different popular sectors under a shared identity; *articulating information*, which would establish common symbols as references for all popular struggles; and, finally, *mobilizing information*, which would keep the people active and mobilized.

The state obligations derived from this conception of the citizens’ right to information would also be more demanding than those derived from previous models. By assuming that only the people itself can properly inform the citizenry, the radical-populist model requires that the state seize the control of the press from the elite and hand it over to the people. This demand seems to lead inevitably to more aggressive media policies, such as the nationalization and expropriation of private media, followed by others which, by means of quotas, licenses and concessions, transfer press control to popular collectives.

Chapter VIII presented the fourth and final model of democracy, which I referred to as *deliberative republicanism*, and defended as the most attractive of all. Like the radical-populist model, this was a novel theoretical model. Founded upon the ideas of freedom as non-domination and legitimacy as public justification, this model conceives democracy as a process of deliberation in which reasons are exchanged with the aim of reaching a mutually acceptable agreement on what we should do collectively. From this perspective, citizens would be able to treat others’ interests as their own, giving them

fair and due consideration. Democratic deliberation would thus transform citizens' mere opinions into public opinions that incorporate others' points of view.

The deliberative-republican ideal of the press is extremely demanding, since it conceives the press as a reasoning public institution independent not only from political and economic powers, but also from peoples' irreflective preferences. Its mission would be to promote high-quality democratic deliberation, which is why media embodying this ideal –which I referred to as *deliberative media*— ought not only to be independent in this triple sense, but also to have an inner structure that predisposes them to promote high-quality deliberation. This structural requirement seems to demand that deliberative media be highly professional, statistically representative of the population, and internally democratic.

The deliberative-republican conception of the citizens' right to information would also be demanding, though probably less so than the radical-populist one. Regarding the question of content, citizens would have the right to receive notably high amounts of information: *information about issues of freedom*, which refers to those which would have a stronger impact on people's freedom (understood as non-domination); *factual information*, needed to understand freedom issues; and *argumentative information*, which concerns the reasons for and against each of the possible political choices. The state obligations derived from this conception of the right would also be demanding, since they would require the adoption of measures to promote the proliferation of deliberative media, both public and private.

In the fourth and final part of the research (chap. IX), I delved into the question of institutional design from a deliberative-republican perspective. In this chapter, I sought to identify some of the principles that could orient media policies in a deliberative republic (as exposed in Table 3, p. 529). I concluded that *public media* policies should aim to create a plurality of media similar to the BBC –albeit with some differences which would presumably make these public media both more independent and more prone to producing high-quality deliberation. Simultaneously, *private media* policy should aim to create a system of democratic distribution of public funds among private media which minimally comply with the standards of triple independence and deliberative structure.

Chapter IX thus offered *an* answer to the question of the institutional reform of the press. It was however a limited answer, not only because one might identify more principles that ought to orient media policy, but also because of two additional reasons.

The first is that this answer remained at the relatively abstract level of intermediate principles. Although these are the principles that should orient media policy, they are unable to deliver a clear and precise solution to the critical situation in which our informative institutions find themselves right now. In this sense, part of the task that lies ahead consists in fine-tuning – on the basis of these principles – particular policies specifically adapted to the distinct social, economic and legal contexts in which one would seek to promote the proliferation of deliberative media. This task, much more complex than the one attempted in this investigation, exceeds my capacities and goes beyond the scope of political theory, and that is why I cannot undertake it here.

A second, and more important, reason why the answer offered in chapter IX was incomplete is that it is only *one possible* answer to the question of how to reform the press. Each model of democracy responds to this answer differently, since each conceives the press and the citizens' right to information differently. It should therefore be expected that those who endorse other models of democracy –rather than deliberative republicanism— offer their own answers to the institutional question –answers which I have here presented only superficially.

One could argue that, even though the one offered in chapter IX is not the only answer, it is at least the best one. Indeed, in the *Breve crítica a los modelos democráticos* following the four models I argued why deliberative republicanism seems the most attractive, and why its answer to the question of the press reform equally seems preferable. Nevertheless, the reasons presented in the *Breve crítica* are far from being exhaustive, and thus cannot fully reject the other three models nor adequately justify why the deliberative-republican would be the best answer to the crisis of the press. Further elaborating this argumentation is, therefore, another task that lies ahead.

In any case, the main purpose of this investigation was not to defend any model of democracy before others, but rather to show that democracy, *in any of its versions*, incorporates some conception of the citizens' right to information. The

implications of this revelation are important, both at the theoretical and the practical level.

At the theoretical level, focusing on the citizens' right to information has two important implications for how we conceive the system of freedom of expression and the media system. Firstly, and regarding freedom of expression, the citizens' right to information shifts attention away from the interests of *participants* -i.e., of those who emit information- to the interests of the *audience* -i.e., of those who receive or seek information. Traditionally, the interests of the audience have remained in a marginal position. However, their adequate protection seems essential for the realization of the ideal of a well-informed citizenry, hence the importance of paying more attention to the interests of the public, such as the citizens' right to information.

Secondly, and regarding the media system, the citizens' right to information forces us to conceive the press not only as a right-holder, but also as a possible duty-bearer. By identifying the specific functions that the press should fulfil as part of its democratic role, it also becomes easier to identify which obligations it would have vis-à-vis the citizenry. And by making these obligations explicit, it in turn seems easier to conceive and accept media policies that establish certain requirements for certain media, along with –and usually in exchange for— certain special rights, liberties and privileges.

The second theoretical consideration just put forward is connected with the last, practical consideration. Indeed, at the practical level, realizing that citizens have a right to receive democratically relevant information entails (in most cases) the defense of much more aggressive media policies than those which we are used to in Western democracies. The only model which would promote virtually no state action –that is, the only model which would be satisfied with the currently dominant paradigm of media regulation— is elitism. And this is because the elitist model assumes two theses, both problematic. On the one hand, it assumes that the market is able on its own to properly inform citizens. On the other, it assumes that the quantity of information citizens need is derisory. The first thesis seems, in light of what was said in chapter II, manifestly false; the second seems high questionable, given that even elite accountability seems to require more information than what this model can accept (see *Breve crítica*).

Unless we accept one of these problematic theses, one cannot escape the conclusion that the state should intervene in the media system in order to regulate the press and guarantee that citizens have easy access to democratically relevant information. And this means that, in any of its versions, the citizens' right to information calls for deep reforms of the media system –reforms that should resuscitate the press in a better and more democratic format than the one we have known so far.

BIBLIOGRAFIA

- Abramson, Jeffrey, y Elizabeth Bussiere. 1995. "Free Speech and Free Press: A Communitarian Perspective." En *New Communitarian Thinking: Persons, Virtues, Institutions, and Communities*, editado por Amitai Etzioni, 218–33. University of Virginia Press.
- Abts, Koen, y Stefan Rummens. 2007. "Populism versus Democracy." *Political Studies* 55 (2): 405–24.
- Achen, Christopher H., y Larry M. Bartels. 2016. *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Ackerman, Bruce. 2010. *The Decline and Fall of the American Republic*. Cambridge (Mass.): The Belknap Press of Harvard University Press.
- . 2011a. "One Click Away: The Case for the Internet News Voucher." En *Will the Last Reporter Please Turn Out the Lights*, editado por Robert W. McChesney y Victor Pickard, 299–305. New York: The New Press.
- . 2011b. "Using the Internet to Save Journalism from the Internet." En *Arguing About Justice: Essays for Philippe Van Parijs*, editado por Axel Gosseries y Yannick Vanderborght, 41–47. Louvain-la-Neuve: Presses Universitaires de Louvain.
- . 2013. "Reviving Democratic Citizenship?" *Politics and Society* 41 (2): 309–17.
- Adriaans, Pieter. 2018. "Information." *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.
- Aelst, Peter Van, Jesper Strömbäck, Toril Aalberg, Frank Esser, Claes de Vreese, Jörg Matthes, David Hoppman, et al. 2017. "Political Communication in a High-Choice Media Environment: A Challenge for Democracy?" *Political Communication* 41 (1): 3–27.
- Ageh, Tony. 2015. "The BBC, the Licence Fee and the Digital Public Space." *Open Democracy*, 2015.
- Alcalá, Cristina. 2014. "Podemos Estampa La Cara de Pablo Iglesias En Sus Papeletas Del 25M." *Estrella Digital*, April 24, 2014.
- Alexy, Robert. 1993. *Teoría de Los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Allcott, Hunt, y Matthew Gentzkow. 2017. "Social Media and Fake News in the 2016 Election." *Journal of Economic Perspectives* 31 (2—Spring): 211–36.
- Allen, David S., y Elizabeth Blanks Hindman. 2014. "The Media and Democracy: Using Democratic Theory in Journalism Ethics." En *The Ethics of Journalism. Individual, Institutional, and Cultural Influences*, editado por Wendy N. Wyatt, 185–203. London and New York: I. B. Taurus & the Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Altschull, J. Herbert. 1984. *Agents of Power: The Role of the News Media in Human Affairs*. Longman.
- Álvarez, Isra. 2014. "Críticas a Podemos Por La Elección Del Rostro de Pablo Iglesias Para El Logo." *20minutos*, April 24, 2014.
- Amos, Amanda, y Margaretha Haglund. 2000. "From Social Taboo to 'Torch of Freedom': The Marketing of Cigarettes to Women." *Tobacco Control* 9 (1): 3–8.
- Anderson, Christopher William, Leonard Downie, y Michael Schudson. 2016. *The News Media: What Everyone Needs to Know*. Oxford: Oxford University Press.
- Anderson, Elizabeth. 1990. "The Ethical Limitations of the Market." *Economics and*

- Philosophy* 6 (2): 179–205.
- Arditi, Benjamin. 2003. “Populism, or, Politics at the Edges of Democracy.” *Contemporary Politics* 9 (1): 17–31.
- . 2005. “Populism as an Internal Periphery of Democratic Politics.” En *Populism and the Mirror of Democracy*, editado por Francisco Panizza, 72–98. London: Verso.
- Ariely, Dan, y Michael I. Norton. 2008. “How Actions Create - Not Just Reveal - Preferences.” *Trends in Cognitive Sciences* 12 (1): 13–16.
- Aristóteles. 2010. *Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ash, Timothy Garton. 2016. *Free Speech: Ten Principles for a Connected World*. London: Atlantic.
- Austen-Smith, David. 1992. “Strategic Models of Talk in Political Decision Making.” *International Political Science Review* 13 (1): 45–58.
- Baca-Motes, Katie, Amber Brown, Ayelet Gneezy, Elizabeth A. Keenan, y Leif D. Nelson. 2013. “Commitment and Behavior Change: Evidence from the Field.” *Journal of Consumer Research* 39 (5): 1070–84.
- Bachrach, Peter. 1967. *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*. Boston: Little, Brown and Company.
- Badano, Gabriele, y Alasia Nuti. 2018. “Under Pressure: Political Liberalism, the Rise of Unreasonableness, and the Complexity of Containment.” *Journal of Political Philosophy* 26 (2): 145–68.
- Bagdikian, Ben H. 2004. *The New Media Monopoly*. Boston (Mass.): Beacon.
- Bailey, Olga Guedes, Bart Cammaerts y Nico Carpentier. 2007. *Understanding Alternative Media*. Open University Press.
- Baker, C. Edwin. 1989. *Human Liberty and Freedom of Speech*. New York: Oxford University Press.
- . 1998. “The Media That Citizens Need.” *University of Pennsylvania Law Review* 142 (2): 317–408.
- . 2001. *Media, Markets, and Democracy*. Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- . 2007. *Media Concentration and Democracy: Why Ownership Matters*. New York: Cambridge University Press.
- Balkin, Jack M. 2004a. “Digital Speech and Democratic Culture.” *New York University Law Review* 79 (1): 1–58.
- . 2004b. “How Rights Change: Freedom of Speech in the Digital Era.” *Sydney Law Review* 26: 5–16.
- . 2009. “The Future of Free Expression in a Digital Age.” *Pepperdine Law Review* 36: 427–44.
- . 2014. “Old-School/New-School Speech.” *Harvard Law Review* 127: 2296–2342.
- Barabas, Jason, Jennifer Jerit, William Pollock, y Carlisle Rainey. 2014. “The Question(s) of Political Knowledge.” *American Political Science Review* 108 (4): 840–55.
- Baran, Stanley J., y Dennis K. Davis. 2012. *Mass Communication Theory: Foundations, Ferment, and Future*. 6th ed. Boston, MA: Wadsworth Cengage Learning.
- Barendt, Eric. 2012. “Freedom of Expression.” En *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, editado por Michel Rosenfeld y Andrés Sajó, 891–908. Oxford: Oxford University press.
- Barron, Jerome A., y C. Thomas. Dienes. 2003. *Constitutional Law in a Nutshell*. St.

