

DOCTRINA

Tres concepciones de pluralismo informativo

Three conceptions of media pluralism

John Charney 

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

RESUMEN El presente artículo presenta y analiza críticamente la concepción liberal, la concepción democrática y la concepción crítica del pluralismo informativo. Cada una de ellas le atribuye a este concepto una función particular y propone un modelo de organización y funcionamiento de los medios de comunicación social que permita concretar tal función. A partir de este análisis, se propone que en el contexto de un sistema sujeto a aceleradas dinámicas de transformación técnica y económica, un modelo de pluralismo institucional que reconoce la diversidad funcional de las plataformas de comunicación (televisión, radio, prensa, internet) y que permite una regulación diferenciada de ellas, se encuentra en mejores condiciones para garantizar una adecuada distribución del poder comunicacional en una sociedad democrática.

PALABRAS CLAVE Pluralismo, libertad de expresión, libertad de prensa, medios de comunicación, derechos civiles y políticos.

ABSTRACT This article presents and critically analyzes the liberal conception, the democratic conception and the critical conception of media pluralism. Each of them attributes to this concept a particular function and proposes a model of organization and functioning of the media that allows the realization of such function. In the context of a system subject to accelerated dynamics of technical and economic transformation, it is a model of institutional pluralism that recognizes the functional diversity of communication platforms (television, radio, press, Internet) and allows for differentiated regulation of them that is best able to adequately distribute communicational power in a democratic society.

KEYWORDS Media pluralism, freedom of speech, free press, media regulation.

Introducción

La literatura sobre pluralismo informativo rara vez se aproxima críticamente a su objeto de estudio. Y es que este concepto expresa una idea que es ampliamente valorada por el constitucionalismo y por distintas tradiciones del pensamiento filosófico y político.¹ Esto no significa, sin embargo, la ausencia de profundas discrepancias sobre el significado del pluralismo informativo, sobre el modo en el que debe ser procesado por el sistema jurídico y absorbido por los medios de comunicación social.² Estas discrepancias se producen en distintos niveles. En un nivel normativo la disputa es por cuál o cuáles debieran ser los propósitos del pluralismo informativo. En este nivel hay quienes defienden su estrecho vínculo con la autonomía individual y consideran que su función es asegurar la diversidad de contenidos informativos en la esfera pública. Esta diversidad no solo permitiría a los individuos diseñar sus planes de vida de acuerdo con el conjunto de opciones significativas que aparecen en la esfera pública, sino que además los dotaría de la capacidad para formular juicios autónomos sobre los asuntos que allí se ventilan y debaten. Por otro lado, hay quienes sostienen que la función del pluralismo informativo no tiene que ver con la diversidad de contenidos, sino que con el tipo de discusión que se da en la esfera pública. Desde esta perspectiva, el pluralismo informativo busca reforzar el debate y la deliberación sobre asuntos relevantes para la vida en común, permitiendo que los ciudadanos tomen decisiones políticas informadas y que puedan controlar el buen funcionamiento de sus gobiernos. Finalmente, hay quienes consideran que el propósito del pluralismo

1. Como concepto filosófico, el pluralismo carece de una orientación normativa definida, salvo por el valor que atribuye a la diferencia o, más específicamente, a la convivencia en la diferencia. Es por ello que el pluralismo no solo es un concepto compatible con distintas tradiciones del pensamiento moral, político y filosófico, sino que uno que invita a la interacción entre tales tradiciones (Connolly, 2005). Para una crítica al pluralismo como concepto filosófico, véase Strauss (1968: 63).

2. El valor atribuido al concepto del pluralismo informativo y la discrepancia sobre su significado no es más que una expresión del contraste que existe entre conceptos (constitucionales) y sus *concepciones*. Para Dworkin, la distinción entre concepto y concepción sirve para identificar distintos niveles de abstracción con los que una misma práctica (como el pluralismo informativo) puede ser interpretada. A nivel de conceptos, existen amplios acuerdos sobre ideas generales y abstractas con los que se interpreta una práctica determinada. Es a nivel de las concepciones donde surgen y se procesan las divergencias latentes en la abstracción. Por ejemplo, de acuerdo a Dworkin, todos podrían consentir —sin mayores problemas— que a nivel conceptual una descripción adecuada de la cortesía se relaciona con el respeto. Las diferencias surgen al momento de identificar el significado de respeto. Mientras algunos consideran que el respeto es debido solo a quienes pertenecen a un determinado grupo o categoría de individuos, otros creen que el respeto se debe a todo individuo, por el solo hecho de serlo. Los primeros distinguen los grupos o categorías de individuos que merecen respeto, los segundos distinguen los actos que son merecedores del mismo. Así, las concepciones van marcando, paso a paso, niveles más profundos de especificidad y diferencia (Dworkin, 1986: 70-72).

informativo no es otro que asegurar la justa distribución del poder comunicativo de una sociedad. Así, un sistema de medios de comunicación es plural en la medida en que todos los sectores tengan debido acceso a la esfera pública y espacios adecuados de participación en la discusión.

Las diferencias sobre el pluralismo informativo no solo existen a nivel normativo. Ellas también se manifiestan en el modo en que los sistemas de medios de comunicación social deben organizarse para asegurar el pluralismo. Aquí las posiciones van desde aquellas que consideran que esta es una tarea que debe quedar entregada exclusivamente al mercado, hasta las que creen que son necesarios altos niveles de regulación estatal. Sobre este punto la literatura suele distinguir entre pluralismo interno y pluralismo externo (Hallin y Mancini, 2004: 29-30; Hitchens, 2006: 6).³ El *pluralismo interno* busca que la diversidad de opiniones y puntos de vista existentes en una sociedad se exprese en cada medio de comunicación en particular. El pluralismo interno requiere, en consecuencia, que la organización y programación de los medios garantice la transmisión balanceada de contenidos informativos. Esto se logra, por ejemplo, mediante reglas que aseguren que la administración de los medios esté a cargo de directorios que representen todo el espectro político, o evitando conexiones institucionales o políticas con los medios de comunicación, o por medio de la regulación de contenidos (Charney, 2019a: 138). El segundo modelo es el *pluralismo externo*. El pluralismo externo no es un sistema que busque la expresión de la diversidad en cada medio de comunicación en particular. Por el contrario, dejando en absoluta libertad a cada medio, este modelo establece mecanismos que aseguren una adecuada distribución de la propiedad en el sistema. El pluralismo externo asume que cada medio de comunicación transmitirá contenidos afines a las ideas, visiones y posiciones de quienes los controlan. De este modo, si la propiedad de los medios de comunicación se encuentra debidamente distribuida, entonces el sistema en su conjunto (y no cada medio en particular) será capaz de visibilizar la diversidad política, social y cultural existente.

La discusión sobre el pluralismo informativo muchas veces se enfoca solo en uno de los aspectos señalados. Mientras que desde la teoría constitucional y política y desde el derecho constitucional, la discusión suele centrarse en sus aspectos normativos; desde la sociología de los medios de comunicación social y desde la ciencia política, la discusión suele centrarse en sus aspectos institucionales. El propósito de este artículo es contribuir a la sistematización conceptual del pluralismo informativo. Para hacerlo reconstruirá sus principales concepciones identificando las conexiones más relevantes que existen entre las propuestas normativas desarrolladas por la literatura, por un lado, y los modelos institucionales de regulación de los medios, por el otro. Las propuestas normativas serán tomadas de la literatura más consolidada sobre la

3. Otras clasificaciones relevantes disponibles en Jakubowicz (2015: 30).

libertad de expresión. Esta decisión no solo obedece a la estrecha conexión institucional que existe entre el pluralismo informativo y la libertad de expresión,⁴ sino que también a que gran parte del acervo teórico sobre esta materia puede encontrarse allí. Al presentar estas teorías se tomará en especial consideración la importancia de la libertad de expresión, no solo como un derecho que permite a toda persona manifestar sus ideas y opiniones sin censura previa, sino que especialmente como un instrumento que hace posible que la ciudadanía pueda acceder a información sobre asuntos de serio interés público y al conjunto de visiones e ideas que existen en una sociedad, lo que sin duda es fundamental para garantizar el adecuado funcionamiento de un sistema democrático. Al trazar tales conexiones, este artículo demostrará que existen al menos tres concepciones sobre el pluralismo informativo disponibles en la literatura: la concepción liberal, la concepción democrática y la concepción crítica. Cada una de ellas defiende una función específica del pluralismo informativo (a nivel normativo) y propone un diseño institucional de los medios para garantizar tal función. Las relaciones aquí presentadas permitirán identificar con mayor nitidez las consecuencias institucionales que se siguen de determinadas posiciones normativas, así como también las premisas normativas tras las que se sostienen determinados arreglos institucionales de los medios de comunicación social.

