

Libertad de prensa a través de la teoría de la democracia: modelos y consecuencias*

RUBÉN MARCIEL PARIENTE

UNIVERSIDAD POMPEU FABRA (BARCELONA, ESPAÑA)

Introducción

Las noticias falsas existen desde que se inventó la prensa (Soll, 2016) y constituyen un desafío para las democracias. Piénsese, por ejemplo, en cómo la prensa amarilla predispuso a la opinión pública de los Estados Unidos a favor de una guerra contra España tras el hundimiento del acorazado Maine en 1898. No existían pruebas de que el acorazado hubiera sido hundido por los españoles, cosa poco probable debido a que a España esa guerra no le interesaba. Sin embargo, periódicos como el *World* y el *Journal* contribuyeron a asentar la tesis de que el suceso fue una hostilidad de los españoles y no un accidente fortuito (Berg & Berg, 1968). La opinión pública se predispuso a favor de la guerra. Dio igual que la información no fuera correcta porque la ciudadanía terminó asumiéndola como real y construyó sus preferencias políticas sobre ella. De no haber sido por el papel de la prensa, quizás se habría evitado esa guerra.

Podría pensarse que, conforme avanzamos en el uso de las tecnologías de la información, los problemas de manipulación mediática van quedando

* Agradezco a Iñigo González Ricoy y a José Luís Martí sus orientaciones para la elaboración de este trabajo y a Laura Sánchez de la Sierra su minuciosa revisión del último borrador.

atrás. A fin de cuentas, hoy tenemos a nuestro alcance todo tipo de herramientas para contrastar las fuentes. Sí, las tenemos, y cada vez más. Pero a pesar de eso, no parece que estemos cerca de solucionar este problema. Las nuevas tecnologías traen nuevas complicaciones. El último informe de la Agencia Reuters para el Estudio del Periodismo sobre noticias digitales reporta que durante la campaña para las pasadas elecciones de Estados Unidos las noticias falsas tuvieron más interacción en Facebook que las noticias reales.¹ Desde febrero hasta el día de las elecciones, atendiendo a las veinte noticias más importantes relacionadas con las elecciones, el informe señala que las noticias reales cayeron de 12 a 7,3 millones de interacciones. En cambio, las noticias falsas subieron de tan soloso 3 millones de interacciones hasta 8,7 (Newman, 2017). Las noticias falsas que más crédito tuvieron fueron una que afirmaba que el Papa Francisco apoyó a Trump explícitamente y otra que afirmaba que Hilary Clinton había participado en la venta de armas al Estado Islámico. Aún es difícil predecir el efecto que estas noticias han tenido en las elecciones, y si existe causalidad entre esta información y el resultado final. Lo que sí es cierto es que el fenómeno de las noticias falsas en las redes sociales pone en juego la credibilidad y la legitimidad de las decisiones democráticas. Por eso, varios académicos están tratando de comprender la magnitud del problema y de buscar soluciones (Lazer et al., 2017).

En realidad, la cuestión de las noticias falsas es soloso una parte de un problema mayor. Es, por decirlo así, una de las muchas formas en las que puede manifestarse un problema más grueso: el problema democrático de la prensa. Este problema aparece cuando la prensa no funciona como nuestras democracias necesitarían porque los ciudadanos no reciben la información que requieren para realizar su función política adecuadamente. No quiero asumir ningún concepto normativo de ciudadanía. Por ciudadano me refiero a cualquier sujeto con derecho a participar en la toma de decisiones políticas. Entiendo que la función política de los ciudadanos consiste en elegir razonadamente entre diferentes cursos de acción, y que elegir razonadamente consiste en ser consciente de las consecuencias que cada opción acarrearía (Lupia, 1998). Si los ciudadanos carecen de la información adecuada, no pueden prever las consecuencias de las distintas opciones. En

¹ Las interacciones se refieren al número de veces que una historia fue compartida, comentada o recibió una reacción del tipo 'Me gusta', 'Me encanta', 'Me sorprende', etc.

estas condiciones, es imposible elegir razonadamente. Y dado esta es la base de la democracia, el sistema político entero queda en entredicho.

El caso de las noticias falsas en las redes es solo la forma más reciente en que se hacen evidentes las dificultades para una elección razonada, pero no es la única forma que han tomado. El problema democrático de la prensa se ha puesto tradicionalmente de manifiesto en la privación de acceso a los medios de comunicación, propiedad exclusiva de una élite (Bagdikian, 2004). Esta minoría dueña de los medios de comunicación era capaz de imponer su agenda, de estructurar el debate público y de asegurarse así que sus puntos de vista fuesen mayoritariamente aceptados (Herman & Chomsky, 2002). Hablo en pasado porque entiendo que la sociedad en la que vivimos tiende a distanciarse de este modelo unidireccional de información hacia uno reticular, pero no creo que la transición se haya completado todavía ni que esta manifestación del problema democrático sea cosa del pasado.