- Paul (Minn.): Thomson/West Group.
- Barthel, Michael. 2019. "5 Key Takeaways about the State of the News Media in 2018." *Pew Research Center*, July 3, 2019.
- Bartlett, Jaimie. 2018. *The People Vs Tech: How the Internet Is Killing Democracy*. Ebury Press.
- Bel Mallén, José Ignacio, Loreto Corredoira y Alfonso, y Pilar Cousido. 1992. *Derecho de La Información (I): Sujetos y Medios*. Madrid: Colex.
- Bello Hutt, Donald. 2018. "Republicanism, Deliberative Democracy, and Equality of Access y Deliberation." *Theoria (Sweden)* 84 (1): 83–111.
- Benkler, Yochai. 2001. "Property, Commons, and the First Amendment: Towards a Core Common Infrastructure."
- . 2006. *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven: Yale University Press.
- . 2011. "Giving the Networked Public Sphere Time to Develop." En *Will the Last Reporter Please Turn Out the Lights*, editado por Robert W. Mcchesney y Victor Pickard, 225–37. New York: The New Press.
- Benkler, Yochai, Robert Faris y Hal Roberts. 2018. "Network Propaganda: Manipulation, Disinformation, and Radicalization in American Politics." New York: Oxford University Press.
- Bennett, W, Lance. 1990. "Toward a Theory Of Press-State Relations in the United States." *Journal of Communication* 40 (2): 103–27.
- . 2003. "The Burglar Alarm That Just Keeps Ringing: A Response to Zaller." *Political Communication* 20 (2): 131–38.
- . 2009. *News: The Politics of Illusion*. 8th Edutio. New York: Longman.
- . 2010. "The Press, Power, and Public Accountability." En *The Routledge Companion to News and Journalism*, editado por Stuart Allan, 105–15. London and New York: Routledge.
- . 2013. "The Twilight of Mass Media News." En *Freeing the Presses: The First Amendment in Action*, editado por Timothy E. Cook y Regina G. Lawrence, 117–40. Louisiana State University Press.
- Bennett, W. Lance., Regina G. Lawrence y Steven Livingston. 2008. *When the Press Fails: Political Power and the News Media from Iraq to Katrina*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bennett, W Lance, y Steven Livingston. 2018. "The Disinformation Order: Disruptive Communication and the Decline of Democratic Institutions." *European Journal of Communication* 33 (2): 122–39.
- Benson, Rodney. 2008. "Journalism: Normative Theories." *The International Encyclopedia of Communication*. Wiley & Sons.
- Benton, Joshua. 2021. "In Australia, Facebook's Ban on Sharing News Stories Has Sent Publishers' Traffic Tumbling." *NiemanLab*, February 18, 2021.
- Berelson, Bernard R., Paul F. Lazarsfeld, y William N. McPhee. 1954. *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: University of Chicago Press.
- Berkelaar, Brenda L, y Millie A Harrison. 2017. "Information Visibility." *Oxford Research Encyclopedia of Communication*. Oxford Research Encyclopedia of Communication.
- Berlin, Isaiah. 2001. "Dos Conceptos de Libertad." En *Dos Conceptos de Libertad ; El Fin Justifica Los Medios ; Mi Trayectoria Intelectual*. Madrid: Alianza.

- Bernays, Edward L. 2010. *Propaganda*. Santa Cruz de Tenerife: Melusina.
- Berry, David. 2006. "Radical Mass Media Criticism: An Introduction." En *Radical Mass Media Criticism: A Cultural Genealogy*, editado por David Berry y John Theobald, 1–16. New York: Black Rose Books.
- Biebricher, Thomas. 2019. *The Political Theory of Neoliberalism*. Stanford: Stanford University Press.
- Bilbeny, Norbert. 2012. *Ética Del Periodismo. La Defensa Del Interés Público Por Medio de Una Información Libre, Justa y Veraz*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Birkinshaw, Patrick. 2006. "Transparency as a Human Right." En *Transparency: The Key to Better Governance?*, editado por Christopher Hood y David Heald, 47–57. Oxford: Oxford University Press.
- Blasi, Vincent. 1977. "The Checking Value in First Amendment Theory." *Law & Social Inquiry* 2 (3): 521–649.
- Blokker, Paul. 2019. "Populism as a Constitutional Project." *International Journal of Constitutional Law* 17 (2): 535–53.
- Blumler, Jay G., t Michael. Gurevitch. 1995. *The Crisis of Public Communication*. London: Routledge.
- Bohman, James. 1998. "Survey Article: The Coming of Age of Deliberative Democracy." *The Journal of Political Philosophy* 6 (4): 400–425.
- . 2000. "The Division of Labor in Democratic Discourse: Media, Experts, and Deliberative Democracy." En *Deliberation, Democracy, and the Media*, editado por Simone. Chambers y Anne N. Costain, 47–64. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- . 2007. "Political Communication and the Epistemic Value of Diversity: Deliberation and Legitimation in Media Societies." *Communication Theory* 17 (4): 348–55.
- Bollinger, Lee C. 1988. *The Tolerant Society*. New York: Oxford University Press.
- Borden, Sandra L. 2010. "Journalism, The Moral Justification For." En *Journalism Ethics: A Philosophical Approach*, editado por Christopher Meyers, 53–68. New York: Oxford University press.
- Boudreau, Cheryl. 2009. "Making Citizens Smart: When Do Institutions Improve Unsophisticated Citizens' Decisions?" *Political Behavior* 31 (2): 287–306.
- Boudreau, Cheryl, y Arthur Lupia. 2011. "Political Knowledge." En *Cambridge Handbook of Experimental Political Science*, editado por James N Druckman, Donald P Green, James H Kuklinski y Arthur Lupia, 172–83. Cambridge (Mass.): Cambridge University Press.
- Bovens, Mark. 2002. "Information Rights: Citizenship in the Information Society." *Journal of Political Philosophy* 10 (3): 317–41.
- Brennan, Geoffrey, y Alan Hamlin. 1998. "Expressive Voting and Electoral Equilibrium." *Public Choice* 95: 149–75.
- Brennan, Jason. 2011. *The Ethics of Voting*. Princeton University Press.
- . 2016. *Against Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Brennan, Jason, y Peter M. Jaworski. 2015. "Markets without Symbolic Limits." *Ethics* 125 (4): 1053–77.
- . 2016. *Markets Without Limits*. New York: Routledge.
- Brettschneider, Corey Lang. 2007. *Democratic Rights: The Substance of Self-Government*. Princeton: Princeton University Press.

- Brison, Susan J. 1998. "The Autonomy Defense of Free Speech." *Ethics* 108 (2): 312–39.
- Brooke, Heather. 2011. *The Revolution Will Be Digitised: Dispatches from the Information War*. London: William Heinemann.
- Brown, Étienne. 2018. "Propaganda, Misinformation, and the Epistemic Value of Democracy." *Critical Review* 30 (3–4): 194–218.
- Brown, Richard D. 1996. *The Strength of a People. The Idea of an Informed Citizenry in America, 1650-1870*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Buchanan, Allen. 2018a. "Institutional Legitimacy." En *Oxford Studies in Political Philosophy Volume 4*, editado por David Sobel, Peter Vallentyne y Steven Wall, 53–80. Oxford University Press.
- . 2018b. "Prisoners of Misbelief: The Epistemic Conditions of Freedom." En *The Oxford Handbook of Freedom*, editado por David Schmidtz y Carmen E. Pavel, 508–23. New York: Oxford University Press.
- Bull, Thomas, y Hugh Corder. 2012a. "Ancient and Modern: Access to Information and Constitutional Governance." En *Routledge Handbook of Constitutional Law*, editado por Mark Tushnet, Thomas Fleiner, and Cheryl Saunders. London: Routledge.
- . 2012b. "Freedom of and Right to Information." En *Routledge Handbook of Constitutional Law*, editado por Mark Tushnet, Thomas Fleiner, y Cheryl Saunders. London: Routledge.
- Cadwalladr, Carole, y Emma Graham-Harrison. 2018. "Revealed: 50 Million Facebook Profiles Harvested for Cambridge Analytica in Major Data Breach." *The Guardian*, March 17, 2018.
- Cagé, Julia. 2016. *Salvar Los Medios de Comunicación: Capitalismo, Financiación Participativa y Democracia*. Barcelona: Anagrama.
- Calhoun, Craig J. 1992. *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge (Mass.) [etc.]: MIT Press.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren Miller y Donald Stokes. 1976. *The American Voter*. University of Chicago Press.
- Camps, Victoria. 2004. "Opinión Pública, Libertad de Expresión y Derecho a La Información." En *Ética de Los Medios: Una Apuesta Por La Ciudadanía Audiovisual*, editado por Jesús Conill y Vicent Gonzálvez, 33–50. Barcelona: Gedisa.
- Canovan, Margaret. 1999. "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy." *Political Studies* XLVII: 2–16.
- . 2002. "Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy." En *Democracies and the Populist Challenge*, editado por Yves Mény y Yves Surel, 25–44. New York: Palgrave Macmillan.
- . 2005. *The People*. London: Polity.
- Caplan, Bryan. 2007. *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Capurro, Rafael. 2020. "Pasado, Presente y Futuro de La Noción de Información." *Ápeiron: Estudios de Filosofía* 12: 110–36.
- Carey, James W. 1992. *Communication as Culture: Essays on Media and Society*. New York: Routledge.
- Carpentier, Nico, y Bart Cammaerts. 2006. "Hegemony, Democracy, Agonism, and Journalism. An Interview with Chantal Mouffe." *Journalism Studies* 7 (6): 964–75.