El análisis que aquí se propone reconstruye las concepciones existentes del pluralismo informativo sin estudiar un sistema de medios en particular. Su punto de partida es que una mejor comprensión sobre las concepciones del pluralismo informativo se obtiene al identificar la relación que aquí se traza entre una dimensión normativa y una institucional (modo de distribuir el poder comunicativo). Si bien esto indica que en estas concepciones hay (o al menos debiera haber) una coherencia entre ambas dimensiones, esto no quiere decir que la mejor concepción es la que logra la relación más armónica entre ellas. Sobre esto —y antes de entrar de lleno en el análisis— es necesario decir dos cosas. Lo primero es que el pluralismo informativo es una cuestión que pertenece a la esfera de la experiencia práctica, y una respuesta conceptual a un asunto de esta naturaleza es siempre insuficiente (Loughlin, 2010: 159). Esto nos obliga a someter el análisis conceptual —donde sea necesario y posible— a cuestiones relativas a la economía política de los medios de comunicación social y a los efectos que las aceleradas transformaciones tecnológicas han tenido en sus modos de organización estructural y en su funcionamiento. En segundo lugar, el análisis de la dimensión normativa y la dimensión institucional de las distintas concepciones re-

4. La explicación de esto es que el pluralismo informativo no suele consagrarse explícitamente en las constituciones modernas, sino que su contenido se deriva de las cláusulas de la libertad de expresión recogidas en ellas (Bartoñ, 2012: 57), tal como sucede en el sistema constitucional chileno. Para estudios sobre el pluralismo informativo en Chile, véase Zúñiga Urbina (2008), Zárate (2016), Sierra (2006), Banda Vergara (2002) y Verdugo Ramírez (2014).

quiere relacionar dos conceptos —la libertad y el poder— que se encuentran en tensión.⁵ Toda la discusión sobre el pluralismo informativo podría reducirse a la relación que existe entre la *libertad* de los agentes que participan —activa y pasivamente— del proceso de formación de la opinión pública, por una parte; y por la otra, la necesidad de organizar la estructura y funcionamiento de los medios de comunicación social para permitir una adecuada distribución del *poder* comunicativo de una sociedad. La combinación de estos factores es una cuestión esencialmente polémica y, como tal, algo que solo puede quedar entregado a la esfera de la política. Visto así, el concepto del pluralismo informativo no es ni puede ser entendido como el producto de una ciencia exacta, sino más bien como un ejercicio prudencial cuyo propósito es reconciliar las diversas capas o sedimentos de significado que lo han ido configurando a lo largo del tiempo.

La concepción liberal

Aunque es muy difícil reducir la tradición liberal a un *corpus* homogéneo y sistemático, lo cierto es que uno de sus elementos caracterizadores es el valor que atribuye al pluralismo. El liberalismo rechaza todo intento por establecer o imponer verdades categóricas o concepciones estrechas sobre lo bueno y lo justo en el plano social y político. Frente a ello reconoce la autonomía de todo individuo para decidir por sí mismo cómo prefiere vivir su vida y promueve que lo haga de acuerdo a aquellas concepciones que le parezcan más justas, verdaderas, correctas o adecuadas.⁶ Una sociedad liberal debe entonces tolerar la multiplicidad de formas y estilos de vida que a su alero surgen y en este proyecto la libertad de expresión ha jugado un rol

5. Esta tensión es constitutiva del Estado moderno y se ha expresado a lo largo de la historia del pensamiento político a través de la pregunta sobre cómo las personas y los grupos de personas pueden ser libres cuando a la vez están sujetas a una autoridad política (Loughlin, 2010: 157-164). El conjunto de respuestas que se han formulado a esta pregunta echa mano a las más variadas definiciones sobre la *libertad* y el *poder*. En su fórmula paradigmática, Rousseau intenta conciliar ambos conceptos articulando el poder en torno a una voluntad general que fuerza a las personas a ser libres. Las múltiples fórmulas (muchas de ellas disímiles) que abordan esta compleja relación dan cuenta de las polaridades de un discurso bifurcado, un discurso que de acuerdo con Martin Loughlin atraviesa también al derecho público puesto que los materiales estructurales de esta disciplina son la *libertad* y el *poder*.

6. Richard Bellamy distingue tres modos en que el liberalismo propone, desde una perspectiva política, acomodar las diferencias en sociedades plurales. El primero, que trata las diferencias como preferencias subjetivas y las sujeta a la negociación de los recursos necesarios para satisfacerlas, es el que caracteriza al libertarismo de Hayek. El segundo, que busca una política de intereses que va más allá de las diferencias identitarias y que relega estas últimas a la esfera privada, caracteriza al liberalismo de Rawls. Por último, el comunitarismo liberal que apuesta a la segregación o consociación en función de valores compartidos, es el que caracteriza a Walzer. (Bellamy, 1999: cap. I, II y III).

fundamental, desde John Stuart Mill en adelante.⁷ El argumento central de Mill es que el enfrentamiento de ideas y opiniones contribuye al progreso intelectual de una sociedad, al desarrollo del conocimiento y a la búsqueda de la verdad. Esto sería posible, entre otros motivos, porque Mill asume que los individuos son seres racionales, capaces de identificar y de distinguir por sí mismos en la discusión pública las ideas y opiniones correctas de las incorrectas, los argumentos justos de los injustos, la verdad de la falsedad. Es por ello que cada vez que el gobierno censura una opinión —lo que haría, según Mill, para proteger las ideas que considera verdaderas— no solo asume su propia infalibilidad, sino que incurre en una forma de paternalismo inaceptable, puesto que niega el derecho individual a expresarse, pero más importante, obstruye el derecho de cada miembro de la sociedad de formar libremente sus ideas según las opiniones que se ventilan en la esfera pública.⁸ Por lo mismo, *On liberty* casi no admite restricciones a la libertad de expresión y cuando lo hace, lo hace solo respecto de expresiones que constituyen una amenaza seria a la autonomía que la libre expresión procura resguardar.⁹

Si bien el pensamiento liberal contemporáneo ha tendido a descartar la función epistémica que Mill le atribuye a la libertad de expresión, ha reforzado su vínculo con la autonomía individual y ha mantenido su escepticismo frente a cualquier tipo de interferencia gubernamental que pueda afectarla. Para Dworkin, por ejemplo, aquello que caracteriza a una comunidad política justa es que trata a sus miembros adultos como agentes morales responsables. Por ello es que un gobierno violaría el respeto que tales miembros se merecen si es que decidiera restringir la libertad de expresión, aun cuando tales expresiones puedan ocasionar un daño en sus destinatarios.¹⁰ En efecto, ello no solo impediría a sus titulares expresarse de acuerdo con sus propias convicciones, sino que también afectaría el derecho de toda persona de recibir información, ideas u opiniones que les permitan formarse autónomamente juicios sobre

7. Esta es la lectura tradicional que los liberales han hecho del texto de Mill (Gray, 1996: 104-105), sin embargo, hay lecturas que lo interpretan en sentidos distintos, atribuyendo más relevancia al argumento de la búsqueda de la verdad, véase Himmelfarb (1974: 24-25), Haworth (1998: 3), y Charney (2018: 43-54).

8. Así es como John Gray lee el argumento de la racionalidad formulado por Mill en *On liberty*. Allí Mill defiende la necesidad de tolerar en la esfera pública incluso los argumentos falsos. De acuerdo a Mill (2005: 55), ello sería necesario porque es en la colisión con la falsedad donde la verdad actualiza su contenido y permite que aquellos que la afirman refuercen sus convicciones.

9. Siendo así, es perfectamente legítimo para Mill tolerar, por ejemplo, que en un periódico se diga que los mercaderes de trigo son la causa de la hambruna de los pobres. Sin embargo, no sería admisible que un orador, apostado a la salida de la casa de uno de tales mercaderes, aliente a una turba indignada a atacarlo. Mientras en el primer caso habría espacio para que los lectores se hiciesen un juicio autónomo sobre el contenido de las expresiones, en el segundo caso actuarían condicionados por fuerzas heterónomas que afectarían severamente su capacidad para juzgar racionalmente la situación (Gray, 1996: 105).