Otra forma en que se manifiesta el problema democrático de la prensa es la de las burbujas informativas (Pariser, 2011). También es una forma reciente, pero distinta a las noticias falsas. Las burbujas informativas consisten en la exposición de un ciudadano a una variedad de informaciones y de puntos de vista limitados y normalmente sesgados por las preferencias del propio sujeto. La exposición a un argumentario coincidente con la ideología del sujeto tiende a polarizar la perspectiva inicial porque las concepciones previas se refuerzan en ausencia de argumentos de los lados opuestos (Sunstein, 2008). A la larga, una sociedad cuya ciudadanía accede a informaciones que refuerzan sus preconcepciones tiende a fragmentarse, con la consiguiente dificultad que eso entraña para articular una sana convivencia democrática (Sunstein, 2007). De nuevo, estos fenómenos problemáticos están suscitando debates sobre cómo evitar que los proveedores de noticias e información automáticos (algorítmicos) aislen a la ciudadanía en burbujas y cámaras de eco (Helberger, 2015; Losifidis, 2014 & Napoli, 2015).

Así pues, el problema democrático de la prensa tiene un carácter más general. No se trata soloso de si la información que los medios transmiten es veraz o no. Tampoco se trata únicamente de si los puntos de vista minoritarios pueden acceder a los medios de comunicación. De hecho, esta cuestión se va disolviendo conforme avanza la revolución digital, puesto que cualquiera con muy

poca inversión tiene la capacidad de compartir información y puntos de vista. Tampoco se trata únicamente de si los medios son neutrales y representativos. La cuestión clave es mucho más general. Se trata de si los ciudadanos pueden acceder a la información que necesitan para hacer una elección razonada.² Pienso que esta es la cuestión fundamental de la relación entre democracia y prensa.

De la libertad de prensa al derecho a la información

Tradicionalmente, la cuestión de cómo garantizar el acceso a la información necesaria para una elección razonada se ha abordado discutiendo directamente sobre la libertad de prensa. La libertad de prensa se ha pensado como el instrumento legal fundamental por el cual se hace accesible a la ciudadanía toda la información que necesita.

Por ejemplo, Fiss entiende que hay dos maneras de concebir la libertad de prensa³ según cómo se prioricen los dos valores fundamentales que hay en ella, que son la autonomía individual y el debate público (1985, p. 1410). La concepción liberal entiende la libertad de prensa como un derecho individual. Por ello, prioriza la autonomía individual sobre el debate público. El derecho individual a expresarse y promover los propios puntos de vista estaría por encima del interés en promover un debate democrático. Así que el Estado no tendría permitido restringir ni promover ningún punto de vista, ni tampoco regular la expresión en base al contenido de la misma. Se asume que el Estado es el mayor enemigo de la libertad de expresión y prensa, y por lo tanto cualquier intervención pública es vista como un intento de suprimir libertades individuales. El único rol que le corresponde al Estado es el de

2 Aunque el nombre recuerde al libro de Sunstein (1995), *Democracy and the Problem of Free Speech*, en realidad el problema se aproxima más a lo que Lupia (1998, p. 1) llama 'dilema democrático', que es la posibilidad de que las personas que tienen que tomar decisiones razonadas no sean capaces de hacerlo.

3 Fiss no utiliza el término 'libertad de prensa' (freedom of the press), pero tampoco 'libertad de expresión' (freedom of expression). Como suele ocurrir en la literatura en inglés, el término es 'freedom of speech', que suele englobar tanto la libertad de prensa como la libertad de expresión (por ejemplo, Greenwalt, 1989, p. 119). Creo que es preferible para este caso emplear el término libertad de prensa.

regular en tiempo, forma y modo, es decir, el de coordinar el intercambio de expresiones (Fiss, 1985). El ejemplo representativo de esta concepción es el del orador de la esquina⁴ que, subido a una caja, ofrece a los viandantes un discurso. El Estado estaría representado por el policía, cuyo papel ha de limitarse a no censurar al orador y a coordinarlo con otros en este mercado en el que las ideas compiten. Suele decirse que este tipo de intercambio de información constituye el libre ‘mercado de ideas’.