- Carreras i Serra, Lluís de. 2008. *Las Normas Jurídicas de Los Periodistas : Derecho Español de La Información*. Editorial UOC.
- Carrillo, Marc. 1998. “El Derecho a La Información: Entre La Ley y La Autorregulación.” *Parlamento y Constitución* 2: 119–31.
- . 1988. “Derecho a La Información y Veracidad Informativa (Comentario a Las SSTC 168/87 y 6/88).” *Revista Española de Derecho Constitucional* 23: 187–206.
- . 1994. “La Cláusula de Conciencia de Los Periodistas.” En *El Derecho a La Información. Teoría y Práctica*, 39–52. Zaragoza: Pórtico.
- . 2015. “Transparencia y Derechos de Acceso a La Información En Las Administraciones Públicas.” *Parlamento y Constitución* 17: 267–84.
- Carvajal, Álvaro. 2019. “Errejón Coloca Su Foto En La Papeleta de Más País, Como Ya Hizo Junto a Carmena En Las Autonómicas de Mayo.” *El Mundo*, October 3, 2019.
- Castells, Manuel. 2010. *The Information Age: Economy, Society, and Culture. Vol I: The Rise of the Network Society*. Massachusetts: Blackwell Publishing. Vol. I. Singapore: Wiley-Blackwell.
- Ceva, Emanuela, y Michele Bocchiola. 2018. “Personal Trust, Public Accountability, and the Justification of Whistleblowing.” *Journal of Political Philosophy* 0 (0): 1–20.
- Chadwick, Andrew. 2017. *The Hybrid Media System: Politics and Power*. New York: Oxford University Press.
- Chalaby, Jean K. 1998. *The Invention of Journalism*. New York: Palgrave Macmillan.
- Chambers, Simone. 2000. “A Culture of Publicity.” En *Deliberation, Democracy, and the Media*, editado por Simone Chambers y Anne N. Costain, 193–125. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- . 2012. “Deliberation and Mass Democracy.” En *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, editado por John Parkinson y Jane Mansbridge, 52–71. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2017. “Balancing Epistemic Quality and Equal Participation in a System Approach to Deliberative Democracy.” *Social Epistemology* 31 (3): 266–76.
- . 2021. “Truth, Deliberative Democracy, and the Virtues of Accuracy: Is Fake News Destroying the Public Sphere?” *Political Studies* 69 (1): 147–63.
- Champlin, Dell, y Janet Knowedler. 2002. “Operating in the Public Interest or in Pursuit of Private Profits? News in the Age of Media Consolidation.” *Journal of Economic Issues* 36 (2): 459–68.
- Chan, Man-pui Sally, Christopher R. Jones, Kathleen Hall Jamieson, y Dolores Albarracín. 2017. “Debunking: A Meta-Analysis of the Psychological Efficacy of Messages Countering Misinformation.” *Psychological Science*, 1–16.
- Charity, Arthur. 1995. *Doing Public Journalism*. New York: Guilford Press.
- Chauer, Frederick. 1990. “Who Decides?” En *Democracy and the Mass Media: A Collection of Essays*, editado por Judith Lichtenberg, 202–28. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cheneval, Francis. 2006. “The People in Deliberative Democracy.” En *Deliberative Democracy and Its Discontetns*, editado por Samantha Besson y Jose Luis Marí, 159–79. Aldershot: Ashgate.
- Chillón, José Manuel. 2007. *Periodismo y Objetividad. Entre La Ingenuidad y El Rechazo [Esbozo de Una Propuesta]*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- . 2011. “Medios de Comunicación, Participación y Deliberación. La Faz

- Republicana Del Periodismo Informativo.” *Isegoría* 45: 699–714.
- Christiano, Thomas. 1996. *The Rule of the Many: Fundamental Issues in Democratic Theory*. Boulder: Westview Press.
- . 2006. “Democracy.” *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.
- . 2008. *The Constitution of Equality. Democratic Authority and Its Limits*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2012. “Deliberation among Experts and Citizens.” En *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, editado por John Parkinson y Jane Mansbridge, 27–51. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2015. “Voter Ignorance Is Not Necessarily a Problem.” *Critical Review* 27 (3–4): 253–69.
- Christians, Clifford G., Theodore Lewis Glasser, Denis McQuail, Kaarle Nordenstreng, y Robert A. White. 2009. *Normative Theories of the Media: Journalism in Democratic Societies*. Urbana: University of Illinois Press.
- Clark, Charles E. 2013. “The Press the Founders Knew.” En *Freeing the Presses: The First Amendment in Action*, editado por Timothy E. Cook y Regina G. Lawrence, 34–52. Louisiana State University Press.
- Cohen, Jean L., y Andrew. Arato. 1992. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Cohen, Joshua. 1993. “Freedom of Expression.” *Philosophy & Public Affairs* 22 (3): 207–63.
- . 2007. “Deliberative Democracy.” En *Deliberation, Participation, and Democracy: Can the People Govern?*, editado por S. Rosenberg, 219–36. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- . 1997. “Deliberation and Democratic Legitimacy.” En *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, editado por James Bohman y William Rehg, 67–90. London: MIT Press.
- Conill, Jesús. 2004. “Economía Ética de Los Medios de Comunicación.” En *Ética de Los Medios: Una Apuesta Por La Ciudadanía Audiovisual*, editado por Jesús Conill y Vicent Gozávez, 137–59. Barcelona: Gedisa.
- Constant, Benjamin. 1989. *De La Libertad de Los Antiguos Comparada Con La de Los Modernos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Converse, Philip E. 2006. “The Nature of Belief Systems in Mass Publics (1964).” *Critical Review* 18 (1–3): 1–74.
- Cook, John, y Stephan Lewandowsky. 2012. *The Debunking Handbook*. St. Lucia, Australia: University of Queensland.
- Cook, Timothy E. 2005. *Governing with the News: The News Media as a Political Institution*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 2013. “Freeing the Presses. An Introductory Essay.” En *Freeing the Presses: The First Amendment in Action*, editado por Timothy E. Cook y Regina G. Lawrence, 1–27. Louisiana State University Press.
- Cotino Hueso, Lorenzo. 2014. “La Nueva Ley de Transparencia y Acceso a La Información.” *Anuario de La Facultad de Derecho - Universidad de Alcalá VII*, no. 7: 241–56.
- Couldry, Nick. 2017. “Reconstructing Journalism’s Public Rationale.” En *Rethinking Journalism Again: Societal Role and Public Relevance in a Digital Age*, editado por Chris Peters y Marcel Broersma, 21–34. New York: Routledge.
- Cunningham, Frank. 2002. *Theories of Democracy: A Critical Introduction*. London:

- Routledge.
- Curato, Nicole, John S. Dryzek, Selen A. Ercan, Carolyn M. Hendriks, y Simon Niemeyer. 2017. "Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research." *Daedalus* 146 (3): 28–38.
- Curran, James. 2002. *Media and Power*. Oxfordshire: Taylor & Francis.
- . 2005. "What Democracy Requires of the Media." En *Institutions of American Democracy: The Press*, editado por Geneva Overholser y Jathleen Hall Jamieson, 120–40. New York: Oxford University Press.
- . 2013. "Reinterpreting the Internet." En *Misunderstanding the Internet*, editado por James Curran, Natalie Fenton y Des Freedman, 3–33. New York: Routledge.
- Curran, James, Natalie Fenton y Des Freedman. 2013. *Misunderstanding the Internet*. London: Routledge.
- Curran, James, y Jean Seaton. 2003. *Power Without Responsibility: The Press and Broadcasting, and New Media in Britain*. 6th ed. London: Routledge.
- Dahl, Robert Alan. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven (Conn.): Yale University Press.
- . 1998. *On Democracy*. New Haven (Conn.): Yale University Press.
- . 2006. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Dahlberg, Lincoln. 2010. "Cyber-Libertarianism 2.0: A Discourse Theory/Critical Political Economy Examination." *Cultural Politics: An International Journal* 6 (3): 331–56.
- . 2011a. "Discourse Theory as Critical Media Politics? Five Questions." En *Discourse Theory and Critical Media Politics*, editado por Lincoln Dahlberg y Sean Phelan, 41–63. New York: Palgrave Macmillan.
- . 2011b. "Re-Constructing Digital Democracy: An Outline of Four 'Positions.'" *New Media and Society* 13 (6): 855–72.
- Dahlgren, Peter. 2009. *Media and Political Engagement*. New York: Cambridge University Press.
- Delli Carpini, Michael X., y Scott. Keeter. 1996. *What Americans Know about Politics and Why It Matters*. New Heaven: Yale University Press.
- Deuze, Mark. 2005. "What Is Journalism? Professional Identity and Ideology of Journalists Reconsidered." *Journalism* 6 (4): 442–64.
- Dewey, John. 1995. *Democracia y Educación: Una Introducción a La Filosofía de La Educación*. Madrid: Morata.
- Díez Bueso, Laura. 2002. "La Relevancia Pública En El Derecho a La Información: Algunas Consideraciones." *Revista Española de Derecho Constitucional* 22 (66): 213–40.
- Dijk, Teun A Van. 2005. "Política, Ideología y Discurso." *Quórum Académico* 2 (2): 15–47.
- Ditto, Peter H, y David F Lopez. 1992. "Motivated Skepticism: Use of Differential Decision Criteria for Preferred and Nonpreferred Conclusions." *Journal of Personality and Social Psychology* 63 (4): 568–84.
- Domènech, Antoni. 2019. *El Eclipse de La Fraternidad. Una Revisión Republicana de La Tradición Socialista*. Madrid: Akal.
- . 1993. "... y fraternidad." *Isegoría* (7): 49–77.
- Downing, John. 2000. *Radical Media: Rebellious Communication and Social Movements*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Collins.
- Drummond, J. Roscoe. 1938. "Public Duty of a Free Press." *The Public Opinion Quarterly* 2 (1): 59–62.
- Dworkin, Ronald. 2011. *Justice for Hedgehogs*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Edwards, David, y David Cromwell. 2006. *Guardians of Power. The Myth of the Liberal Media*. London: Pluto Press. Traducido al castellano como (2011) *Los Guardianes Del Poder. El Mito de La Prensa Progresista*. Tafalla: Txalaparta.
- Efthymiou, Dimitrios E. 2017. "The Normative Value of Partisanship: When and Why Partisanship Matters." *Political Studies* 0 (0): 1–17.
- Eldridge, Scott, y John Steel. 2016. "Normative Expectations: Employing 'Communities of Practice' Models for Assessing Journalism's Normative Claims." *Journalism Studies* 17 (7): 817–26.
- Elliot, Deni, y David Ozar. 2010. "An Explanation and a Method for the Ethics of Journalism." En *Journalism Ethics: A Philosophical Approach*, editado por Christopher Meyers, 9–24. New York: Oxford University press.
- Elo, Kimmo, y Lauri Rapeli. 2010. "Determinants of Political Knowledge: The Effects of the Media on Knowledge and Information." *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*.
- Elster, Jon. 1997. "The Market and the Forum." En *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, editado por James Bohman y William Rehg, 3–33. Cambridge (Mass.): MIT Press.
- . 1998. "Deliberation and Constitution Making." En *Deliberative Democracy*, editado por Jon Elster, 97–122. Cambridge (Mass.): Cambridge University Press.
- Ember, Carol R., Melvin Ember, y Bruce Russett. 1992. "Peace Between Participatory Polities: A Cross-Cultural Test of the 'Democracies Rarely Fight Each Other' Hypothesis." *World Politics* 44 (4): 573–99.
- Emerson, Thomas I. 1963. "Toward a General Theory of the First Amendment." *Yale Law Journal* 72: 877–956.
- . 1976. "Legal Foundations of the Right to Know." *Washington University Law Review*, no. 1: 1–24.
- Entman, Robert M. 1989. *Democracy without Citizens: Media and the Decay of American Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Errejón, Iñigo, y Chantal Mouffe. 2015. "Construir Pueblo: Hegemonía y Radicalización de La Democracia." Barcelona: Icaria.
- Ertman, Martha, y Joan C. Williams, eds. 2005. *Rethinking Commodification: Cases and Readings in Law and Culture*. New York: New York University Press.
- Ettema, James S. 2007. "Journalism as Reason-Giving: Deliberative Democracy, Institutional Accountability, and the News Media's Mission." *Political Communication* 24 (2): 143–60.
- Fagen, Richard R. 1966. *Politics and Communication*. Boston: Little, Brown and Company.
- Feldman, Stephen M. 2016. "Free Speech and Free Press." En *The Oxford Handbook of the U.S. Constitution*, editado por Mark V. Tushnet, Mark A. Graner y Sanford Levinson, 629–49. New York: Oxford University press.
- Fenton, Natalie. 2016. *Digital, Political, Radical*. Polity Press.
- . (ed.) 2010. *New Media, Old News. Journalism and Democracy in the Digital*