10. Ronald Dworkin, «The coming battles over free speech», *The New York Review of Books*, 11 de junio de 1992, disponible en <https://bit.ly/3c2aJFO>.

su contenido, arrogándose el Estado el derecho de hacerlo por ellas. Prohibirlas significaría además deslegitimar el proceso de formación de la opinión pública que es crucial para la legitimidad de un Estado democrático. Por eso es que nadie puede en una democracia, según Dworkin,¹¹ reclamar el derecho a no ser ofendido o insultado. Es así que el autor rechaza todo tipo de restricciones a la libertad de expresión, incluidos los discursos negacionistas y el discurso del odio.¹² Scanlon ha llegado más lejos. En *A theory of freedom of expression* propone que ninguna restricción a la libertad de expresión es admisible, ni aun aquellas que lleven a sus destinatarios a adquirir creencias erradas o derechamente falsas sobre algún asunto determinado. Tampoco serían admisibles aquellas restricciones que se justifican en función de los eventuales daños que podrían seguirse de acciones ejecutadas por quienes, suscribiendo la expresión de alguna opinión, consideran que la ejecución de tales acciones son apropiadas (Scanlon, 1972: 213).¹³ Las razones de Scanlon son que cualquier restricción a la libertad de expresión es un atentado no solo a la autonomía personal del titular del derecho lesionado, sino que a la capacidad de todo potencial receptor de tal expresión, de reflexionar y juzgar por sí mismo la calidad de los argumentos que se ofrecen en la esfera pública y de tomar decisiones sobre cursos de acción según su propia deliberación interna.

Si Dworkin y Scanlon son capaces de defender un rango extremadamente amplio de expresiones, hay autores liberales que son más cuidadosos.¹⁴ Para Raz la libertad de expresión tutela solo aquellas expresiones que sean capaces de reafirmar (o que al menos no degraden) opciones significativas acerca de cómo la vida merece ser vivida. A pesar de que lo anterior reduce el universo de expresiones tolerables, la lógica del argumento de Raz es similar a las anteriores. Su punto es que las restricciones a la libertad de expresión no solo no promueven la reflexión autónoma, sino que constituyen un signo de rechazo por parte de la autoridad al sistema de creencias y opciones de vida que reflejan las expresiones censuradas. Por otro lado, toda forma de expresión que aparece en los medios de comunicación ante la vista y oídos de

11. Ronald Dworkin, «Even bigots and Holocaust deniers must have their say», *The Guardian*, 13 de febrero de 2006, disponible en <https://bit.ly/3oLS7pW>.

12. Para una aproximación contraria, véase Charney (2019b).

13. Scanlon (1979: 519) revisa posteriormente su teoría para aceptar algunas restricciones, en especial tratándose de publicidad engañosa.

14. En este sentido, y a pesar de haber fallado en contra del requirente, la Corte Europea de Derechos Humanos señala *obiter dicta* en *Handyside con Reino Unido* (5493/72) que la libertad de expresión protege un ámbito sumamente extenso de expresiones cuando sostiene que ella constituye un fundamento esencial de una sociedad democrática y una condición básica de su progreso y que se aplica «no solo para las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino que también para aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población» (párr. 49).

todos es una forma pública de validación de esos estilos de vida (Raz, 1991: 310). La relevancia de la libertad de expresión, desde este punto de vista, es que permite a los individuos confirmar que las opciones de vida que han escogido tienen validación pública. Tal validación refuerza su integridad personal y su sentido de pertenencia (Raz, 1991: 311). Por otro lado, la libertad de expresión permite la exposición de la pluralidad de modos de vida tolerables en una sociedad y con ello amplía el abanico de opciones significativas de vida que cada persona puede escoger para diseñar sus propios planes de vida.

De este selecto grupo de autores es posible identificar una marca que es distintiva en la reflexión liberal sobre la libertad de expresión y que define su posición en materia de pluralismo informativo. La función de la libertad de expresión —que se identifica con la del pluralismo informativo— es la de reforzar la autonomía individual, tanto de quien se expresa libremente en la esfera pública, como la de todos aquellos que reciben tales expresiones. Así, la libertad de expresión fomenta la capacidad de todo individuo de formar por sí mismo sus propias concepciones sobre la vida buena, de actuar conforme a ellas y de juzgar la validez de los argumentos que aparecen en la esfera pública. Esto solo es posible, desde la perspectiva liberal, si los medios de comunicación social ofrecen la mayor diversidad de contenidos y puntos de vista posibles. Solo una oferta diversa de contenidos permite que las personas puedan ver reflejadas sus opciones de vida en los medios de comunicación, reafirmando así su identidad personal, *à la* Raz. Solo si los medios permiten el enfrentamiento de la diversidad de ideas y opiniones existentes será posible el progreso intelectual, como previene Mill. En fin, solo en la medida en que todas las ideas y opiniones, independientes de su contenido, sean toleradas, se trataría a los ciudadanos como agentes morales responsables, siguiendo a Dworkin.

Si a nivel funcional la concepción liberal del pluralismo informativo busca reforzar la autonomía individual, asegurando la diversidad de contenidos y puntos de vista disponibles en la esfera pública, queda por resolver cuál es su propuesta institucional, es decir, cómo deben organizarse los medios de comunicación social para hacer posible esa función. A nivel institucional, la concepción liberal del pluralismo informativo defiende el pluralismo externo. Si bien esta defensa no solo se explica por su teoría de la libertad de expresión, ella es fundamental para entenderla.¹⁵ Los liberales siempre han mirado con profunda sospecha cualquier intento de interferencia estatal en las comunicaciones que se desarrollan en la esfera pública. Esto se justifica por una larga historia de censura estatal y por el tremendo esfuerzo que significó la lucha por el reconocimiento constitucional de las libertades expresivas en el mundo occidental (Charney, 2018: 32-40). Como consecuencia de su rechazo a la interferencia estatal

15. El vínculo también se relaciona al concepto de libertad predominante en la teoría liberal (como ausencia de interferencia). Para un argumento en ese sentido, véase Charney (2019a: 137-142).

y muchas veces bajo el alero de la metáfora del mercado de las ideas, el liberalismo ha defendido diseños institucionales de pluralismo informativo que sean lo menos intrusivos posibles.¹⁶ El pluralismo externo asoma así como la mejor alternativa ya que, a diferencia del pluralismo interno, no requiere ningún tipo de intervención en el modo en el que los medios producen, seleccionan y distribuyen sus contenidos informativos. A lo sumo el pluralismo externo requiere de normas que garanticen la libre competencia, impidiendo grados intolerables de concentración en la propiedad de los medios y prácticas que puedan vulnerar los intereses de los consumidores, es decir, de las audiencias. En la práctica esto significa que el mercado debe ser el responsable de la producción, selección y distribución de contenidos informativos.

La coherencia normativa entre la teoría liberal de la libertad de expresión y su defensa del pluralismo externo parece innegable. En efecto, si los individuos son seres autónomos y racionales y esos atributos se reconocen y refuerzan cuando ellos pueden decidir por sí mismos cuáles son las mejores ideas y visiones existentes en la esfera pública, entonces es necesario que esas ideas emerjan y sean expuestas sin ningún tipo de interferencia, en especial si esa interferencia tiene su origen en el Estado. El mercado, desde la tradición liberal, es el que mejor asegura esa función. Y si el sistema no funciona del todo, el Estado podría interferir, pero solo para asegurar el pluralismo externo a través de una distribución adecuada de la propiedad de los medios de comunicación por medio de normas que regulen la libre competencia.

A pesar de la aparente coherencia normativa de la posición liberal, esta presenta serias dificultades. La primera de ellas tiene que ver —tal como lo advirtiera C. E. Baker— con que su defensa al pluralismo externo es esencialmente consecuencialista. La adecuada distribución en la propiedad de los medios de comunicación social no se predica por el liberalismo como un valor en sí mismo, sino que como un instrumento que permite asegurar la diversidad de contenidos en el sistema informativo. El problema es que desde una perspectiva empírica no se ha podido demostrar fehacientemente que el pluralismo externo genere diversidad de contenidos informativos (Harcourt y Picard, 2009; Horwitz, 2007; Van der Wurff, 2005). La ausencia de esta demostración es un problema para el compromiso liberal con la desconcentración de la propiedad de los medios de comunicación social. En efecto, si la diversidad informativa puede lograrse en sistemas en los que la propiedad se encuentra concen-

16. Si bien el *mercado de las ideas* es presentado por la literatura como una doctrina que defiende la libertad de expresión como un instrumento que contribuye al desarrollo del conocimiento y a la búsqueda de la verdad y que tiene su origen en la *Areopagítica* de John Milton y su máxima expresión en *On liberty* de J. S. Mill, la metáfora fue acuñada por O. W. Holmes en su fallo disidente en *Abrams con Estados Unidos*, 250 U.S. 616 (1919). Allí, Holmes sostiene que «la mejor prueba de la verdad es el poder de las ideas que logran ser aceptadas en la competencia del mercado» (630). Para ver la incidencia de la metáfora en la regulación de los medios de comunicación social, en general, véase Napoli (1999) y Blocher (2008). Una breve historia conceptual del mercado de las ideas en Charney (2019c).

trada, no habrían demasiadas razones por las que los liberales no defendieran tales sistemas.¹⁷ La principal razón que explica por qué una distribución adecuada de la propiedad de los medios no genera necesariamente pluralidad de contenidos informativos —tal como lo veremos más adelante— es que los medios de comunicación cuando están sujetos a las lógicas del mercado deben producir contenidos que sean capaces de atraer a grandes audiencias y que se ajusten a los criterios de los grandes avisadores. Por ello es que el mercado de los medios es un incentivo para la homogeneización —y no para la diversidad— de la información (Doyle, 2013: 60-61).