Para la aproximación democrática, la libertad de prensa se trata más bien de un derecho social para el que la autonomía individual es secundaria respecto al debate público. Por eso la intervención del Estado es aceptable cuando trata de promover las condiciones necesarias para este debate. Un ejemplo sería la redistribución de oportunidades de acceso a los medios de comunicación. Para la concepción democrática, el Estado no es el único enemigo potencial de la libertad de expresión; también la privación de los recursos necesarios para ejercerla efectivamente ha de tenerse en cuenta (Fiss, 1985, p. 1415). El Estado puede ser aliado de la libertad de expresión. Lo es en la medida en que contribuye a evitar la censura que se produce cuando la libertad irrestricta de algunos tiende a silenciar a las minorías a través de estructuras sociales o económicas desiguales (Fiss, 1996). El modelo de esta concepción ya no es el del policía que protege al orador de la esquina, sino el de un gran medio de comunicación⁵. Según el ejemplo de antes, cualquiera puede tomar una caja, subirse a una esquina, y dar su propio discurso. Pero en nuestras sociedades el debate real ocurre en las esquinas de los parques, sino en los medios de comunicación que sirven *de facto* como foros públicos. Dado que estos foros son limitados y que su influencia en el debate público es enorme, es responsabilidad del Estado permitir que los más desfavorecidos tengan acceso a ellos para garantizarles también el derecho a expresarse. Así, la autonomía individual de los dueños de los medios es restringida parcialmente para que todos tengan voz y así el debate público florezca.

4 Traduzco por ‘concepción del orador de la esquina’ lo que Fiss (1996) llama ‘corner-street speaker conception’ para referirse a esta interpretación liberal de la primera enmienda.

5 Fiss menciona la CBS. Lichtenberg (1987) menciona el New York Times. La idea es la misma: un gran medio de comunicación con gran capacidad para establecer la agenda y determinar el curso del debate público. Pero, al mismo tiempo, un medio al que no todos tienen acceso.

Mientras que para la concepción liberal es algo secundario o irrelevante, pareciera que para la concepción democrática el debate es un fin en sí mismo. En realidad, creo que para la concepción democrática el debate tampoco es un fin en sí mismo, sino un medio, un medio para tener una ciudadanía bien informada y capaz de elegir razonadamente. Y creo también que, a pesar de la aparente contradicción entre ambas posturas, la concepción liberal también comparte el interés en que la ciudadanía esté bien informada. El mercado de ideas parece cumplir la misma función que el debate democrático: es una institución en la que los ciudadanos pueden acceder a la información que necesitan. Esto les permite elegir razonadamente el curso de acción que más les interesa. No digo que este sea el único fin del mercado de ideas; pero sí creo que es uno de ellos. Incluso para un liberalismo instrumentalmente democrático, en el momento en que exista democracia, se hará necesario que los individuos accedan a cierta información si quieren elegir razonadamente.

Así pues, pienso que ambas concepciones coinciden en reconocer implícitamente el valor de una ciudadanía bien informada. Difieren en el mecanismo por el que este interés ha de satisfacerse y, por lo tanto, en el rol que el Estado ha de jugar. Debido a que este interés es reconocido solo implícitamente, ninguna de las concepciones clarifica bien lo que significa. Y por eso creo que en ambos casos es difícil capturar el problema democrático de la prensa en su totalidad. Si no está muy claro qué información es la que se hace necesaria a la ciudadanía, ¿cómo podemos evaluar si la prensa funciona adecuadamente?, ¿cómo saber qué concepción de la libertad de prensa es preferible? Para tratar de entender un poco mejor el problema democrático de la prensa, propongo desplazar el foco de atención desde la libertad de prensa — hasta ahora el elemento central del debate— hacia el interés que esperamos que la libertad de prensa satisfaga.

Derecho ciudadano a la información

Llamaré ‘derecho ciudadano a la información’ o simplemente ‘derecho a la información’ al interés en una ciudadanía bien informada. No me refiero a un derecho legal, puesto que hasta donde yo sé no está reconocido en legislación alguna. El derecho a la información es tan solo un derecho moral, eso sí,

con pretensión de legalidad. Bajo este término intento capturar la aspiración democrática de que la prensa facilite a los ciudadanos la información necesaria para hacer elecciones razonadas. La idea de este derecho tiene, a mi juicio, cinco rasgos fundamentales.

Derecho político, no civil

En primer lugar, el derecho a la información sería un derecho político y no civil. Es político porque está vinculado directamente con la toma de decisiones soberanas y con el ejercicio del poder político. Se distingue así de otros derechos como la libertad de expresión, cuya función principal es garantizar un espacio de autonomía y libertad frente a posibles intervenciones de terceros, ya sean públicos o privados. En términos de Hohfeld (1913/1946)⁶, la libertad de expresión podría caracterizarse muy generalmente como una *libertad* de todos a comunicar cualquier información cuya contrapartida sería el *no-derecho* de todos a restringir la expresión de cualquier otro. Esto no guarda una relación directa con el ejercicio del poder político. En cambio el derecho a la información se deriva directamente del rol soberano del ciudadano.