- Age*. London: SAGE.
- Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso. 1994. "El Secreto Profesional de Los Periodistas." En *El Derecho a La Información. Teoría y Práctica*, 69–76. Zaragoza: Pórtico.
- Fernández Liria, Carlos. 2016. *En Defensa Del Populismo*. Madrid: Catarata.
- Ferree, Myra Marx, William A Gamson, Jürgen Gerhards, y Dieter Rucht. 2002. "Four Models of the Public Sphere in Modern Democracies." *Theory and Society* 31 (3): 289–324.
- Fiss, Owen M. 1996. *The Irony of Free Speech*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- . 1986. "Free Speech and Social Structure." *Iowa Law Review* 71: 1405–25.
- Floridi, Luciano. 2015. "Semantic Conceptions of Information." *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.
- Flynn, D. J., Brendan Nyhan, y Jason Reifler. 2017. "The Nature and Origins of Misperceptions: Understanding False and Unsupported Beliefs About Politics." *Advances in Political Psychology* 38 (Suppl. 1): 127–50.
- Forst, Rainer. 2001. "The Rule of Reasons. Three Models of Deliberative Democracy." *Ratio Juris* 14 (4): 345–78.
- . 2012. *The Right to Justification: Elements of A Constructivist Theory of Justice*. New York: Columbia University Press.
- . 2013. "A Kantian Republican Conception of Justice as Non-Domination." En *Republican Democracy*, editado por Andreas Niederberger y Philipp Schink, 154–68. Edimburgh: Edimburgh University Press.
- . 2017. *Normativity and Power: Analyzing Social Orders of Justification*. Oxford: Oxford University Press.
- Foucault, Michel. 1979. *Vigilar y Castigar: Nacimiento de La Prisión*. México: Siglo XXI.
- Fowler, Mark S, y Daniel L Brenner. 1982. "A Marketplace Approach to Broadcast Regulation." *Texas Law Review* 60 (2): 207–57.
- Fox, Carl. 2013. "Public Reason, Objectivity, and Journalism in Liberal Democratic Societies." *Res Publica* 19 (3): 257–73.
- . 2019. "Journalism, Offence, and Free Speech." En *Media Ethics, Free Speech, and the Requirements of Democracy*, editado por Carl Fox y Joe Saunders, 144–60. New York: Routledge.
- Frankfurt, Harry G. 2005. *On Bullshit*. Princeton: Princeton University Press.
- Fraser, Nancy. 1990. "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy." *Social Text* 25/26: 56–80.
- Freedman, Des. 2008. *The Politics of Media Policy*. Malden (MA): Polity.
- Freedman, Des, Jonathan A. Obar, Cheryl Martens, y Robert W. McChesney. 2016. *Strategies for Media Reform: International Perspectives*. Fordham University Press.
- Fricker, Miranda. 2007. *Epistemic Injustice: Power and the Ethics of Knowing*. New York: Oxford University press.
- . 2008. "Précis. On Miranda Fricker's Epistemic Injustice: Power and the Ethics of Knowing." *Theoria* 23 (61): 69–71.
- Frost, Chris. 2011. *Journalism Ethics and Regulation*. 3rd ed. Dorchester: Longman.
- Fukuyama, Francis. 1989. "The End of History?" *The National Interest* 16: 3–18.
- Gallie, W. B. 1955. "Essentially Contested Concepts." *Proceedings of the Aristotelian*

- Society* 1 (167–198).
- Galston, William A. 2001. “Political Knowledge, Political Engagement, and Civic Education.” *Annual Review of Political Science* 4: 217–34.
- Gant, Scott E. 2011. *We’re All Journalists Now: The Transformation of the Press and Reshaping of the Law in the Internet Age*. Free Press.
- García Morales, Verónica Yazmín. 2020. “Donde Habitan Las Mentiras: Libertades de Expresión e Información En Tiempos de Odio e Hiperinformación.” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no. 124: 25–47.
- Gargarella, Roberto. 1995. *Nos Los Representantes: Crítica a Los Fundamentos Del Sistema Representativo*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- . 1999. *Las Teorías de La Justicia Después de Rawls: Un Breve Manual de Filosofía Política*. Barcelona: Paidós.
- Gerken, Heather K. 2005. “Second-Order Diversity.” *Harvard Law Review* 118 (4): 1099–1196.
- Gettier, Edmund L. 1963. “Is Justified True Belief Knowledge?” *Analysis* 23 (6): 121–23.
- Gibbs, Samuel. 2016. “Nudity and Facebook’s Censors Have a Long History.” *The Guardian*, September 9, 2016.
- Gilens, Martin, y Naomi Murakawa. 2002. “Elite Cues and Political Decision Making.” *Political Decision Making, Deliberation and Participation* 6: 15–49.
- Girard, Charles. 2015. “Making Democratic Contestation Possible: Public Deliberation and Mass Media Regulation.” *Policy Studies* 36 (3): 283–97.
- Godoy, Juan Diego, and Antonia Laborde. 2021. “Twitter Suspende Permanentemente La Cuenta de Trump Ante El Riesgo de ‘Incitación a La Violencia.’” *El País*, 9/02/2021.
- Gomis, Lorenzo. 1974. *El Medio Media: La Función Política de La Prensa*. Madrid: Seminarios y Ediciones.
- . 1993. *La Notícia, Dret Humà*. Barcelona: Barcanova.
- González-Ricoy, Iñigo. 2009. “¿Cabe Esperar Que La Democracia Competitiva Satisfaga Las Preferencias de Los Ciudadanos?” *Revista Internacional de Filosofía Política* 34: 33–49.
- . 2013. “An Account of the Democratic Status of Constitutional Rights.” *Res Publica* 19 (3): 241–56.
- . 2012. “Depoliticising the Polls: Voting Abstention and Moral Disagreement.” *Politics* 32 (1): 46–51.
- Gonzálvez, Vicent. 2004. “Los Relatos Del Mundo: Entre La Objetividad y La Imparcialidad.” En *Ética de Los Medios: Una Apuesta Por La Ciudadanía Audiovisual*, editado por Jesús Conill y Vicent Gonzálvez, 79–109. Barcelona: Gedisa.
- Goodin, Robert E. 2003. *Reflective Democracy*. New York: Oxford University Press.
- . 2000. “Democratic Deliberation Within.” *Philosophy & Public Affairs* 29 (1): 81–109.
- Goodin, Robert E., y Simon J. Niemeyer. 2003. “When Does Deliberation Begin? Internal Reflection versus Public Discussion in Deliberative Democracy.” *Political Studies* 51 (4): 627–49.
- Gosseries, Axel. 2017. “Publicity.” *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.
- Graber, Doris. 2003a. “The Media and Democracy: Beyond Myths and Stereotypes.” *Annual Review of Political Science* 6: 139–60.

- . 2004. “Mediated Politics and Citizenship in the Twenty-First Century.” *Annual Review of Psychology* 55: 545–71.
- . 2003b. “The Rocky Road to New Paradigms: Modernizing News and Citizenship.” *Political Communication* 20 (2): 145–48.
- Graves, Lucas, Brendan Nyhan, y Jason Reifler. 2016. “Understanding Innovations in Journalistic Practice: A Field Experiment Examining Motivations for Fact-Checking.” *Journal of Communication* 66 (1): 102–38.
- Green, Jeffrey E. 2004. “Apathy: The Democratic Disease.” *Philosophy & Social Criticism* 30 (4–5): 745–68.
- . 2010. *The Eyes of the People: Democracy in an Age of Spectatorship*. New York: Oxford University Press.
- Green, Matthew. 2017. “Opposing Visions: Comparing Trump and Obama’s Inauguration Addresses.” *KQED News*, January 23, 2017.
- Greenwalt, Kent. 1989. “Free Speech Justifications.” *Columbia Law Review* 89 (1): 119–55.
- . 1993. “On Public Reason.” *Chicago-Kent Law Review* 669: 669–89.
- Grieco, Elizabeth. 2020. “U.S. Newspapers Have Shed Half of Their Newsroom Employees since 2008.” *Pew Research Center*, April 20, 2020.
- Gronke, Paul, y Timothy E. Cook. 2007. “Disdaining the Media: The American Public’s Changing Attitudes Toward the News.” *Political Communication* 24 (3): 259–81.
- Guillamet, Jaume. 2003a. *Història Del Periodisme: Notícies, Periodistes i Mitjans de Comunicació*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.
- . 2003b. “Por Una Historia Comparada Del Periodismo. Factores de Progreso y Atraso.” *Revista Doxa Comunicación* 1: 35–56.
- Gutmann, Amy, y Dennis Thompson. 2004. *Why Deliberative Democracy?* Princeton (N.J.): Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen. 1985a. “Civil Disobedience: Litmus Test for the Democratic Constitutional State.” *Berkeley Journal of Sociology* 30 (1985): 95–116.
- . 1985b. “Right and Violence: A German Trauma.” *Cultural Critique*, no. 1: 125–39.
- . 1988. *Legitimation Crisis*. Cambridge: Polity Press.
- . 1991. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- . 1994. “Three Normative Models of Democracy.” *Constellations* 1 (1): 1–10.
- . 1996. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge (Mass.): MIT Press.
- . 1998. *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*. Cambridge (Mass.): The MIT Press.
- . 2006a. “Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research.” *Communication Theory* 16 (4): 411–26.
- . 2006b. “Religion in the Public Sphere.” *European Journal of Philosophy* 14 (1): 1–25.
- . 2009. *Europe: The Faltering Project*. Polity.
- . 2018. “Interview With Jürgen Habermas.” En *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, editado por André Bächtiger, John S Dryzek, Jane J. Mansbridge y Mark E Warren, 871–82. New York: Oxford University Press.
- Hackett, Robert A., y William K. Carroll. 2006. *Remaking Media: The Struggle to*

- Democratize Public Communication*. New York: Routledge.
- Hallin, Daniel C., y Paolo Mancini. 2004. *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hamilton, Alexander Madison, James, y John Jay. 2009. *El Federalista. Fondo de Cultura Económica*.
- Hamilton, Alexander, James Madison, y John Jay. 2009. *The Federalist Papers*. Editado por Isaac Kramnick. London: Palgrave Macmillan.
- Hamilton, James. 2004. *All the News That's Fit to Sell: How the Market Transforms Information into News*. Princeton University Press.
- Hampton, Mark. 2010. "The Fourth Estate Ideal in Journalism History." En *The Routledge Companion*, editado por Stuart Allan, 3–12. London and New York: Routledge.
- Hanitzsch, Thomas. 2007. "Deconstructing Journalism Culture: Toward a Universal Theory." *Communication Theory* 17 (4): 367–85.
- Hartley, John. 1990. *Understanding News*. London: Routledge.
- Hasen, Richard L. 2018. "Cheap Speech and What It Has Done (To American Democracy)." *First Amendment Law Review*.
- Hay, Colin. 2007. *Why We Hate Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Heald, David. 2006. "Varieties of Transparency." En *Transparency: The Key to Better Governance?*, editado por Christopher Hood y David Heald, 25–43. Oxford: Oxford University Press.
- Heider, Don, Maxwell Mccombs, y Paula M Poindexter. 2005. "What the Public Expects of Local News: Views on Public and Traditional Journalism." *Journalism & Mass Communication Quarterly* 82 (4): 952–67.
- Helberger, Natali. 2011. "Media Diversity from the User's Perspective: An Introduction." *Journal of Information Policy* 1: 241–45.
- Held, David. 1987. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity.
- Herman, Edward S., y Noam Chomsky. 2002. *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*. New York: Pantheon Books.
- Hind, Dan. 2010. *The Return of the Public*. London: Verso.
- Hirst, Martin. 2011. *News 2.0. Can Democracy Survive the Internet?* Crows Nest, N.S.W.: Allen & Unwin.
- Hochschild, Jennifer, y Katherine Levine Einstein. 2014. "'It Isn't What We Don't Know That Gives Us Trouble, It's What We Know That Ain't So': Misinformation and Democratic Politics." *British Journal of Political Science* 45 (03): 467–75.
- Holmberg, Sören. 2007. "Partisanship Reconsidered." In *The Oxford Handbook of Political Behavior*, edited by Dalton Russell J. y Klingemann Hans-Dieter, 557–570. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, Christopher C. 2006. "Transparency in Historical Perspective." En *Transparency: The Key to Better Governance?*, editado por Christopher Hood y David Heald, 3–23. Oxford: Oxford University Press.
- Hopkins, Nick. 2017. "Revealed: Facebook's Internal Rulebook on Sex, Terrorism and Violence." *The Guardian*, May 21, 2017.
- Ichikawa, Jonathan Jenkins, y Matthias Steup. 2017. "The Analysis of Knowledge." *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*.
- Innerarity, Daniel. 2006. *El Nuevo Espacio Público*. Madrid: Espasa.
- . 2009. *El Futuro y Sus Enemigos. Una Defensa de La Esperanza Política*. Madrid: Paidós.