Un segundo problema de la posición liberal —al que volveremos al final de este artículo— se refiere al actual escenario digital. La tecnología digital ha permitido un crecimiento exponencial de las plataformas de comunicación y de los medios de comunicación. Esto no solo ha permitido diversificar la distribución de la propiedad de los medios, sino que también ha multiplicado la diversidad de contenidos y su acceso. ¿Significa esto que el pluralismo informativo ha dejado de ser un problema? Si bien desde la perspectiva de la diversidad de contenidos la respuesta podría ser afirmativa, lo cierto es que el escenario digital ha traído nuevas dificultades para el pluralismo. Quizás la más relevante es la creciente tendencia de los sistemas de comunicación a fragmentar las audiencias en grupos que comparten unos mismos intereses, gustos y posiciones políticas. Las lógicas de negocios de las redes sociales y de las plataformas digitales dejan a sus usuarios cada vez menos expuestos a recibir contenidos, ideas u opiniones que no calcen con las que ellos mismos han manifestado a través de sus opciones en la red y que son identificadas por poderosos algoritmos. Si bien jamás ha habido en la historia de la humanidad tantos contenidos disponibles en circulación el problema es la falta de exposición a la diversidad de opciones relevantes. Parte de la literatura ha definido esto como el *pluralismo de oídas* y su solución no puede ser otra que la de intervenir intensamente en las lógicas de negocio de las plataformas digitales, vulnerando la premisa básica del modelo de no interferencia liberal. Antes de volver a esto en la última parte del artículo, exploraremos una segunda respuesta a los desafíos del pluralismo informativo.

La concepción democrática

Tal como sucede con la tradición liberal, también es difícil reducir la reflexión sobre la libertad de expresión de la teoría democrática a un cuerpo consistente y unificado de ideas. La dificultad es la consecuencia de la diversidad de modelos de democracia existentes (Habermas, 1994). Con todo, por descansar en valores comúnmente consagrados en textos constitucionales y en tratados internacionales sobre derechos humanos, esta es la concepción más utilizada por los tribunales para resguardar la

17. Para una defensa en profundidad de este argumento, véase Baker (2006: 15).

libertad de expresión (Barendt, 2007: 18). La Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH) no solo ha manifestado la importancia que la libertad de expresión tiene en el correcto funcionamiento del sistema democrático (*Thoma con Luxembourg*, 2001), sino que ha dado a la discusión sobre asuntos políticos un valor particular, protegiéndola en ocasiones frente a otros intereses legalmente tutelados como la honra de figuras públicas (*Lingens con Austria*, 1986/ *Otegui Mondragon con España*, 2011) o la confidencialidad (*Guja con Moldavia*, 2008; *Fressoz & Roire con Francia*, 1999; *Radio Twist con Eslovaquia*, 2006). La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha calificado la libertad de expresión como una piedra angular de una sociedad democrática y como una condición esencial para una ciudadanía debidamente informada (*Olmedo y Bustos con Chile*, 2001, párr. 68; *Ivcher Bronstein con Perú*, 2001, párr. 149; *Herrera Ulloa con Costa Rica*, 2004, párr. 113). Tal es su relevancia en opinión de la Corte, que «sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se empiezan a tornar inoperantes y, en definitiva, se empieza a crear el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad» (*Herrera Ulloa con Costa Rica*, 2004, párr. 116).

Si hay algo distintivo en la concepción democrática es, en primer lugar, su oposición a algunos postulados básicos defendidos por el liberalismo. Así se ve en una de las primeras y más agudas críticas que Alexander Meiklejohn hiciera a la doctrina del mercado de las ideas:

El principio de la competencia del mercado significa que como pensadores independientes no tenemos la obligación de poner a prueba nuestro pensamiento, de asegurarnos de que sea digno de un ciudadano, soberano en su nación. Tal prueba deberá hacerse, creemos, no por nosotros, sino que por la competencia del mercado. Cada uno de nosotros, en consecuencia, se siente libre de pensar como le plazca, de creer todo aquello que sirva sus propios intereses privados. Pensamos, no como miembros de un cuerpo político [...] sino que como campesinos, trabajadores sindicalizados, empleadores, inversionistas [...]. Y nuestro propósito, mientras debatimos en estas capacidades, no es el de encontrar la verdad. La competencia del mercado se hará cargo de aquello. Nuestro propósito es construir un caso, ganar una batalla, hacer nuestras peticiones plausibles, mantener la presión. Y la degradación intelectual que esta interpretación de la prueba de la verdad ha llevado a las mentes de nuestro pueblo es casi increíble (Meiklejohn, 1965: 73-74).

El principal problema del mercado de las ideas, desde la perspectiva de la teoría democrática, es que tiende a atomizar la diversidad de posiciones existentes en la sociedad. Desde esta perspectiva, el liberalismo impide conducir la discusión pública hacia la búsqueda de significados y posiciones compartidas puesto que exacerba las diferencias en torno a intereses individuales y corporativos. La queja de

Meiklejohn es que el mercado de las ideas no trata a los miembros de una nación como ciudadanos, sino que como individuos autointeresados. Así, la democracia queda reducida a una mera agregación de intereses fraccionados que al plasmarse en mayorías electorales definen los cursos relevantes de acción de una comunidad. La política se transforma así en un reflejo de las lógicas del mercado, las reproduce e incluso las radicaliza.¹⁸

De acuerdo con Meiklejohn, la función central de la libertad de expresión no es proteger el interés de una persona de manifestar sus ideas, creencias u opiniones en la esfera pública. Su función, por el contrario, es la de resguardar los intereses de la comunidad política como un todo. La importancia de la libertad de expresión no tiene que ver aquí con el reconocimiento del individuo que se expresa ni tampoco con que todos y todas puedan emitir sus opiniones e ideas. Por el contrario, lo que importa es que todo aquello que sea relevante para la vida en común, sea dicho (Meiklejohn, 1965: 26). De acuerdo con Meiklejohn, la libertad de expresión cumple una función epistémica que contribuye a que las decisiones sobre los asuntos colectivos sean las mejores decisiones posibles. Esto sería así puesto que ella permite que los ciudadanos dispongan de toda la información que es necesaria para abordar y comprender los asuntos de relevancia colectiva y para participar activamente del debate público. Si una ciudadanía informada es un presupuesto básico para el correcto funcionamiento del sistema democrático, la libertad de expresión es el instrumento que lo hace posible. Por otro lado, Meiklejohn ve en la discusión y en la deliberación la posibilidad de encontrar aquellos elementos que integran a una sociedad, a pesar de todas las diferencias que en ella pueda haber. Esos elementos, según Meiklejohn, se encuentran alojados en último término en la Constitución, ya que es allí donde reside la decisión fundamental sobre la identidad de una comunidad política. De ahí la importancia de la libertad de expresión en un sistema democrático. En efecto, si bien puede haber discrepancia sobre el significado de la Constitución, es la libertad de expresión la que permite encauzar tal discrepancia y a través de ella resolver las diferencias según criterios compartidos (Meiklejohn, 1965: 27).

En la obra de Meiklejohn aparece con claridad algo que es transversal en la teoría democrática, esto es que la libertad de expresión cumple una función esencialmente política. Esta libertad permite activar el proceso político y con ello legitima al sistema

18. Si bien la teoría liberal abre sus puertas en la segunda mitad del siglo XX a corrientes igualitaristas que confrontan abiertamente las políticas del *laissez-faire*, no hace lo mismo respecto del mercado de las ideas, donde se rechaza categóricamente y ampliamente cualquier forma de interferencia estatal. Es interesante notar, por ejemplo, que si bien autores como Ronald Dworkin conceden que es necesario algún grado de interferencia estatal para asegurar la correcta distribución de las riquezas, no están dispuestos a aceptar ningún tipo de interferencia estatal cuando se trata de regular el mercado de las ideas. Compárese Dworkin (1981) y Ronald Dworkin, «The coming battles over free speech», *The New York Review of Books*, 11 de junio de 1992, disponible en <https://bit.ly/3c2aJFO>.

democrático. Las teorías de la esfera pública, que tienen su origen en la obra de Habermas, también van en esta dirección. El modelo deliberativo habermasiano desafía las concepciones liberales del pluralismo que operan sobre la base de la agregación de intereses individuales o colectivos (como en las teorías comunitaristas). Lo hace poniendo como eje normativo de la asociación política la discusión pública sobre asuntos de relevancia colectiva. Es a través de la deliberación racional que sería posible ubicar a los ciudadanos en un plano de igualdad en el proceso de formación de la opinión pública, reconciliar las diferencias que existen en toda comunidad política y legitimar el proceso democrático (Habermas, 1989).