Derecho democrático, no universal

En segundo lugar, no es un derecho universal, puesto que no tiene pretensiones de aplicarse a todos los humanos en todo tiempo y lugar con independencia de la situación. El derecho a la información es un derecho democrático porque su condición de aplicación es la existencia de un sujeto político soberano, es decir, la ciudadanía. Y al ser plenamente dependiente de la ciudadanía, parece que no todos los sujetos que disfrutan otros derechos, como el de la libre expresión, disfrutarían del derecho a la información. Por ejemplo, los menores de edad, los residentes temporales o los incapacitados

6 Sigo a Moreso y Vilajosana (2004, pp. 139–140) para traducir la terminología de Hohfeld. Así: lo que Hohfeld llama *right* o *claim* es un *derecho en sentido estricto*, lo que él llama *privilege* es una *libertad*, *power* sería *potestad*, y *immunity* sería *inmunidad*. La traducción de los términos correlativos sería como sigue: por *duty*, deber; por *no-right*, *no-derecho*; por *liability*, *sujeción*; y por *disability*, *incompetencia*.

para ejercer el derecho a voto quizás no tendrían derecho a la información por no tener la ciudadanía⁷.

Sujeto receptor, no emisor

En tercer lugar, el sujeto del derecho es concebido como receptor, pero no como emisor de información. Se asume que el ciudadano recibe información, pero que no la emite, que es informado, pero que no informa. Esta es otra diferencia con los derechos de libertad de expresión y prensa, para los cuales el sujeto de derecho es un emisor de información, opiniones y expresiones.

Asumir que los ciudadanos son receptores más que emisores de información es necesario para dar respuesta a las necesidades de nuestra sociedad, en la que el reto más importante no es ya proteger a los emisores de la censura, sino promover la eficiencia de quien busca información veraz y relevante. Por eso lo que hemos de hacer no es facilitar más la producción de información, sino ayudar a que los ciudadanos encuentren la que necesitan de forma más eficiente (Lupia, 2016). Para un ciudadano medio que activamente busque, seleccione y procese la información relevante, los costes son enormes. Primero, porque de todo el océano de datos y opiniones que encontrará, gran parte de esa información es de una gran complejidad. En segundo lugar, porque solo una mínima parte es útil para lo que ha de decidir. Es poco realista pensar que en nuestras sociedades la gente va a hacer semejante inversión de tiempo y esfuerzo por informarse. Seguramente confiarán en algún intermediario que les haga el trabajo y les presente ya la información relevante seleccionada, procesada y reducida. Nótese que este es el papel que se atribuye espontáneamente a la prensa y que la sensación de que lo hace mal es la que desvela el problema democrático de la prensa.

Esta concepción de la ciudadanía como una masa de espectadores, de actores políticos fundamentalmente pasivos, que reciben información

7 No propongo ningún recorte de los derechos ya existentes. Se trata de reconocer que, si el derecho a la información es plenamente dependiente de la condición de ciudadanía, entonces no tenemos razones para reconocérselo a aquellos que no tienen plena ciudadanía. Quizá podamos encontrar otras razones para ampliar el conjunto de sujetos beneficiarios, pero de momento no lo veo fácil.

en vez de emitirla, encaja mejor con nuestras democracias representativas modernas (Manin, 1997). Green (2010), por ejemplo, propone sustituir lo que él llama ‘paradigma vocal’ de la democracia por un ‘paradigma ocular’. En el paradigma vocal el poder popular se expresa a través de las decisiones de los ciudadanos, decisiones que se plasman en las leyes. Para el paradigma ocular, más realista, el poder popular se expresa más bien a través de la mirada (*gaze*). Se trata de una mirada crítica que escruta las acciones de los líderes políticos de manera jerárquica, desde la autoridad que los ciudadanos conservan sobre sus representantes⁸. Lo relevante del paradigma ocular es que el peso de la acción ya no recae directamente sobre la ciudadanía, sino sobre sus representantes. Por eso el ideal de la democracia ya no es la autonomía del ciudadano activo que habla en el ágora y contribuye a la redacción de las leyes. El nuevo ideal tiene que ver con la publicidad es la exposición⁹ de los representantes al escrutinio del público en condiciones de publicidad que escapan a su control. Así, el rol ciudadano es el de observador fundamentalmente pasivo que en silencio se informa, reflexiona y elige.

Sujeto pasivo, no activo

El cuarto rasgo también se refiere al sujeto de derecho. Además de ser concebido como receptor de información, al ciudadano se le atribuye un rol pasivo y no activo. No se espera que el ciudadano solicite activamente la información a la

8 Para evitar caer en una defensa de la democracia plebiscitaria, como temo que hace Green, creo que deberíamos hablar de ‘representantes políticos’, en plural, en vez de ‘líder’, en singular.