- . 2011. *La Democracia Del Conocimiento. Por Una Sociedad Inteligente*. Barcelona: Paidós.
- . 2012. “Desenredar Una Ilusión: Notas Para Una Teoría Crítica de La Democracia Digital.” En *Internet y El Futuro de La Democracia*, editado por Daniel Innerarity y Sergey Champeau, 37–44. Barcelona: Paidós.
- . 2018. *Política Para Perplejos*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- . 2020. *Una Teoría de La Democracia Compleja. Gobernar En El Siglo XXI*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Jackson, Pamela Taylor. 2009. “News as a Contested Commodity: A Clash of Capitalist and Journalistic Imperatives.” *Journal of Mass Media Ethics* 24 (2–3): 146–63.
- Jamieson, Kathleen Hall, Bruce W. Hardy, y D Romer. 2007. “The Effectiveness of the Press in Serving the Needs of American Democracy.” En *Institutions of American Democracy: A Republic Divided*, editado por Kathleen Hall Jamieson, 21–51. New York: Oxford University Press.
- Jansen, Robert S. 2011. “Populist Mobilization: A New Theoretical Approach to Populism.” *Sociological Theory* 29: 75–96.
- Jones, Alex S. 2009. *Losing the News: The Future of the News That Feeds Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Jouvenel, Bertrand De. 1961. “The Chairman’s Problem.” *American Political Science Review* 55 (2): 368–72.
- Kahneman, Daniel, Jack L. Knetsch, y Richard H. Thaler. 1991. “Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias.” *Journal of Economic Perspectives* 51 (1): 193–206.
- Kahneman, Daniel, y Amos Tversky. 1984. “Choices, Values, and Frames.” *American Psychologist* 39 (4): 341–50.
- Kalsnes, Bente. 2018. “Fake News.” *Oxford Research Encyclopedia of Communication*.
- Kant, Immanuel. 1998. *Sobre La Paz Perpetua*. Tecnos.
- Karppinen, Kari. 2007. “Against Naïve Pluralism in Media Politics: On the Implications of the Radical-Pluralist Approach to the Public Sphere.” *Media, Culture & Society* 29 (3): 495–508.
- . 2009. “Rethinking Media Pluralism and Communicative Abundance.” *Observatorio (OBS*)* 11: 151–69.
- . 2011. “Conceptions of Democracy in Media and Communication Studies.”
- . 2013. *Rethinking Media Pluralism*. Fordham University Press.
- Karppinen, Kari, Hallvard Moe, y Jakob Svensson. 2008. “Habermas, Mouffe and Political Communication. A Case for Theoreticam Eclecticism.” *Javnost - The Public* 15 (3): 5–22.
- Keane, John. 1991. *The Media and Democracy*. Cambridge : Polity.
- Kelley, David, y Roger Donway. 1990. “Liberalism and Free Speech.” En *Democracy and the Mass Media: A Collection of Essays*, editado por Judith Lichtenberg, 66–101. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kelly, Jamei Terence. 2012. *Framing Democracy A Behavioral Approach to Democratic Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Kovach, Bill, y Tom Rosenstiel. 2014. *The Elements of Journalism: What Newspeople Should Know and the Public Should Expect*. New York: Three Rivers Press.
- Kraft, Patrick W, Milton Lodge, y Charles S Taber. 2015. “Why People “Don’t Trust the Evidence”” Motivated Reasoning and Scientific Beliefs.” *The ANNALS of The American Academy of Political and Social Science* 658 (1): 121–33.

- Kuklinski, James H., Paul J. Quirk, Jennifer Jerit, y Robert F. Rich. 2001. "The Political Environment and Citizen Competence." *American Journal of Political Science* 45 (2): 410–24.
- Kunda, Ziva. 1990. "The Case for Motivated Reasoning." *Psychological Bulletin* 108: 480–98.
- Laborde, Cécile. 2013. "Republicanism." En *The Oxford Handbook of Political Ideologies*, editado por Michael Freedman, Lyman Tower Sargent y Marc Stears. Oxford: Oxford University press.
- Laclau, Ernesto. 1990. *New Reflections on The Revolution of Our Time*. London: Verso.
- . 2005a. "On Populist Reason." London: Verso.
- . 2005b. "Populism. What's in a Name?" En *Populism and the Mirror of Democracy*, editado por Francisco Panizza, 33–49. London: Verso.
- Laclau, Ernesto, y Chantal Mouffe. 2001. *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. 2nd ed. London: Verso.
- Lafont, Cristina. 2020. *Democracy without Shortcuts*. New York: Oxford University Press.
- Laitila, Tiina. 2005. "Journalist Codes of Ethics in Europe." En *Communication Theory and Research*, editado por Dennis McQuail, Peter Golding y Els de Bens, 191–204. London: SAGE.
- Larmore, Charles. 2003. "Public Reason." In *The Cambridge Companion to Rawls*, editado por Samuel Freeman, 368–93. Cambridge & New York: Cambridge University Press.
- Latham, Mark. 2007. "Voter-Funded Media: Governance Reform for Democracies and Corporations."
- . 2012a. "Experiments in Voter Funded Media." *Available at SSRN 2098015*.
- . 2012b. "VoterMedia as Participatory Budgeting."
- Lau, Richard R, y David P Redlawsk. 2006. *How Voters Decide: Information Processing during Election Campaigns*. New York: Cambridge University Press.
- Lebovic, Sam. 2016. *Free Speech And Unfree News: The Paradox of Press Freedom in America*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Lepoutre, Maxime. 2020. "Democratic Group Cognition." *Philosophy and Public Affairs* 48 (1): 40–78.
- Levendusky, Matthew, y Neil Malhotra. 2016. "Does Media Coverage of Partisan Polarization Affect Political Attitudes?" *Political Communication* 33: 283–301.
- Levendusky, Matthew. 2013. "Why Do Partisan Media Polarize Viewers?" *American Journal of Political Science* 57 (3): 611–23.
- Levitsky, Steven, y Daniel Ziblatt. 2018. "How Democracies Die: What History Reveals About Our Future." Penguin.
- Lewandowsky, Stephan, Ullrich K. H. Ecker, y John Cook. 2017. "Beyond Misinformation: Understanding and Coping with the Post-Truth Era." *Journal of Applied Research in Memory and Cognition*.
- Lewis-Beck, Michael S., William G. Jacoby, Helmut Norpoth, y Herbert F. Wisberg. 2008. *The American Voter Revisited*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lichtenberg, Judith. 1987. "Foundations and Limits of Freedom of the Press." *Philosophy and Public Affairs* 16 (4): 329–55.
- . 2001a. "Freedom of the Press." En *Encyclopedia of Ethics*, editado por Lawrence C. Becker y Charlotte B. Becker, 2nd edition, 578–81. New York: Routledge.

- . 2001b. “Journalism.” En *Encyclopedia of Ethics*, editado por Lawrence C. Becker y Charlotte B. Becker, 2nd edition, 915–18. New York: Routledge.
- Linares, Sebastián. 2017. *Democracia Participativa Epistémica*. Madrid: Marcial Pons.
- Lippmann, Walter. 1920. *Liberty and the News*. New York: Harcourt, Brace and Howe.
- . 1991. *Public Opinion*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- . 1993. *The Phantom Public. Politics*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- List, Christian, y Laura Valentini. 2016. “The Methodology of Political Theory.” En *The Oxford Handbook of Philosophical Methodology*, editado por Herman Cappelen, Tamar Gendler, y John Hawthorne, 525–50. Oxford: Oxford University press.
- Locke, John. 2010. *A Letter Concerning Toleration and Other Writings*. Editado por Mark Goldie. Indianapolis: Liberty Fund.
- Lodge, Milton, y Charles S. Taber. 2000. “Three Steps toward a Theory of Motivated Political Reasoning.” En *Elements of Reason: Cognition, Choice and the Bounds of Rationality*, editado por Arthur Lupia, Mathew A McCubbins y Samuel L. Popkin, 183–213. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lovett, Frank. 2018a. “Non-Domination.” En *The Oxford Handbook of Freedom*, editado por David Schmidtz y Carmen E. Pavel, 107–23. New York: Oxford University Press.
- . 2018b. “Republicanism.” *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.
- . 2019. “Republicanism and Democracy Revisited.” En *Republicanism and the Future of Democracy*, editado por Yiftah Elazar y Geneviève Rousselière, 117–29. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lukes, Steven. 2005. *Power: A Radical View*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Lupia, Arthur. 2016. *Uninformed: Why People Know So Little About Politics and What We Can Do About It*. New York: Oxford University press.
- Lupia, Arthur, y Mathew A McCubbins. 1998. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?* Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2000. “The Institutional Foundations of Political Competence: How Citizens Learn What They Need to Know.” En *Elements of Reason: Cognition, Choice and the Bounds of Rationality*, editado por Arthur Lupia, Mathew A McCubbins y Samuel L. Popkin, 47–66. Cambridge: Cambridge University Press.
- MacGilvray, Eric. 2016. “Robert Dahl, A Preface to Democratic Theory.” En *The Oxford Handbook of Classics in Contemporary Political Theory*, editado por Jacob T. Levy. Oxford University Press.
- Maia, Rousiley C.M. 2018. “Deliberative Media.” En *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, editado por André Bächtiger, John S Dryzek, Jane Mansbridge y Mark E Warren, 348–64. New York: Oxford University Press.
- Mair, Peter. 2002. “Populist Democracy vs Party Democracy.” En *Democracies and the Populist Challenge*, editado por Yves Mény e Yves Sure, 81–98. New York: Macmillan Press.
- . 2013. *Ruling the Void. The Hollowing-Out of Western Democracy*. London: Verso.
- Mancini, Paolo. 1993. “The Public Sphere and the Use of News in a ‘Coalition’ System of Government.” En *Communication and Citizenship: Journalism and the Public Sphere*, editado por Peter Dahlgren y Colin Sparks, 135–52. London: Routledge.
- . 2008. “Party-Press Parallelism.” *The International Encyclopedia of Communication*. Wiley & Sons.