La teoría de la esfera pública y su giro deliberativo ha tenido una influencia difícil de exagerar en el pensamiento democrático sobre la libertad de expresión. Enmarcado en la tradición deliberativa, en *Participatory democracy and free speech*, Robert Post defiende la libertad de expresión a partir de lo que podríamos llamar la *autonomía política* de los ciudadanos. Allí plantea que el ideal democrático requiere que los ciudadanos *crean*, en un sentido relevante, que son potenciales autores de las normas jurídicas a las que están sujetos. Este ideal de autoría es una vieja aspiración republicana y la posibilidad de su materialización depende, de acuerdo con Post, de la libertad de expresión (Post, 2011: 487; Charney, 2018: 74). En efecto, esta libertad permite que los ciudadanos participen de la discusión política y levanten demandas por el reconocimiento o resguardo de determinados derechos. Cuando ellas son absorbidas por el poder político, reconducidas por los canales institucionales y logran transformarse en normas jurídicas, dotan de legitimidad al sistema democrático, actualizando la idea del autogobierno colectivo, es decir, que es el pueblo el que se da a sí mismo las normas que lo regulan.

Otras vertientes del pensamiento democrático sobre la libertad de expresión no se enfocan en el elemento deliberativo, sino en la función de control que esta libertad desempeña en los sistemas democráticos. La existencia de medios de comunicación independientes y autónomos es fundamental, puesto que ellos permiten cuestionar, criticar y vigilar las decisiones y acciones de los gobernantes.¹⁹ De acuerdo con Blasi,

19. La Corte Interamericana de Derechos Humanos atribuye a los medios de comunicación social un rol fundamental en el proceso democrático (*Herrera Ulloa con Costa Rica*, 2004, párr. 117) y por ello destaca la diligencia y el cuidado con que los medios y periodistas deben desempeñar sus funciones (*Mémoli con Argentina*, 2013, párr. 122; *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) con Venezuela*, 2015, párr. 139). En cuanto a las condiciones del actuar periodístico en materias de serio interés público, a nivel jurisprudencial muchas veces se enfrenta la necesidad de resguardar la libertad de expresión, por una parte, y el derecho a la honra o reputación de una autoridad política, por la otra. Frente a esta tensión las jurisdicciones nacionales han reaccionado de distinta manera. En un extremo, Estados Unidos tolera toda expresión política, aun aquella que no sea el producto de un periodismo responsable, salvo cuando haya sido proferida de mala fe (*The New York Times con Sullivan*, 376 (US) 254, 1964). Un caso intermedio es el del Reino Unido que resguarda la discusión política, incluso cuando pueda afectar la honra

la importancia de esta función tiene que ver con los graves peligros aparejados al desvío de la función pública y al manejo incorrecto de los recursos públicos. La libertad de expresión como instrumento de control de la autoridad empodera a la ciudadanía y la convierte en un agente vigilante y listo para reaccionar en contra del abuso y la corrupción. Además, no solo permite sancionar a las autoridades o funcionarios que hayan actuado fuera de su mandato constitucional o legal, sino que también opera como un mecanismo de prevención general que reduce las posibilidades que tales conductas se repitan en el futuro (Blasi, 1977: 521).

Volviendo a la tesis que este artículo defiende y que se esboza en la primera sección, vale la pena recordar en este punto que la función de la concepción democrática del pluralismo informativo es la que le entrega su teoría de la libertad de expresión. En consecuencia, el pluralismo informativo cumple para esta teoría una función esencialmente política. El pluralismo informativo activa el proceso político, reforzando la discusión abierta sobre asuntos relevantes para la vida en común, contribuyendo al desarrollo de una ciudadanía informada y buscando los puntos de encuentro que fortalezcan la identidad política de una comunidad. Asimismo, el pluralismo informativo refuerza el gobierno democrático mediante un control permanente de los gobernados a sus gobernantes. Si esta es la función del pluralismo informativo desde la perspectiva democrática, queda ahora por indagar cuál es su propuesta institucional, es decir, cómo deben organizarse los medios de comunicación social para hacer posible esta función.

Desde una perspectiva normativa, los presupuestos que operan en el nivel funcional de la concepción democrática hacen tolerables mayores niveles de interferencia estatal en los medios de comunicación social que los que podría tolerar la concepción liberal. Son varias las razones que explican esto. La primera, que desarrollo con detención en otra parte, es que el concepto de libertad con el que trabaja la tradición liberal (ausencia de interferencia) es un concepto mucho menos propenso a aceptar la acción estatal que el que suele manejar la tradición democrática en materia de libertad de expresión (ausencia de dominación) (Charney, 2019a: 133).²⁰ La razón que más interesa para los propósitos de este artículo, sin embargo, es la que desarrolla Cass Sunstein en *Democracy and the problem of free speech*. Allí Sunstein examina las dificultades que el mercado tiene para hacer posible la función deliberativa que todo

de una autoridad, si es el producto de una investigación periodística responsable (*Reynolds con Times Newspapers Ltd. and Others*, 134 H.R.L.R., 1999). Chile se encuentra en el otro extremo al sancionar penalmente las injurias y reducir a un mínimo las excepciones del querellado. Para un análisis comparado de la relación entre la libertad de expresión y la honra, véase Charney (2016).

20. Si bien hay autores como C. Sunstein que escriben sobre libertad de expresión desde la tradición democrática y manejan un concepto de libertad como ausencia de interferencia, están dispuestos a ponderar su afectación con más soltura por la importancia que atribuyen a la expresión de la diversidad en el proceso de formación de la opinión pública (Sunstein, 1995).

sistema democrático requiere para su adecuado funcionamiento. El principal problema es que las lógicas del mercado son muy distintas a las lógicas que guían los procesos deliberativos. Mientras las primeras distribuyen recursos según la capacidad económica de cada uno, las segundas funcionan sobre un compromiso básico con la igualdad política de todos los ciudadanos (Sunstein, 1995: 20). El mercado de los medios de comunicación social tiene lógicas que lo distinguen del resto de los mercados. En el mercado de las manzanas, por ejemplo, la manzana es una mercancía cuyo valor se transa de acuerdo a la oferta y demanda por manzanas. El mercado de los medios de comunicación funciona de otra forma. Allí, la mercancía son las audiencias. Ellas definen el valor comercial de cada medio frente a los avisadores. Mientras mayor sea la capacidad de un medio de comunicación de captar la atención de las audiencias, mayor será el interés de los avisadores por mostrar sus productos en ese medio. Mayor será también el valor que tal medio podrá cobrar por dicha publicidad. Y como la principal vía de financiamiento de los medios de comunicación social es la que obtienen por la vía de la publicidad, su propósito económico será incrementar sus audiencias (Doyle, 2013: 60-61).