9 Traduzco aquí el término que usa Green (‘candor’) por ‘exposición’ porque el castellano ‘candor’ hace referencia a la honestidad y las buenas intenciones del agente. Al contrario, para Green, candor no significa honestidad de los líderes políticos, sino el “requerimiento institucional de que los líderes no estén en control de las condiciones de su publicidad” (Green, 2010, p. 13). (traducción propia). El ideal de la exposición se cumple “en la medida en que las apariciones públicas de los líderes políticos no están preparadas, planeadas ni controladas desde arriba, sino que contienen todo el riesgo y la incertidumbre de los eventos públicos espontáneos” (Green, 2010, p. 14). (traducción propia). Así, a diferencia de los términos castellanos ‘candor’ o ‘cándido’, que hacen referencia a cualidades moralmente positivas de los individuos, como la honestidad y la sinceridad, el concepto de Green asume más bien lo contrario respecto a los individuos e implica que son las instituciones las que fuerzan exógenamente a un comportamiento honesto y sincero. Por ello he preferido el término ‘exposición’ para atrapar su concepto.

que tiene derecho para que esta sea publicada; esta información habría de ser siempre accesible sin necesidad de hacer ninguna petición¹⁰.

El derecho ciudadano a la información se diferencia del ‘derecho de acceso a la información’ tal y como se concibe cuando se habla de transparencia institucional. En términos hohfeldianos,¹¹ creo que el derecho de acceso a la información tendría dos elementos básicos. Primero, un *derecho en sentido estricto* de los ciudadanos a acceder a la información en posesión de la administración. La contrapartida de este derecho sería el *deber* del Estado de hacer accesible esta información y de proveerla cuando se solicite. Segundo, una *libertad* de los ciudadanos a investigar, requerir y acceder a los documentos e información institucional. La contrapartida de esta libertad sería el *no-derecho* del Estado a impedir el ejercicio de esta. El derecho auspiciado por la transparencia institucional implica la posibilidad de acceder a un conjunto de información en propiedad de las instituciones. Este derecho no coincide con el derecho ciudadano a la información. Hay dos puntos de clara discrepancia.

En primer lugar, la información que la transparencia hace accesible no coincide con la información que los ciudadanos parecen necesitar *qua* ciudadanos. Por un lado, la información institucional no es suficiente: hay más información que la contenida por las instituciones públicas a la que los ciudadanos tendrían que acceder para estar bien informados: información internacional, medioambiental, económica, social, etc. Por otro lado, la información institucional no siempre es necesaria para estar bien informado. Parte de la información en posesión de las instituciones, como datos administrativos o burocráticos, es irrelevante para las decisiones que deben tomar los ciudadanos. Otra, como datos policiales o historiales clínicos, ni siquiera debería ser pública por motivos de seguridad pública o de respeto a la intimidad de quienes aparecen ella.

10 El derecho a la información podría incluir, además del derecho a recibir cierta información, la obligación a acceder a ella. Quizás esto sería exigible como parte de la responsabilidad ciudadana de no incurrir en daño a terceros por negligencia. Aunque este punto es muy interesante, de momento me limitaré a lo que los ciudadanos pueden exigir, no a lo que se les puede exigir a ellos. Agradezco a Iñigo González Ricoy el planteamiento de esta cuestión.

11 Ver nota 6.

En segundo lugar, el derecho auspiciado por la transparencia no es útil para entender el problema porque la transparencia es conceptualmente diferente de lo que pretende el derecho ciudadano a la información, que es la publicidad. La *transparencia* es, en palabras de Naurin (2006), la posibilidad de ver algo, la disponibilidad o accesibilidad de información. Se trata, pues, de una relación entre las instituciones del Estado y los ciudadanos, una relación que solo implica la habilitación, pero no la realización efectiva del acceso a la información. En cambio, la *publicidad* sí implica el acceso real, el conocimiento y el procesamiento de esa información (ibíd.) que, normalmente, asociamos al análisis crítico de los asuntos públicos (Chambers, 2000). La transparencia es necesaria, pero no suficiente para la publicidad¹². Hay que reconocer que el derecho a la información supondría solo un paso más hacia la realización del ideal de la publicidad. Haría falta que en la práctica la ciudadanía realmente consumiera esta información y la procesara adecuadamente. Si sería recomendable usar un sistema de incentivos para promover el interés de la ciudadanía en esta información es un asunto que no puedo tratar aquí. Esto nos lleva al siguiente punto.