- Manin, Bernard. 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, Jane. 2007. “‘Deliberative Democracy’ or ‘Democratic Deliberation.’” En *Deliberation, Participation, and Democracy: Can the People Govern?*, editado por S. Rosenberg, 251–71. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Mansbridge, Jane, James Bohman, Simone Chambers, Thomas Christiano, Archon Fung, John Parkinson, Dennis F. Thompson y Mark E. Warren. 2012. “A Systemic Approach to Deliberative Democracy.” En *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, editado por John Parkinson y Jane Mansbridge, 1–26. Cambridge.
- Mansbridge, Jane, James Bohman, Simone Chambers, David Estlund, Andreas Føllesdal, Archon Fung, Cristina Lafont, Bernard Manin y José Luis Martí. 2010. “The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy.” *Journal of Political Philosophy* 18 (1): 64–100.
- Mansbridge, Jane, y Stephen Macedo. 2019. “Populism and Democratic Theory.” *Annual Review of Law and Social Science* 15: 59–77.
- March, Andrew F, y Alicia Steinmetz. 2018. “Religious Reasons in Public Deliberation.” En *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, editado por André Bächtiger, John S Dryzek, Jane J. Mansbridge, y Mark E. Warren, 203–17. New York: Oxford University Press.
- Martí, José Luis. 2006a. *La República Deliberativa: Una Teoría de La Democracia*. Madrid: Marcial Pons.
- . 2006b. “The Epistemic Conception of Deliberative Democracy Defended.” En *Deliberative Democracy and Its Discontents*, 27–56. Hampshire: Ashgate.
- . 2017. “Pluralism and Consensus in Deliberative Democracy.” *Critical Review of International Social and Political Philosophy*.
- Mason, Anthony. 2000. “The Relationship Between Freedom of Expression and Freedom of Information.” En *Freedom of Expression and Freedom of Information. Essays in Honour of Sir David Williams*, editado por Jack Beatson e Yvonne Cripps, 225–39. New York: Oxford University Press.
- McCammom, Christopher. 2018. “Domination.” *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*.
- McChesney, Robert W. 2008. *The Political Economy of Media: Enduring Issues, Emerging Dilemmas*. New York: Monthly Review Press.
- . 2015. *Rich Media, Poor Democracy: Communication Politics in Dubious Times*. New York: The New Press.
- . 2013. *Digital Disconnect. How Capitalism Is Turning the Internet Against Democracy*. New York: The New Press.
- . 2016. “Preface.” En *Strategies for Media Reform*, editado por Des Freedman, Jonathan A Obar, Cheryl Martens y Robert W. McChesney, ix–xvi. New York: Fordham University Press.
- . 2016. “Journalism Is Dead! Long Live Journalism?: Why Democratic Societies Will Need to Subsidise Future News Production.” *Journal of Media Business Studies* 13 (3): 128–35.
- McChesney, Robert W. y John Nichols. 2010. *The Death and Life of American Journalism*. New York: Nation Books.
- McChesney, Robert W. y Victor Pickard. 2011. “Introduction.” En *Will the Last Reporter Please Turn Out the Lights*, editado por Robert Waterman McChesney y

- Victor Pickard, ix–xii. New York: The New Press.
- McCubbins, Mathew D., y Thomas Schwartz. 1984. “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms.” *The American Journal of Political Science* 28 (1): 165–79.
- McGuigan, Jim, y Stuart Allan. 2006. “Mediating Politics: Jürgen Habermas And The Public Sphere.” En *Radical Mass Media Criticism: A Cultural Genealogy*, editado por David Berry y John Theobald, 90–108. New York: Black Rose Books.
- McKnight, David. 2018. *Populism Now! The Case for Progressive Populism*. University of South Wales Press.
- McManus, John H. 1994. *Market-Driven Journalism: Let the Citizen Beware?* Thousand Oaks: Sage Publications.
- . 2017. *Don't Be Fooled: A Citizen's Guide to News and Information in the Digital Age*. Sunnyvale: Unvarnished Press.
- . 1992. “Serving the Public and Serving the Market: A Conflict of Interest?” *Journal of Mass Media Ethics: Exploring Questions of Media Morality* 7 (4): 196–208.
- . 2009. “The Commercialization of News.” En *The Handbook of Journalism Studies*, editado por Karin. Wahl-Jorgensen y Thomas Hanitzsch, 218–33. London: Routledge.
- . 1992. “What Kind of Commodity Is News?” *Communication Research* 19 (6): 787–805.
- McNair, Brian. 2000. *Journalism and Democracy: An Evaluation of the Political Public Sphere*. London: Routledge.
- McQuail, Denis. 1992. *Media Performance: Mass Communication and the Public Interest*. London: Sage.
- Meiklejohn, Alexander. 1965. *Political Freedom: The Constitutional Powers of the People*. Oxford University Press.
- . 1961. “The First Amendment Is an Absolute.” *Supreme Court Review* 245: 245–66.
- Méndez Baiges, Víctor. 2009. “¿Necesitan Los Ciudadanos Más Derechos?” En *Libertad y Emancipación*, editado por Núria Casals Girons y José Manuel Bermudo Ávila, 7–41. Barcelona: Horsori.
- Mény, Yves, e Yves Surel. 2002. “The Constitutive Ambiguity of Populism.” En *Democracies and the Populist Challenge*, editado por Yves Mény e Yves Surel, 1–21. New York: Palgrave Macmillan.
- Mill, David van. 2017. “Freedom of Speech.” *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.
- Mill, John Stuart. 1997. *Sobre La Libertad*. Madrid: Alianza.
- Mills, Tom. 2016. *The BBC: Myth of a Public Service*. London: Verso.
- Milton, John. 2011. *Areopagítica = Areopagítica*. Madrid : Tecnos.
- Mintz, Alex, y Nehemia Geva. 1993. “Why Don't Democracies Fight Each Other? An Experimental Study.” *Journal of Conflict Resolution* 37 (3): 484–503.
- Moe, Hallvard. 2020. “Distributed Readiness Citizenship: A Realistic, Normative Concept for Citizens' Public Connection.” *Communication Theory* 30 (2): 205–25.
- Moffitt, Benjamin, y Simon Tormey. 2014. “Rethinking Populism: Politics, Mediatisation and Political Style.” *Political Studies* 62: 381–97.
- Moraes, Dênis de. 2011. *La Cruzada de Los Medios En América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Moreno González, Gabriel. 2015. “El Derecho de Acceso a La Información Pública En

- La Ley de Transparencia. Una Aproximación Constitucional.” *Eumonía. Revista En Cultura de La Legalidad* 8, marzo-a: 93–125.
- Mouffe, Chantal. 2000. *The Democratic Paradox*. London: Verso.
- . 2005. *On the Political*. London: Routledge.
- . 1992a. “Democratic Citizenship and the Political Community.” En *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*, editado por Chantal Mouffe, 225–39. London: Verso.
- . 1992b. “Preface: Democratic Politics Today.” En *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*, editado por Chantal Mouffe, 1–14. London: Verso.
- . 1993. *The Return of the Political*. London: Verso.
- . 1999. “Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?” *Social Research* 66 (3): 145–758.
- . 2013. *Agonistics: Thinking the World Politically*. London: Verso.
- Mucha, Martín, y Javier Negre. 2016. “La Gurú de San Francisco Que Hizo Ganar Las Elecciones a Mariano Rajoy.” *El Mundo*, July 3, 2016.
- Mudde, Cas, y Cristóbal Rovira Kaltwasser. 2013. “Populism.” En *The Oxford Handbook of Political Ideologies*, editado por Michael Freedman, Lyman Tower Sargent y Marc Stears, 493–512. Oxford: Oxford University Press.
- . 2017. *Populism: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University press.
- Müller, Jan-Werner. 2016. “What Is Populism?” Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Muñoz, Miguel Ángel. 2011. “La Llama Que Incendió Túnez.” *El País*, January 2011.
- Nájera Montiel, Javier. 2015. “Transparencia Administrativa, Acceso a La Información y Estado de La Tecnología: El Anclaje Constitucional Del Derecho de Acceso a La Información.” Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Naurin, Daniel. 2006. “Transparency, Publicity, Accountability – The Missing Links.” *Swiss Political Science Review* 12 (3): 90–99.
- Naurin, Daniel, y Christine Reh. 2018. “Deliberative Negotiation.” En *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, editado por André Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge y Mark E. Warren, 728–41. New York: Oxford University Press.
- Negrine, Ralph, y Stylianos Papathanassopoulos. 2011. “The Transformation of Political Communication.” In *Media Perspectives for the 21st Century*, 41–54.
- Nickel, James W. 2000. “Free Speech, Democratic Deliberation, and Valuing Types of Speech.” En *Deliberation, Democracy, and the Media*, editado por Simone Chambers y Anne N. Costain, 3–9. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Nimmer, Melville B. 1974. “Introduction - Is Freedom of the Press A Redundancy: What Does It Add to Freedom of Speech?” *The Hastings Law Journal* 26: 639–58.
- Nino, Carlos Santiago. 1989. *Ética y Derechos Humanos: Un Ensayo de Fundamentación*. Barcelona: Ariel.
- Norris, Pippa. 2014. “Watchdog Journalism.” En *The Oxford Handbook of Public Accountability*, editado por Mark Bovens, Robert E. Goodin y Thomas Schilemans, 526–42. Oxford University Press.
- Noveck, Beth Simone. 2015. *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Harvard University Press.
- Nozick, Robert. 1974. *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.

- Nyhan, Brendan, Ethan Porter, Jason Reifler, y Thomas Wood. 2017. "Taking Corrections Literally But Not Seriously? The Effects of Information on Factual Beliefs and Candidate Favorability."
- Nyhan, Brendan, and Jason Reifler. 2010. "When Corrections Fail: The Persistence of Political Misperceptions." *Political Behavior* 32: 303–30.
- Nyhan, Brendan, Jason Reifler, Sean Richey, y Gary L. Freed. 2014. "Effective Messages in Vaccine Promotion: A Randomized Trial." *Pediatrics* 133 (4).
- O'Connor, Cailin, y James Owen Weatherall. 2019. *The Misinformation Age: How False Beliefs Spread*. New Haven and London: Yale University Press.
- Ober, Josiah. 2008. "The Original Meaning of 'Democracy': Capacity to Do Things, Not Majority Rule." *Constellations* 15 (1): 3–9.
- Ochs, George W. 1906. "Journalism." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 28: 38–57.
- Ortega, David. 2017. "El Derecho a La Información: Balance y Cuestiones Pendientes." *Revista de Derecho Político*, no. 100: 671–99.
- Ovejero Lucas, Félix. 2008. *Incluso Un Pueblo de Demonios: Democracia, Liberalismo, Republicanismo*. Madrid: Katz.
- Overholser, Geneva. 2006. "On Behalf of Journalism: A Manifesto for Change."
- Owen, Diana. 2013. "'New Media' and Contemporary Interpretations of Freedom of the Press." En *Freeing the Presses: The First Amendment in Action*, editado por Timothy E. Cook y Regina G. Lawrence, 141–1160. Louisiana State University Press.
- Page, Benjamin I. 1996. *Who Deliberates?: Mass Media in Modern Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Panizza, Francisco. 2005. "Populism and the Mirror of Democracy." En *Populism and the Mirror of Democracy*, editado por Francisco Panizza, 1–31. London: Verso.
- Pariser, Eli. 2011. *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You*. Penguin Press.
- Parker, Geoffrey G., Marshall W. Van Alstyne, y Sangeet Paul Choudary. 2016. *Platform Revolution: How Networked Markets Are Transforming the Economy and How to Make Them Work for You*. New York: Norton.
- Parkinson, John, y Jane Mansbridge, eds. 2012. *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Patterson, Thomas E. 1994. *Out of Order*. New York: Vintage.
- Peces-Barba Martínez, Gregorio. 1994. "Crisis Del Discurso Clásico Sobre La Libertad de Expresión." En *El Derecho a La Información. Teoría y Práctica*, 77–86. Zaragoza: Pórtico.
- Peled, Roy, y Yoram Rabin. 2011. "The Constitutional Right to Information." *Columbia Human Rights Law Review* 42 (2): 357–401.
- Pérez-Montoro, Mario. 2020. "El Modelo Estándar de La Información: Aportaciones Para Una Clarificación Conceptual." *Ápeiron: Estudios de Filosofía* 12: 53–62.
- Peter, Fabienne. 2009. *Democratic Legitimacy*. New York: Routledge.
- Petley, Julian. 2004. "Fourth-Rate Estate: Was Journalism Ever the Democratic Watchdog and Champion of Freedom Its Advocates Claim?" *Index on Censorship* 33 (2): 68–75.
- Pettit, Philip. 1996. "Institutional Design and Rational Choice." En *The Theory of Institutional Design*, editado por Robert E. Goodin, 54–89. Cambridge: Cambridge University Press.