La lógica del mercado de los medios de comunicación genera incentivos que operan, muchas veces, en la dirección contraria a los requerimientos de una democracia participativa. En efecto, lo que suele capturar la atención de las grandes audiencias no es necesariamente la discusión en profundidad sobre asuntos de relevancia pública. Por el contrario, es el escándalo, el sensacionalismo y la prensa roja lo que lo hace. Y si la estructura de los medios de comunicación social está sujeta a las lógicas del mercado, entonces el pluralismo externo es insuficiente para hacerse cargo de los requerimientos de un sistema democrático. Lo es puesto que aun cuando la propiedad de los medios esté debidamente distribuida, ello no asegura que los medios de comunicación transmitan contenidos que se hagan cargo de tratar con el debido cuidado cuestiones de relevancia pública y que expresen la diversidad de posiciones y puntos de vista existentes en una sociedad. Son múltiples los estudios que constatan la dificultad de trazar cualquier vínculo causal entre la estructura de propiedad de los medios y la diversidad de los contenidos transmitidos (Harcourt y Picard, 2009; Horwitz, 2007; Van der Wurff, 2005).²¹

Es por esta razón que, en un nivel institucional, las propuestas de la concepción democrática son mucho más escépticas que las liberales acerca de la capacidad del mercado de garantizar un sistema de medios adecuado para el pluralismo informativo y es por ello que pueden aparecer mucho más intrusivas que estas últimas.²²

21. Tanto es así que hay estudios que sugieren, en contra de toda lógica, que la concentración de la propiedad en mercados pequeños o en circunstancias de incertidumbre económica puede tener efectos positivos para el pluralismo (Barnett, 2009: 2-3; Raycheva, 2009: 84)

22. Lo cierto es que tal como previenen Holmes y Sunstein, no lo son o al menos no son más intrusivas

Dentro de estas propuestas, comúnmente se defiende la necesidad de enriquecer la estructura de los sistemas de medios de comunicación social a través de medios públicos o estatales (en general, canales de televisión y radioemisoras). El propósito es que estos medios obtengan su financiamiento por vías distintas a las del mercado, evitando así que su programación quede entregada a sus lógicas (Karppinen, 2013: 99; Hitchens, 2006: 65-66). En cuanto a la desconcentración en la propiedad de los medios de comunicación, obviamente que la concepción democrática también la defiende, pero no siempre por las mismas razones que lo hace la concepción liberal. El problema de esta última, de acuerdo con Baker y tal como se analizó, es que lo hace en términos consecuencialistas y como no hay estudios que demuestren categóricamente la relación entre la dispersión de la propiedad y la diversidad de contenidos, entonces su defensa es débil. El argumento de Baker por la desconcentración en la propiedad se basa, en cambio, en una cuestión de principios. Según él, el valor fundamental que preserva es la justa distribución del poder comunicativo de una sociedad y por eso es necesario defenderla, independiente de si produce o no mayor diversidad de contenidos (Baker, 2006: 16). Otras formas de regulación estructural que son compatibles con la concepción democrática del pluralismo son los subsidios a medios de comunicación locales y comunitarios (Karppinen, 2013: 100).

El tipo de regulación que más discusión ha generado y que también es compatible con los postulados funcionales de la concepción democrática es la regulación de contenidos. Desde reglas que fijan una distribución adecuada de tiempo para la expresión de la diversidad de posiciones políticas,²³ pasando por el derecho de aclaración de quienes hayan sido injustamente aludidos por los medios de comunicación,²⁴ incluyendo espacios para la transmisión de campañas políticas o contenidos de utilidad pública y también aquellas que obligan a respetar la diversidad política, cultural, étnica, sexual y religiosa (como la norma de la televisión digital en Chile), estas medidas afectan en mayor o menor grado las decisiones de los propietarios y editores de los medios.²⁵ Para determinar si reglas de este tipo son o no compatibles con la

que la operación regular del mercado. En efecto, es un error pensar el mercado como un sistema natural que opera sin ningún tipo de interferencia. El mercado requiere de instituciones y estructuras que lo hagan posible. Requiere de un sistema de propiedad jurídicamente tutelado, y de un sistema de concesiones altamente regulado (Holmes y Sunstein, 1999), tratándose de la televisión y la radio.

23. Un caso emblemático en este sentido fue el de *Red Lion*, en el que la Corte Suprema de Estados Unidos declaró la constitucionalidad de la *fairness doctrine* de la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) que establece que las radios y los canales de televisión deben garantizar un tratamiento balanceado y justo de los asuntos de interés público (1969, 395 US 367).

24. Reconocido en el artículo 19 número 12 de la Constitución chilena.

25. En Chile, medidas de este tipo se encuentran contempladas en la Ley 20.750 que introduce la Televisión Digital Terrestre (Charney, 2019a: 119). Su constitucionalidad fue objeto de control preventivo por parte del Tribunal Constitucional en STC 2541-2013.

concepción democrática del pluralismo habría que preguntarse —según Sunstein— si ellas son (o no) conducentes a la producción y difusión de contenidos de serio interés público o si fomentan la diversidad de puntos de vista (Sunstein, 1995: 37). Si la respuesta es afirmativa, entonces estas reglas serían compatibles con el pluralismo informativo desde una perspectiva democrática.

El argumento que sirve para justificar estas medidas no descansa únicamente en el efecto democratizador de este tipo de regulación. Tal como señala Karppinen, todo tipo de regulación, incluso aquellas que intentan mostrarse como neutras son, en efecto, intrusivas. El pluralismo informativo debiera concebirse como opciones regulatorias y políticas que persiguen determinados objetivos. Todo sistema de medios supone necesariamente una opción regulatoria ya sea que se trate de un sistema de mercado o un sistema distinto. Lo que la doctrina llama el mercado de las ideas es también fuertemente regulado por derechos de propiedad, reglas de competencia y sistemas de concesiones (para la televisión y la radio) que definen no solo la forma en que se distribuye la propiedad de los medios, sino que impacta también en el tipo de contenidos disponibles para la ciudadanía. Visto así, la regulación de contenidos es una forma más de regular (una opción regulatoria) disponible entre muchas otras y ninguna de ellas es neutra respecto de sus objetivos ni de sus presupuestos teóricos o políticos.

Finalmente, al igual que la concepción liberal, la concepción democrática también ha sido objeto de críticas. Una de ellas, y que se abordará en mayor profundidad en la siguiente sección, es que si bien detecta las dificultades que tiene el mercado para distribuir debidamente el poder comunicativo, solo las aborda de una manera muy superficial, a nivel de *fallas* del mercado. El mercado falla porque en ocasiones los incentivos económicos de los productores (en este caso los medios de comunicación) se alinean incorrectamente con los intereses de los consumidores (las audiencias), de modo tal que estos últimos no pueden obtener del modo más eficiente aquello que *desean*. Las propuestas regulatorias de la concepción democrática buscan corregir esas fallas para orientar la distribución del poder comunicativo hacia las necesidades de una sociedad democrática. El problema de esta solución es que no logra ver la profundidad del problema. Lo que los consumidores (o las audiencias) *desean* no es el producto de una voluntad autónoma que sea nítidamente distinguible de la oferta de contenidos de los medios de comunicación. Por el contrario, esta es una voluntad que está condicionada por las tecnologías y las estructuras económicas existentes y que los medios de comunicación social reproducen (McLuhan, 2001: 7-9). Los medios, en otras palabras, crean las necesidades de las audiencias y a través de ellas *producen* audiencias que son funcionales a sus intereses.

En último término, y a pesar de las diferencias que la concepción democrática pueda tener con la liberal, ellas comparten (algunas de) sus premisas. El tipo de diálogo que hace posible que una comunidad política resuelva sus diferencias y se encuentre en aquello que le es común, requiere como presupuesto fundamental un sujeto racional y autónomo que sea capaz de superar el antagonismo económico, social y cultural que caracteriza a las sociedades modernas, para participar en un plano de igualdad con sus interlocutores en los procesos deliberativos. Este es el mismo sujeto racional y autónomo que expone la concepción liberal, aquel que define libremente sus planes de vida y que vive de acuerdo con ellos. La teoría crítica rechaza categóricamente este presupuesto, tal como veremos a continuación. Para esta última, la posición de los interlocutores en este debate está condicionada y depende de las circunstancias materiales concretas en las que el debate se produce —y no de la fuerza de las mejores ideas. Por eso es que la esfera pública no es un espacio en el que se da la posibilidad de llegar a acuerdos y menos a consensos, sino que es un espacio de permanente conflicto, diferencia y desacuerdo (Mouffe, 2005; Connolly, 2005). Al construir el imperativo democrático *procesalmente* y en torno a un presunto diálogo en el que los ciudadanos se encuentran como *iguales* en la esfera pública, la teoría democrática termina por justificar un sistema que se autocorrije en torno a normas y reglas que el pueblo (autónoma y racionalmente) se da a sí mismo, haciendo redundante —o derechamente excluyendo— cualquier reclamo por transformaciones de carácter *sustantivo* (Christodoulidis, 2009: 13).