Contenido independiente de los intereses subjetivos

El contenido del derecho no depende de los intereses, gustos, preferencias o curiosidades de las personas reales, sino de las necesidades informativas que se deducen lógicamente del rol de ciudadano.¹³ Dicho de otro modo, la información a la que tienen derecho los ciudadanos *qua* ciudadanos no depende de lo que ellos quieran conocer porque subjetivamente les interese, sino de lo que objetivamente necesiten conocer para ejercer su papel democrático. Esto significa que el modo de averiguar qué información debe proporcionarse a los ciudadanos no puede ser simplemente observar

12 Naurin (2006) aclara que igualmente la publicidad no garantiza la rendición de cuentas. Se trata de tres cosas diferentes. La rendición de cuentas requiere que los cargos públicos se hagan responsables y asuman las consecuencias de sus actos. Tener acceso a la información y procesarla críticamente no asegura esto. Por ejemplo, si no existen mecanismos de participación que transmitan eficientemente las preferencias de los ciudadanos o si no existen mecanismos de representación capaces de implementarlas, la rendición de cuentas se resiente (Lindstedt & Naurin, 2010).

13 Para una ver cómo los derechos en sentido estricto conectan con los roles sociales véase Wenar (2013).

qué interesa a la gente en el mercado de ideas. En el mercado de ideas se entrelazan intereses subjetivos que, quizás, coincidan con los intereses objetivos de los ciudadanos *qua* ciudadanos, pero quizás no. El mercado de ideas puede explicar cuáles son los asuntos que los ciudadanos quieren conocer debido a su particular concepción del bien, pero no cuáles necesitan conocer en virtud de su rol democrático. Para determinar el contenido del derecho a la información tenemos que acudir a la definición misma del rol ciudadano, es decir, a la teoría democrática. En función de cómo se piense la ciudadanía, los ciudadanos jugarán un papel u otro y, por lo tanto, tendrán unas necesidades informativas u otras. Estas necesidades son objetivas en la medida en que no dependen de los intereses subjetivos, sino de una idea abstracta. Después podrá evaluarse si el mercado de ideas es el mejor mecanismo institucional para ofrecer a los ciudadanos la información que necesitan o si existiría algún otro mejor.

Para apreciar mejor este punto, fijémonos en la idea de otro derecho al que Williams y Pavlik (1994) denominaron 'derecho a saber'. El derecho a saber pretende que todos los ciudadanos se beneficien por igual de los grandes avances en tecnología de la información. Williams y Pavlik proponen que el Estado construya una 'autopista de la información' a la que todos los ciudadanos puedan conectarse como quien se conecta al teléfono, la radio o la televisión. Gracias a las nuevas tecnologías, la autopista de la información conectaría virtualmente todos los hogares, empresas e instituciones al igual que las autopistas para coches los conectan físicamente. Esto es básicamente lo que se consigue con internet. Pero además, Williams (1994) reclama un servicio de 'información esencial' con el que los ciudadanos podrían contactar para acceder a información sobre asuntos como: el derecho al aborto, consumo y abuso de alcohol, horarios y condiciones del transporte público, oficinas de servicio público, derechos sociales, abuso a menores, abuso de drogas, riesgos ambientales, leyes y derechos migratorios, catálogo y servicios bibliotecarios, guías nutricionales, calendarios escolares, el tiempo, etc. (Williams, 1994).

La diferencia clave está en que el derecho a saber considera al sujeto de derecho *qua* individuo, el derecho a la información lo considera *qua* ciudadano. El derecho a saber espera que sea el ciudadano quien pida activamente la información específica que quiere conocer. En cambio, el

derecho a la información asume que quien selecciona, procesa y ofrece la información al ciudadano es un agente de este. El aspecto institucional del derecho a saber ofrece una infraestructura en la que coordinar el intercambio de información, pero no garantiza que el tipo de información específico que los ciudadanos necesitan conocer les sea accesible de manera eficiente y fiable. Lo que garantiza el derecho a saber es una ciudadanía bien informada para perseguir su concepción del bien en su vida privada, pero no para ejercer su papel democrático en la esfera pública.¹⁴ Así que quien desee informarse adecuadamente sufrirá los problemas de eficiencia que entraña la sociedad de la información.

De la teoría democrática a la libertad de prensa

El derecho a la información permitiría entender mejor el problema democrático de la prensa. Pero al explorarlo, ha resultado ser un concepto relativo a la teoría democrática. Por lo tanto, para completar la respuesta de lo que sea el derecho a la información, tendremos que acudir a las distintas teorías democráticas. Cada teoría incorpora una concepción del proceso democrático. Por ejemplo, para la teoría elitista de Schumpeter (1944) la democracia es básicamente una competencia entre élites; para la teoría pluralista de Dahl (1989; 1998) es una negociación entre grupos sociales; para otros, próximos al republicanismo (Habermas, 2005; Pettit, 2012; Rawls, 1996), es la búsqueda de un acuerdo aceptable por todos los miembros de la sociedad; y para los demócratas radicales (Laclau, 2005; Laclau & Mouffe, 1987; Mouffe, 1999) la democracia consiste en la lucha por la hegemonía a través del significado. Cada una de estas concepciones de la democracia incorpora a su vez una idea de ciudadanía distinta. El rol específico de los sujetos políticos varía en función del grado de participación, de si esta participación es más o menos racional, de si es auto-interesada o altruista, de si las preferencias son exógenas o endógenas al proceso político,