- . 1997. *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. New York: Oxford University Press.
- . 1999. “Republican Freedom and Contestatory Democracy.” En *Democracy’s Value*, editado por Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordón, 163–90. Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- . 2004. “Discourse Theory and Republican Freedom.” En *Republicanism: History, Theory and Practice*, editado por Daniel Weinstock y Christian Nadeau, 62–82. London: Frank Cass.
- . 2012. *On the People’s Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- . 2014a. *Just Freedom: A Moral Compass for a Complex World*. New York: W. W. Norton & Company.
- . 2014b. “Republicanism.” *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.
- . 2019. “The General Will, the Common Good, and a Democracy of Standards.” En *Republicanism and the Future of Democracy*, editado por Yiftah Elazar y Geneviève Rousselière, 13–40. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pettit, Philip, y Jose Luis Martí. 2010. *A Political Philosophy in Public Life: Civic Republicanism in Zapatero’s Spain*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Pew Research Centre. 2000. “Self Censorship: How Often and Why.”
- . 2007. “Internet News Audience Highly Critical of News Organizations. Views of Press Values and Performance: 1985-2007.”
- Picard, Robert G. 2007. “The Challenges of Public Functions and Commercialized Media.” En *Politics of News: The News of Politics*, editado por Doris A. Graber, Denis McQuail, y Pippa Norris, 221–29. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Pickard, Victor. 2011a. “Can Government Support the Press? Historicizing and Internationalizing a Policy Approach to the Journalism Crisis.” *Communication Review* 14 (2): 73–95.
- . 2011b. “Revisiting the Road Not Taken: A Social Democratic Vision of the Press.” En *Will the Last Reporter Please Turn Out the Lights*, editado por Robert W. Mcchesney y Victor Pickard, 174–84. New York: The New Press.
- Plaisance, Patrick Lee. 2016. “Journalism Ethics.” In *Oxford Encyclopedia of Communication*. Oxford Research Encyclopedia of Communication.
- Platón. 1999. *La República*. Madrid: Alianza.
- Poindexter, Paula M, Don Heider, y Maxwell McCombs. 2006. “Watchdog or Good Neighbor? The Public’s Expectations of Local News.” *Harvard International Journal of Press/Politics* 11 (1): 77–88.
- Polleta, Francesca, y Beth Gharrity Gardner. 2018. “The Forms of Deliberative Communication.” En *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, editado por André Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge, y Mark E. Warren, 70–85. New York: Oxford University Press.
- Popkin, Samuel L. 1991. *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1995. “Information Shortcuts and the Reasoning Voter.” En *Information, Participation and Choice: An Economic Theory of Democracy in Perspective*, editado por Bernard Grofman, 17–37. The University of Michigan Press.
- Popkin, Samuel L., y Michael A. Dimock. 1999. “Political Knowledge and Citizen

- Competence.” En *Citizen Competence and Democratic Institutions*, editado por L. Elkin, Stephen y Karol Edward Soltan, 117–46. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Posner, Richard A. 2003. *Law, Pragmatism, and Democracy*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Post, Robert C. 1993. “Meiklejohn’s Mistake: Individual Autonomy and the Reform of Public Discourse.” *Yale Law School Legal Scholarship Repository* 1 (1): 1109–37.
- Postman, Neil. 1987. *Amusing Ourselves to Death: Public Discourse in the Age of Show Business*. London: Methuen.
- . 1993. *Technopoly: The Surrender of Culture to Technology*. New York: Vintage Books.
- Przeworski, Adam. 1999. “Minimalist Conception of Democracy: A Defense.” En *Democracy’s Value*, editado por Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordón, 23–55. Cambridge: Cambridge University Press.
- Puigdemont, Oriol. 2021. “Australia Aprueba Una Ley Pionera Para Que Facebook y Google Paguen a Los Medios Por Las Noticias.” *El País*, February 25, 2021.
- Qiu, Xiaoyan, Diego F M Oliveira, Alireza Sahami Shirazi, Alessandro Flammini, y Filippo Menczer. 2017. “Limited Individual Attention and Online Virality of Low-Quality Information.” *Nature Human Behavior*, no. Article 0132.
- Quong, Jonathan. 2014. “On the Idea of the Public Reason.” En *A Companion to Rawls*, editado por Jon Mandle y David A Reidy, 265–80. Malden (MA): John Wiley & Sons.
- . 2017. “Public Reason.” *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*.
- Radin, Margaret Jane. 1996. *Contested Commodities: Trouble with Trade in Sex, Children, Body Arts and Other Things*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Rahn, Wendy M. 2000. “Affect as Information: The Role of Public Mood in Political Reasoning.” En *Elements of Reason: Cognition, Choice and the Bounds of Rationality*, editado por Arthur Lupia, Mathew A McCubbins y Samuel L. Popkin, 130–50. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rainey, R. Randall, y William Rehg. 1996. “The Marketplace of Ideas, the Public Interest, and Federal Regulation of the Electronic Media: Implications of Habermas’ Theory of Democracy.” *Southern California Law Review* 69 (6): 1923–86.
- Ramírez, Manuel. 1994. “Reconocimiento Constitucional y Vertientene Sociopolítica.” En *El Derecho a La Información. Teoría y Práctica*, 27–38. Zaragoza: Pórtico.
- Ramonet, Ignacio. 1998. *La Tiranía de La Comunicación*. Madrid: Debate.
- . 2009. “La Prensa Diaria Se Muere.” *Sinpermiso*, October 4, 2009.
- Rapeli, Lauri. 2014. *The Conception of Citizen Knowledge in Democratic Theory*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Rawls, John. 1996. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- . 1997. “The Idea of Public Reason Revisited.” *University of Chicago Law Review* 64 (3): 765–807.
- . 2002. “Definition and Justification of Civil Disobedience.” En *Civil Disobedience in Focus*, editado por Hugo Adam Bedau, 103–21. London and New York: Routledge.
- . 2012. *La Justicia Como Equidad. Una Reformulación*. Barcelona: Paidós.
- Redlawsk, David P. 2002. “Hot Cognition or Cool Consideration? Testing the Effects of

- Motivated Reasoning on Political Decision Making.” *Political Science* 64 (4): 1021–44.
- Reina, Carmen. 2014. “Las #MilRazones22m de Las Marchas de La Dignidad.” *El Diario*, March 2014.
- Resnik, Brian. 2017. “Trump Supporters Know Trump Lies. They Just Don’t Care.” *Vox*, June 10, 2017.
- Rinke, Eike Mark. 2016. “Mediated Deliberation.” En *The International Encyclopedia of Political Communication*, editado por Gianpietro. Mazzoleni, 1–15. Hoboken: John Wiley & Sons.
- Roberts, David. 2010. “Post-Truth Politics.” *Grist*, April 1, 2010.
- Rosen, Jay. 2001. *What Are Journalists For?* New Heaven: Yale University Press.
- Rousseau, Jean-Jaques. 1998. *El Contrato Social*. Madrid: Tecnos.
- Rovira Kaltwasser, Cristóbal. 2012. “The Ambivalence of Populism: Threat and Corrective for Democracy.” *Democratization* 19 (2): 184–208.
- Rusbridger, Alan. 2018. *Breaking News: The Remaking of Journalism and Why It Matters Now*. Edinburgh: Canongate Books Ltd.
- Sánchez Ferriz, Remedio. 1994. “El Derecho a La Información En La Jurisprudencia Del Tribunal Constitucional.” En *El Derecho a La Información. Teoría y Práctica*, 53–68. Zaragoza: Pórtico.
- Sánchez, Juan Luis, Ander Iñaki Oliden, David Noriega, y Jesús Travieso. 2014. “Madrid Se Llena de Dignidad.” *Eldiario.es*, March 2014.
- Sandel, Michael J. 2012. *What Money Can’t Buy. The Moral Limits of Markets*. London: Penguin.
- Sanders, Karen. 2003. *Ethics & Journalism*. London: Sage Publications.
- Sartori, Giovanni. 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham (New Jersey): Chatham House Publishers.
- . 1998. *Homo Videns: La Sociedad Teledirigida*. Madrid: Taurus.
- Satz, Debra. 2010. *Why Some Things Should Not Be for Sale. The Moral Limits of Markets*. New York: Oxford University Press.
- Scanlon, Thomas M. 1978. “Freedom of Expression and Categories of Expression.” *University of Pittsburgh Law Review* 40: 519–50.
- . 2003. “Rawls on Justification.” En *The Cambridge Companion to Rawls*, editado por Samuel Freeman, 139–67. Cambridge & New York: Cambridge University Press.
- . 2011. “Why Not Base Free Speech on Autonomy or Democracy?” *Virginia Law Review* 97 (3): 541–48.
- Schenkman, Rick. 2008. *How Stupid Are We? Facing The Trugh About The American Voter*. New York: Basic Books.
- Schmitt, Carl. 2007. *The Concept of the Political*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Schonsheck, Jonathan. 2010. “The ‘Marketplace of Ideas:’ A Siren Song for Freedom of Speech Theorists.” En *Freedom of Expression in a Diverse World*, editado por Deirdre Golash, 27–37. Dordrecht (Holland): Springer Netherlands.
- Schudson, Michael. 1995. *The Good Citizen: A History of American Civic Life*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- . 1998. “The Public Journalism Movement and Its Problems.” En *The Politics of News: The News of Politics*, editado por Doris A Graber, Denis McQuail y Pippa Norris, 132–49. Washington, D.C.: CQ Press.

- . 2003. “Click Here for Democracy: A History and Critique of an Information-Based Model of Citizenship.” En *Democracy and New Media*, editado por Henry Jenkins y David Thorburn, 49–59. London: MIT Press.
- . 2015. *The Rise of the Right to Know: Politics and the Culture of Transparency, 1945-1975*. Cambridge (Mass.): First Printing.
- Schulz, David A. 2000. “Newsgathering as Protected Activity.” En *Freedom of Expression and Freedom of Information. Essays in Honour of Sir David Williams*, editado por Jack Beatson e Yvonne Cripps, 139–60. New York: Oxford University Press.
- Schumpeter, Joseph A. 1944. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge.
- Sedley, Stephen. 2000. “Information as a Human Right.” En *Freedom of Expression and Freedom of Information. Essays in Honour of Sir David Williams*, editado por Jack Beatson e Yvonne Cripps, 238–48. New York: Oxford University Press.
- Serrano, Pascual. 2008. *Desinformación: Cómo Los Medios Ocultan El Mundo*. Barcelona: Península.
- . 2010. *Traficantes de Información: La Historia Oculta de Los Grupos de Comunicación Españoles*. Madrid: Foca.
- . 2014. *La Prensa Ha Muerto. ¡Viva La Prensa! De Cómo La Crisis Trae Medios Más Libres*. Barcelona: Península.
- . 2016. *Medios Democráticos. Una Revolución Pendiente En La Comunicación*. Madrid: Akal.
- Siebert, Fred Seaton, Theodore Peterson y Wilbur Schramm. 1963. *Four Theories of the Press: The Authoritarian, Libertarian, Social Responsibility, and Soviet Communist Concepts of What the Press Should Be and Do*. Urbana: University of Illinois Press.
- Simons, Jon. 2011. “Mediated Construction of the People: Laclau’s Political Theory and Media Politics.” En *Discourse Theory and Critical Media Politics*, editado por Lincoln Dahlberg y Sean Phelan, 201–21. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Smiley, Marion. 1999. “Democratic Citizenship: A Question of Competence?” En *Citizen Competence and Democratic Institutions*, editado por Stephen L. Elkin y Karol Edward Soltan, 371–83. University Park (Pennsylvania): Pennsylvania University Press.
- Sol Hart, P, y Erik C Nisbet. 2012. “Boomerang Effects in Science Communication: How Motivated Reasoning and Identity Cues Amplify Opinion Polarization About Climate Mitigation Policies.” *Communication Research* 39 (6): 701–23.
- Solozabal Echavarría, Juan José. 1988. “Aspectos Constitucionales de La Libertad de Expresión y El Derecho a La Información.” *Revista Española de Derecho Constitucional* 8 (23): 139–55.
- Soltan, Karol Edward. 1999. “Introduction.” En *Citizen Competence and Democratic Institutions*, 1–13. University Park (Pennsylvania): The Pennsylvania State University Press.
- Somin, Ilya. 1998. “Voter Ignorance and the Democratic Ideal.” *Critical Review* 12 (4): 413–58.
- . 2013. *Democracy and Political Ignorance: Why Smaller Government Is Smarter*. Stanford: Stanford University Press.
- Stanley, Ben. 2008. “The Thin Ideology of Populism.” *Journal of Political Ideologies*