El pluralismo informativo desde la teoría crítica

Si hay dificultades para sistematizar la concepción liberal y la concepción democrática del pluralismo informativo, tratándose de la teoría crítica el desafío es aún mayor. El primer problema consiste en que ella no ha desarrollado una teoría de la libertad de expresión. En esta materia, su aporte ha sido más bien el de develar y confrontar las contradicciones internas de las teorías existentes. Por otro lado, la teoría crítica tiene una aproximación metodológica muy distinta a la de las concepciones anteriores. Mientras estas últimas parten articulando una posición normativa sobre la libertad de expresión y el pluralismo informativo y de ahí deducen los arreglos institucionales que harían posible materializar los primeros, los críticos suelen comenzar identificando las estructuras materiales existentes (institucionales, económicas, sociales) para luego desenmascarar las contradicciones entre esas estructuras y los presupuestos normativos sobre los que se construyen (crítica interna) o para develar el potencial emancipador de las estructuras existentes (crítica inmanente).²⁶ Por último, las teorías críticas rechazan un supuesto fundamental de las concepciones ya

26. Para una distinción entre crítica externa, crítica interna y crítica inmanente, véase Stahl (2013).

analizadas. Mientras que estas últimas entienden que el proceso político es una esfera diseñada para cerrar el conflicto y la diferencia (los liberales a través de la agregación de preferencias, y los demócratas por medio del diálogo y la deliberación), la teoría crítica ve en la diferencia y el desacuerdo aquello que constituye la esfera política y que no puede ser cancelado o pacificado. A pesar de su mutismo teórico en materia de libertad de expresión, las diferencias metodológicas con las concepciones analizadas y sus propias concepciones sobre lo político, es posible identificar en la teoría crítica ciertos elementos que permiten delinear —a nivel funcional e institucional— una concepción alternativa sobre pluralismo informativo. Esta es la tarea a la que me abocaré en esta sección.

Es Herbert Marcuse el que formula la primera crítica radical a las teorías de la libertad de expresión en el siglo XX. En su *Tolerancia represiva*, Marcuse señala que

en la sociedad saturada abunda la discusión; y dentro del marco establecido es muy tolerante. Se pueden registrar todos los puntos de vista: el comunista y el fascista, el de izquierda y el de derecha, el blanco y el negro [...]. Además, en los debates de los medios de masas, la opinión necia es tratada con el mismo respeto que la inteligente, el que no está informado puede hablar tanto tiempo como el que lo está, y la propaganda va acompañada de la educación, la verdad y la falsedad (Marcuse, 2010: 112).

El punto central de Marcuse es que las contradicciones que caracterizan a las sociedades capitalistas se reproducen en la esfera pública. En estas sociedades, el incremento general de las condiciones de vida y la concentración del poder tienden a pacificar intereses contrapuestos. Así, los intereses del trabajador aparecen como equivalentes con los de la industria, los del consumidor con los del productor y los del intelectual con los de su empleador (Marcuse, 2010: 111). Marcuse ve que estas contradicciones se expresan en la esfera pública en la neutralización de aquellas voces que tienden a cuestionar las estructuras de desigualdad imperantes y que son absorbidas por un marco de significado general que condiciona y determina los términos de la discusión y el debate e impide la reflexión autónoma e independiente. Así sucede, por ejemplo, cuando el cierre de una fábrica que afecta a miles de familias se informa al costado de un periódico y al lado de un aviso de maquillajes. O cuando la ejecución de un grupo de disidentes por una dictadura militar se anuncia con el mismo tono de voz que el pronóstico del tiempo. La libertad de expresión no es en estas sociedades, de acuerdo con Marcuse, un instrumento que permita reconciliar intereses contrapuestos, que facilite la reflexión autónoma e independiente ni que contribuya al desarrollo del conocimiento ni a la búsqueda de la verdad (Marcuse, 2010: 112). Mucho menos es un instrumento de emancipación que permita superar injusticias largamente arraigadas. Muy por el contrario, la aparente tolerancia y diversidad que promueven las democracias liberales es esencialmente regresiva. Ella

domestica al pensamiento crítico, lo subordina a los términos de las estructuras sociales y económicas existentes y lo utiliza para reproducir, legitimar y perpetuar la desigualdad y la injusticia.

La aproximación metodológica de Marcuse es característica de la crítica de la economía política de los medios de comunicación social que se hace desde la teoría social.²⁷ Esta última también comienza su análisis desde las estructuras sociales existentes (y no desde los presupuestos normativos que las preceden) para develar las contradicciones entre esas estructuras y los modelos normativos que las sostienen. En su influyente *Manufacturing consent*, que se enmarca en esta tradición crítica, Herman y Chomsky muestran cómo las condiciones materiales que caracterizan al mercado de los medios de comunicación en Estados Unidos —básicamente la concentración en su propiedad, la dependencia en la publicidad de los grandes avisadores y la autocensura de sus operadores— configuran un modelo de propaganda que es funcional a los intereses económicos, sociales y políticos de los grupos de poder (Herman y Chomsky, 1994: 306).²⁸ Este modelo funciona a partir de un conjunto de *filtros* que definen los márgenes admisibles de los contenidos que son puestos a disposición del público. El primer filtro es la concentración en la propiedad de los medios de comunicación. Ella reduce la independencia de los medios frente al poder e impide que estos puedan contribuir libremente al proceso de formación de la opinión pública. Según Herman y Chomsky la concentración no solo empobrece la función de control de la prensa sobre el poder político y económico, sino que además tiende a marginalizar e invisibilizar las posiciones disidentes (Herman y Chomsky, 1994: 2). La dependencia económica de los medios en la publicidad de los avisadores es un segundo filtro: ella no solo incentiva la producción de contenidos que son atractivos para las grandes audiencias, sino que además aquellos que no afectan sus intereses. No es lógico, por ejemplo, que una empresa de *retail* quiera poner su publicidad en un medio que permanentemente muestre contenidos que sean críticos de esa industria. Y si un medio muestra una aversión generalizada por la industria o por el modelo capitalista, tendrá pocas opciones de sobrevivir financieramente. Es por esa razón que la dependencia del avisaje por parte de los medios no solo afecta la producción y difusión de contenidos de serio interés público, sino que también reduce los espacios para la crítica y disidencia política (Herman y Chomsky, 1994: 2). Un filtro adicional consiste en la autocensura de los operadores de los medios de comunicación social. Si el surgimiento del periodismo profesional a comienzos del siglo XX fue —entre otras cosas— una respuesta a los problemas de una prensa controlada por poderosos *barones* que la utilizaban para lograr ventajas personales y sirvió para darle a las comunicaciones un aura de independencia y objetividad, todo ello se perdió rápidamente en

27. Para un análisis de sus principales exponentes e ideas, véase Charney (2019d: 827-833).

28. Para un análisis estructural de este tipo en el Reino Unido, véase Curran y Seaton (2010).

la segunda mitad del siglo XX (McChesney, 2008: 309). Los periodistas, de acuerdo con Chomsky, han internalizado las presiones estructurales del mercado, imponiéndose a sí mismos controles que inhiben la producción de contenidos que afecten los intereses del capital y del poder (Herman y Chomsky, 1994: 2).

Todo lo anterior ha llevado a la crítica de la economía política de los medios de comunicación social a sostener que a pesar de que las democracias contemporáneas reconocen y garantizan las libertades de expresión y de prensa en sus constituciones, tales libertades son —en la práctica— una ilusión.²⁹ La prensa, y los medios en general, no son libres ni independientes, sino que están sujetos a un conjunto de trabas y presiones estructurales que les impiden cumplir adecuadamente con algunos de sus objetivos, como facilitar la comprensión de la realidad social, colaborar con los procesos deliberativos y contribuir al control de abusos de poder y corrupción de las autoridades políticas. Así, los medios de comunicación social, desde la perspectiva de la teoría crítica, funcionan como poderosos aparatos ideológicos que desempeñan una función de propaganda al legitimar y contribuir a la reproducción de las relaciones de poder existentes (Herman y Chomsky, 1994: 306). Todo esto lo hacen despojándonos a los ciudadanos de la posibilidad de entender el mundo en el que vivimos (Bagdikian, 2004: xviii).

La teoría crítica frente a la digitalización de los medios

Vale la pena en este punto hacer un breve excursu sobre la radical transformación tecnológica que afectó a los medios de comunicación después de la publicación de *Manufacturing consent* (1988) y sobre cómo ha reaccionado a ella la crítica de la economía política de los medios. El *modelo de propaganda* descrito por Herman y Chomsky aparece en una época en la que internet no existía. A fines de la década de los ochenta del siglo pasado, la prensa escrita seguía un modelo de producción que no difería sustantivamente del existente a mediados de ese mismo siglo, con altos costos de producción y exigentes barreras de entrada a un mercado que mostraba importantes niveles de concentración. La televisión, por otro lado, operaba en un espectro radioeléctrico limitado que permitía la difusión de un número muy reducido de señales televisivas. Tal como la radio, sus señales solo podían ser recibidas por las audiencias en el momento mismo de su transmisión. A pesar de las diferencias entre países, los sistemas de medios de comunicación analógicos —con la televisión como el medio predominante— se caracterizaban en general por su verticalidad, es decir, contenidos producidos y transmitidos por grandes agencias y oficinas de prensa y recibidos pasivamente por la ciudadanía; un reducido pluralismo estructural

29. Para un análisis de esta discusión y el contraste entre la crítica de la economía política de los medios y la teoría cultural, véase Charney (2018: 2-19).