¹⁴ De hecho, al observar la lista de 'servicios informativos básicos', vemos que estos poco o nada tienen que ver con el papel político de la ciudadanía. Por otro lado, desde la perspectiva liberal que adoptan, ¿qué sentido tendría fiarse del gobierno como proveedor de información política y social?

etc. Estos factores, entre otros, son los que determinan el contenido del derecho a la información para cada caso y las expectativas que cada teoría deposita en la prensa.

Con un concepto más definido de derecho a la información será posible explicar mejor el problema democrático de la prensa al menos en tres puntos. En primer lugar, esta noción permitiría imaginar las instituciones que podrían satisfacer las necesidades informativas de los ciudadanos según cada teoría democrática. A través del derecho a la información podríamos ver mejor qué modelo de medios informaría adecuadamente en cada caso y, por lo tanto, cual se corresponde con cada teoría democrática. Ya se ha trabajado sobre la relación entre teorías democráticas y modelos de medios (Baker, 2001; Christians, Glasser, McQuail, Nordenstreng, & White, 2009; Freedman, 2008; Hallin & Mancini, 2004). Pero estas investigaciones siempre vinculan democracia y medios a través de una noción de libertad de prensa. Estudiar la conexión democracia-medios no solo bajo la óptica de la libertad de prensa, sino también del derecho a la información, complementaría y profundizaría la comprensión del problema democrático de la prensa.

En segundo lugar, podríamos comprobar la consistencia interna de los modelos democráticos. Para ello habría que testear si, dado un modelo democrático, con su sistema de medios correspondiente, es esperable que la ciudadanía pueda acceder fácilmente a la información que necesita según ese propio modelo. Si una teoría democrática exige que la ciudadanía acceda a una gran cantidad de información imparcial pero su modelo de medios está polarizado, entonces podremos decir que esta teoría democrática no es totalmente consistente.

En tercer lugar, podríamos fundamentar el análisis normativo de la prensa mejor que si solo atendemos a la libertad de prensa. Al establecer una conexión clara entre una teoría democrática y unas necesidades informativas, podríamos argumentar sobre las políticas de medios y las prácticas periodísticas apelando al derecho que como ciudadanos tenemos a ser informados adecuadamente. Este tipo de críticas difícilmente se pueden articular si el elemento central es la libertad de prensa, puesto que la libertad de prensa invita a pensar en el emisor del mensaje y no en el receptor. Así, probablemente resulte más fácil justificar por qué las noticias falsas o el

sensacionalismo de la prensa amarilla distan mucho de servir a la democracia. ¿Son aceptables desde el punto de vista del derecho a la información?, ¿en qué medida contribuyen esas publicaciones a proporcionar a la ciudadanía la información necesaria para que tome decisiones razonadas? Quizás desde alguna teoría democrática pueda argumentarse a favor de estas prácticas, pero eso va más allá del propósito de este trabajo.

Conclusiones

Comencé asumiendo que el problema democrático de la prensa es la dificultad de la ciudadanía para acceder a información necesaria para tomar decisiones razonadas. Debido a que las aproximaciones centradas en la libertad de prensa reconocen este interés solo implícitamente, propuse un análisis explícito. He definido este interés de una ciudadanía bien informada bajo el término de ‘derecho ciudadano a la información’, y lo he caracterizado con cinco rasgos. Respecto al carácter del derecho, se trata de un derecho político y democrático. Respecto al sujeto de derecho, se lo concibe como receptor de información y como actor pasivo. Y respecto al contenido del derecho, este vendría definido por la concepción misma de ciudadanía, de la que dependen las necesidades informativas. Por eso el derecho ciudadano a la información es relativo a la teoría de la democracia. Si para explicar completamente el problema democrático de la prensa debemos acudir al derecho a la información, y si este derecho solo puede definirse desde la teoría democrática, entonces hay que concluir que el problema democrático de la prensa solo puede entenderse completamente a partir de la teoría democrática.