- 13 (1): 95–110.
- Starr, Paul. 2004. *The Creation of the Media: Political Origins of Modern Communications*. New York: Basic Books.
- Steel, John. 2017. “Reappraising Journalism’s Normative Foundations.” En *Rethinking Journalism Again: Societal Role and Public Relevance in a Digital Age*, editado por Chris Peters y Marcel Broersma, 35–48. New York: SAGE.
- Stein, Laura L, and Lindita Camaj. 2018. “Freedom of Information.” *Oxford Research Encyclopedia of Communication*. Oxford University Press.
- Stephens, Mitchell. 1989. *A History of News: From the Drum to the Satellite*. Penguin Books.
- Stephens, Otis H. Jr., y John M. Scheb. 2007. *American Constitutional Law, Volume II: Civil Rights and Liberties*. 4th ed. Belmont (CA): Wadsworth Publishing.
- Stewart, Potter. 1974. “Or of the Press.” *Hastings Law Journal* 26: 631–37.
- Stohl, Cynthia, Michael Stohl, y Paul M Leonardi. 2016. “Managing Opacity: Information Visibility and the Paradox of Transparency in the Digital Age.” *International Journal of Communication*. Vol. 10.
- Strömbäck, Jesper. 2005. “In Search of a Standard: Four Models of Democracy and Their Normative Implications for Journalism.” *Journalism Studies* 6 (3): 331–45.
- Sunstein, Cass R. 1995a. *Democracy and the Problem of Free Speech*. New York: The Free Press.
- . 1995b. “Incompletely Theorized Agreements.” *Harvard Law Review* 108 (7): 1733–72.
- . 2003a. *Why Societies Need Dissent*. Harvard University Press.
- . 2003b. “The Law of Group Polarization.” En *Debating Deliberative Democracy*, editado por James S. Fishkin y Peter Laslett, 80–101. Malden (MA): Blackwell.
- . 2007. *Republic.Com 2.0*. Princeton: Princeton University Press.
- . 2009. *On Rumors: How Falsehoods Spread, Why We Believe Them, What Can Be Done*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- . 2017. *Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*. Princeton: Princeton University Press.
- Sunstein, Cass R., y Richard H. Thaler. 2003. “Libertarian Paternalism Is Not an Oxymoron.” *The University of Chicago Law Review* 70 (4): 1159–1202.
- Taber, Charles S, Damon Cann, y Simona Kucsova. 2009. “The Motivated Processing of Political Arguments.” *Political Behavior* 31 (2): 137–55.
- Taber, Charles S, y Milton Lodge. 2006. “Motivated Skepticism in the Evaluation of Political Beliefs.” *American Journal of Political Science* 50 (3): 755–69.
- Taggart, Paul A. 2000. *Populism*. Buckingham: Open University Press.
- . 2002. “Populism and the Pathology of Representative Politics.” En *Democracies and the Populist Challenge*, editado por Yves Mény e Yves Sure, 62–80. New York: Palgrave Macmillan.
- Talisse, Robert B. 2012. “Deliberation.” En *The Oxford Handbook of Political Philosophy*, editado por David Estlund, 204–222. Oxford: Oxford University Press.
- Tännsjö, Torbjörn. 1992. *Populist Democracy: A Defence*. London: Routledge.
- Taylor, Robert S. 2018. “Donation without Domination: Private Charity and Republican Liberty.” *Journal of Political Philosophy* 26 (4): 441–62.
- Thaler, Richard H., y Cass R. Sunstein. 2003. “Libertarian Paternalism.” *The American Economic Review* 3 (5): 175–79.

- . 2008. *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. New Heaven: Yale University Press.
- Theobald, John. 2006. “The Intellectual Tradition Of Radical Mass Media Criticism: A Framework.” En *Radical Mass Media Criticism: A Cultural Genealogy*, editado por David Berry y John Theobald, 17–40. New York: Black Rose Books.
- Thierer, Adam, y Berin Szoka. 2010. “The Wrong Way to Reinvent Media, Part 3: Media Vouchers.” *The Progress & Freedom Foundation Progress on Point* 17 (4): 1–12.
- Thompson, Derek. 2017. “How to Survive the Media Apocalypse.” *The Atlantic*, November 29, 2017.
- Thorson, Emily. 2016. “Belief Echoes: The Persistent Effects of Corrected Misinformation.” *Political Communication* 33 (3): 460–80.
- Thussu, D. K. 2007. *News as Entertainment: The Rise of Global Infotainment*. London: SAGE.
- Toor, Amar. 2016. “Facebook Still Has a Nipple Problem.” *The Verge*, October 12, 2016.
- Torresi, Guillermina. 2018. “YouTube Activa La Reproducción Automática de Vídeos de Su Página Principal.” *La Vanguardia*, April 11, 2018.
- Tsesis, Alexander. 2015. “Free Speech Constitutionalism.” *University of Illinois Law Review* 2015 (3): 1015–68.
- Tuchman, Gaye. 1972. “Objectivity as Strategic Ritual: An Examination of Newsmen’s Notions of Objectivity.” *American Journal of Sociology* 77 (4): 660–79.
- Tufekci, Zeynep. 2014. “Engineering the Public: Big Data, Surveillance and Computational Politics.” *First Monday* 19 (7).
- . 2017. *Twitter and Tear Gas: The Power and Fragility of Networked Protest*. London: Yale University Press.
- Tushnet, Mark. 2019. “Varieties of Populism.” *German Law Journal* 20 (03): 382–89.
- Tversky, Amos, y Daniel Kahneman. 1974. “Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases.” *Nature* 185: 1124–30.
- Ungar, Sanford J. 1990. “The Role of a Free Press in Strengthening Democracy.” En *Democracy and the Mass Media*, editado por Judith Lichtenberg, 368–98. Cambridge: Cambridge University Press.
- Urbinati, Nadia. 2015. “A Revolt against Intermediary Bodies.” *Constellations* 22 (4): 477–86.
- . 2019. *Me the People: How Populism Transforms Democracy*. London: Harvard University Press.
- Urías, Joaquín. 2014. *Principios de Derecho de La Información*. 3ª. Madrid: Tecnos.
- . 2018. “Caso Cursach: Los Jueces No Pueden Disponer Del Secreto Profesional de Los Periodistas.” *The Conversation*, December 13, 2018.
- . 2019. *Libertad de Expresión. Una Inmersión Rápida*. Barcelona: Tibidabo.
- Uscinski, Joseph E. 2014. *The People’s News: Media, Politics, and the Demands of Capitalism. 2014*. New York: New York University Press.
- Valentini, Laura. 2014. “No Global Demos, No Global Democracy? A Systematization and Critique.” *Perspectives on Politics* 12 (4): 789–807.
- Vallier, Kevin. 2011. “Against Public Reason Liberalism’s Accessibility Requirement.” *Journal of Moral Philosophy* 8 (3): 366–89.
- Velasco Arroyo, Juan Carlos. 2013. *Habermas: El Uso Público de La Razón*. Madrid: Alianza Editorial.

- Villacañas Berlanga, J. L. 2015. *Populismo*. Madrid: La Huerta Grande.
- Villaverde Menéndez, Ignacio. 1995. *Los Derechos Del Público. El Derecho a Recibir Información Del Artículo 20.1.d) de La Constitución Española de 1978*. Madrid: Tecnos.
- . 2018. “Artículo 20.1.a) y a), 20.2, 20.4 Y 20.5. La Libertad de Expresión.” En *Comentarios a La Constitución Española, Tomo I*, editado por Enrique Arnaldo Alcubilla y Jesús Remón Peñalver, 581–616. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia.
- Viroli, Maurizio. 2002. *Republicanism*. New York: Hill and Wang.
- Viver Pi-Sunyer, Carles. 1999. *Constitución*. Barcelona: Vicens-Vives.
- Volokh, Eugene. 1995. “Cheap Speech and What It Will Do.” *The Yale Law Journal* 104 (7): 1805–50.
- Waldron, Jeremy. 1987. “Theoretical Foundations of Liberalism.” *The Philosophical Quarterly* 37 (147): 127–50.
- . 1989. “Conflicts in Rights.” *Ethics* 99 (3): 503–19.
- Walzer, Michael. 1983. *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. Basic Books.
- Wardle, Claire, y Hossein Derakhshan. 2017. “Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making.” Strasbourg.
- Weaver, David Hugh, y Lars Willnat, eds. 2012. *The Global Journalist in the 21st Century*. New York: Routledge.
- Wenman, Mark Anthony. 2003. “What Is Politics? The Approach of Radical Pluralism.” *Politics* 23 (1): 57–65.
- Wessler, Hartmut. 2008. “Investigating Deliberativeness Comparatively.” *Political Communication* 25 (1): 1–22.
- . 2018. *Habermas and the Media*. Cambridge: Polity.
- White, Jonathan, y Lea Ypi. 2011. “On Partisan Political Justification.” *American Political Science Review* 105 (2): 381–96.
- . 2016. *The Meaning of Partisanship*. Oxford: Oxford University Press.
- Wolkenstein, Fabio. 2015. “What Can We Hold against Populism?” *Philosophy and Social Criticism* 41 (2): 111–29.
- Wu, Tim. 2017. *The Attention Merchants: The Epic Struggle to Get Inside Our Heads*. London: Atlantic Books.
- . 2019. “Is the First Amendment Obsolete?” En *The Free Speech Century*, editado por Lee C. Bollinger y Geoffrey R. Stone, 272–91. New York: Oxford University Press.
- Ytre-Arne, Brita, y Hallvard Moe. 2018. “Approximately Informed, Occasionally Monitorial? Reconsidering Normative Citizen Ideals.” *International Journal of Press/Politics* 23 (2): 227–46.
- Zaller, John. 2003. “A New Standard of News Quality: Burglar Alarms for the Monitorial Citizen.” *Political Communication* 20: 109–30.
- . 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. New York: Cambridge University Press.
- Zelizer, Barbie. 2004. *Taking Journalism Seriously: News and the Academy*. New Delhi: Sage.
- . 2013. “On the Shelf Life of Democracy in Journalism Scholarship.” *Journalism* 14 (4): 459–73.
- Zines, Leslie. 2000. “Freedom of Speech and Representative Government.” En *Freedom*

of Expression and Freedom of Information. Essays in Honour of Sir David Williams, editado por Jack Beatson e Yvonne Cripps, 35–50. New York: Oxford University Press.