Referencias

- Bagdikian, B. H. (2004). *The new media monopoly*. Boston: Beacon.
- Baker, C. E. (2001). *Media, Markets, and Democracy*. W. L. Bennet & R. M. Entman (Eds.). Cambridge, The United Kingdom: Cambridge University Press.
- Berg, M. W., & Berg, D. M. (1968). The Rhetoric of War Preparation: The New York Press in (1898). *Journalism Quarterly*, 45(4), 653–660.
- Chambers, S. (2000). *A Culture of Publicity*. En S. Chambers & A. N. Costain (Eds.), *Deliberation, Democracy, and the Media* (pp. 193–125). Oxford, The United Kingdom: Rowman & Littlefield Publishers.
- Christians, C. G., Glasser, T. L., McQuail, D., Nordenstreng, K., & White, R. A. (2009). *Normative theories of the media: journalism in democratic societies. Urbana*. Illinois: University of Illinois Press.
- Dahl, R. A. (1989). *Un prefacio a la teoría democrática*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Dahl, R. A. (1998). *On democracy. New Haven (Conn.)*. New Haven: Yale University Press.
- Fiss, O. M. (1985). Free Speech and Social Structure. *Iowa Law Review*, 71, 1405.
- Fiss, O. M. (1996). *The irony of free speech*. Cambridge: Harvard University Press.
- Freedman, D. (2008). *The politics of media policy*. Malden: Polity.
- Green, J. E. (2010). *The eyes of the people: democracy in an age of spectatorship*. New York: Oxford University Press.
- Greenwalt, K. (1989). Free Speech Justifications. *Columbia Law Review*, 89 (1), 119–155.
- Habermas, J. (2005). Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. *Polis*, 10.
- Hallin, D. C., & Mancini, P. (2004). *Comparing media systems: three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Helberger, N. (2015). Merely facilitating or actively stimulating diverse media choices? Public service media at the crossroad. *International Journal of Communication*, 9(1), 1324–1340.
- Herman, E. S., & Chomsky, N. (2002). *Manufacturing consent: the political economy of the mass media*. New York: Pantheon Books.
- Hohfeld, W. N. (1913/1946). *Fundamental legal conceptions: as applied in judicial reasoning*. New Heaven: Yale University Press.
- Losifidis, P. (2014). The Emerging Governance Pattern in Media and Communications. In E. Psychogiopoulou (Ed.), *Media Policies Revisited: The Challenge for Media Freedom and Independence* (pp. 7–21). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Laclau, E. (2005). *La Razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E., & Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.
- Lazer, D., Baum, M., Grinberg, N., Friedland, L., Joseph, K., Hobbs, W., Mattson, C., (2017). *Combating Fake News: An Agenda for Research and Action*. Cambridge.
- Lichtenberg, J. (1987). Foundations and Limits of Freedom of the Press. *Philosophy and Public Affairs*, 16(4), 329–355.

- Lindstedt, C., & Naurin, D. (2010). Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Science Review*, 31 (3), 301–322.
- Lupia, A. (1998). *The democratic dilemma: can citizens learn what they need to know?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Lupia, A. (2016). *Uninformed: Why People Know So Little About Politics and What We Can Do About It*. New York: Oxford University press.
- Manin, B. (1997). *The Principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moreso, J. J., & Vilajosana Rubio, J. M. (2004). *Introducción a la teoría del derecho*. Madrid: Marcial Pons.
- Mouffe, C. (1999). Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? *Social Research*, 66(3), 145–758.
- Napoli, P. M. (2015). Social media and the public interest: Governance of news platforms in the realm of individual and algorithmic gatekeepers. *Telecommunications Policy*, 39, 751–760.
- Naurin, D. (2006). Transparency, Publicity, Accountability – The missing links. *Swiss Political Science Review*, 12(3), 90–99.
- Newman, N. (2017). *Journalism, Media, and Technology Trends and Predictions 2017*. Recuperado de: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/our-research/journalism-media-and-technology-trends-and-predictions-2017>
- Pariser, E. (2011). *The filter bubble: what the Internet is hiding from you*. UK: Penguin Press.
- Pettit, P. (2012). *On the People's Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Rawls, J. (1996). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Schumpeter, J. A. (1944). *Capitalism, Socialism and Democracy* (2006 (1974)). London: Routledge.
- Soll, J. (2016, December). The Long and Brutal History of Fake News. *Politico Magazine*.
- Sunstein, C. R. (1995). *Democracy and the problem of free speech*. New York: The Free Press.
- Sunstein, C. R. (2007). *Republic.com 2.0*. Princeton: Princeton University Press.
- Sunstein, C. R. (2008). The Law of Group Polarization. En Fishkin, J. & Laslett, P. (eds.), *Debating Deliberative Democracy* (pp. 80–101). Malden: Blackwell.

- Wenar, L. (2013). The nature of Claim-Rights. *Ethics*, 123(2), 202–229.
- Williams, F. (1994). On prospects for citizen's information services. En F. Williams & J. V. Pavlik (Eds.), *The People's right to know: media, democracy and the information highway* (pp. 3–24). Hillsdale: LEA.
- Williams, F., & Pavlik, J. V. (eds.). (1994). *The People's right to know: media, democracy and the information highway*. Hillsdale: LEA.