expresado en un número relativamente acotado de medios de comunicación como consecuencia de altas barreras de entrada al mercado de la prensa escrita y por la escasez espectral en la radiodifusión televisiva; y por una elevada concentración de la propiedad.³⁰

Frente a este escenario, muchos vieron en el surgimiento de las tecnologías digitales la posibilidad de superar definitivamente los déficits que la tecnología analógica exhibía en materia de pluralismo informativo (Charney, 2018: 132). Y es que efectivamente y en comparación con las tecnologías que la preceden, las digitales mejoran las condiciones de posibilidad del pluralismo informativo. Por una parte, la tecnología digital ha alterado la verticalidad de las comunicaciones y ha impulsado un rol más activo de la ciudadanía en el proceso de formación de la opinión pública. Hoy es posible comentar las noticias que aparecen en los medios principales, crear nuestras propias páginas o blogs y levantar información y opinión relevante a través de las redes sociales. Por otro lado, las tecnologías digitales disminuyen las barreras de entrada al mercado de la prensa, y hacen posible que las plataformas, los medios de comunicación existentes y la oferta de contenidos se multiplique. Por último, y como consecuencia de lo anterior, las tecnologías digitales hacen posible (en principio) la desconcentración de la propiedad de los medios y la diversificación de contenidos, todo esto contribuyendo sustantivamente al pluralismo informativo.

A pesar del optimismo inicial y tras casi tres décadas de consolidación de las tecnologías digitales en los medios de comunicación, la crítica de la economía política de los medios es hoy muy escéptica sobre su potencial transformador. Trabajos recientes demuestran que las transformaciones en la estructura y modos de producción de los medios de comunicación social, como consecuencia del desarrollo y consolidación de las tecnologías digitales, no han solucionado los problemas tradicionales del pluralismo informativo, sino que los han radicalizado.³¹ Según Nick Davies, hay dos grandes factores que influirían en lo anterior. El primero es que el incremento de medios y plataformas de comunicación desde el surgimiento de las tecnologías digitales ha radicalizado la competencia por la publicidad de los avisadores, la que a pesar de haber aumentado en el tiempo, se ha concentrado en los gigantes tecnológicos, con un serio perjuicio para la prensa escrita. El segundo factor es el aumento exponencial en la exigencia de producción de noticias. Si la prensa escrita en la época analógica publicaba un periódico al día (a lo sumo dos), hoy los medios deben entregar noticias de manera continua e ininterrumpida (Davies, 2009: 74). Estos factores han transformado las condiciones de producción de las noticias. El aumento de la

30. Para estudios sobre la concentración de la propiedad de los medios de comunicación en diversos contextos, véase Bagdikian (2004), Baker (2006), Curran y Seaton (2010) y Monckeberg (2013), entre otros.

31. Véase, en general, McChesney (2013).

competencia ha obligado a reducir costos y aumentar ingresos y esto se ha hecho a costa del periodismo investigativo. Solo en Estados Unidos desde el año 2004 más de 1.800 periódicos locales han debido cerrar y el número de periodistas trabajando en salas de prensa ha sido recortado a la mitad (Abernathy, 2018: 8-11). Si las salas de prensa hoy cuentan con menos periodistas, la velocidad de la producción periodística les ha obligado a duplicar su carga de trabajo. Con menos tiempo para investigar y con la obligación de multiplicar su producción, muchas de las noticias que aparecen en los medios son meras copias de lo que otros medios ya publicaron o lo que transmiten las grandes agencias de prensa (Davies, 2009: 52).

Por otro lado, la brecha digital ha sido un problema constante desde el surgimiento de las tecnologías digitales. A la vuelta del siglo, este se traducía en desigualdades de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación derivadas de factores socioeconómicos, geográficos, culturales, raciales y etarios, entre otros (Norris, 2001). Y si bien el acceso sigue siendo un problema relevante en los países menos desarrollados, la expansión masiva de la banda ancha y el aumento exponencial de acceso a computadores, teléfonos celulares y otros dispositivos ha tendido a reducirlo a nivel global (Eastin y otros, 2015). El problema de la brecha digital se concentra hoy en inequidades asociadas al uso y rendimiento que se pueda dar a estas tecnologías (Wei y Hindman, 2011). Tratándose del consumo de información noticiosa, múltiples estudios muestran que el aumento del flujo de información incrementa también la brecha en el conocimiento de asuntos políticos y de interés público, entre grupos aventajados y desaventajados (Eveland, 2002; Bonfadelli, 2002). Esto se explica, entre otras cosas, porque los niveles de educación de los usuarios influyen en sus opciones de uso de los medios electrónicos: a mayor nivel de educación, más sofisticado y amplio es el rango de medios utilizados para informarse sobre cuestiones de relevancia pública (Eastin y otros, 2015). Las desventajas asociadas a lo anterior tienden a agravarse frente a la tendencia de algunos medios que han mantenido altos estándares de periodismo investigativo, como *The New York Times*, de levantar barreras de pago a sus usuarios mediante suscripciones. Si bien ellas han permitido que algunos periódicos incrementen sus utilidades y el número de periodistas trabajando en sus salas de prensa, también han aumentado la brecha informativa entre quienes pueden (o se interesan en) pagar por una suscripción y quienes no pueden hacerlo.³² Por último, el ciclo de la brecha digital asociada al uso de las tecnologías digitales se cierra cuando estas (des)ventajas se transmiten al control de la agenda y de la discusión en las redes sociales por quienes dominan las herramientas digitales y cuentan con mejor y más acceso a la información (Sánchez, 2020).

Otro problema para el pluralismo informativo es la fragmentación de las audien-

32. Michael Luo, «The fate of the news in the age of the coronavirus», *The New Yorker*, 29 de marzo de 2020, disponible en <https://bit.ly/3wuurDw>.

cias que las tecnologías digitales ha generado. El modelo de negocios de grandes redes sociales como Facebook y de sitios como Google, Amazon, Spotify, entre otros, es el de nutrir a sus usuarios permanentemente de contenidos que calzan con sus gustos, ideas y opiniones que han sido identificadas por poderosos algoritmos a través de las preferencias que los propios usuarios han manifestado en la red. Guetos de información se crean entre usuarios de opiniones similares (Pariser, 2012; Sunstein, 2007). No solo estos guetos no se exponen a opiniones o sensibilidades que no calzan con las suyas, sino que, ante la ausencia de contraste y enfrentamiento de ideas, sus posiciones tienden a radicalizarse progresivamente. Frente a esto, la democracia no solo sufre en términos deliberativos, sino que además las burbujas virtuales han sido utilizadas para diseminar propaganda electoral especialmente diseñada para captar el interés de los usuarios, en ocasiones violando leyes electorales sobre recolección de datos y uso de información privada.³³ La fragmentación de las audiencias como consecuencia de las burbujas virtuales ha llevado a la literatura sobre el pluralismo informativo a identificar un problema que no había sido sistemáticamente tratado con anterioridad. Se trata del pluralismo de oídas, es decir, el hecho de que la ciudadanía se vea efectivamente expuesta al conjunto de opiniones y visiones existentes en la sociedad, incluso (y en especial) a aquellas que no coincidan con las propias (Valcke y otros, 2015: 2). Lo particular del pluralismo de oídas es que puede ser deficitario incluso en aquellos sistemas de medios en los que la propiedad esté debidamente distribuida y en los que exista diversidad de contenidos informativos disponibles.

El pluralismo institucional: Un modelo para armar

El análisis estructural de los medios de comunicación social que realiza la teoría crítica muestra que en las sociedades contemporáneas los procesos comunicativos que se desarrollan en la esfera pública reflejan las asimetrías del poder económico y político existente. Los medios de comunicación social son instituciones sujetas a estas asimetrías y según ellas distribuyen las posibilidades de los individuos y grupos para expresarse, ser oídos y acceder a la información disponible. Este es el punto de partida desde el cual es posible bosquejar una concepción del pluralismo informativo desde la crítica de la economía política de los medios, tanto desde una perspectiva funcional como desde una institucional.³⁴ El énfasis que la teoría crítica atribuye a los problemas asociados a la distribución del poder comunicativo hace que su concepción del pluralismo informativo —desde una perspectiva funcional— sea esencialmente política, tal como lo es la de la concepción democrática. El propósito del pluralismo

33. Para un estudio sobre cómo las *fake news* afectaron la campaña presidencial de Estados Unidos el año 2016, véase Allcott y Gentzkow (2017).

34. Para una propuesta en este sentido, véase Karppinen (2013: cap. 3).

informativo no es otro que el de asegurar una adecuada distribución del poder de las comunicaciones en la esfera pública.

Existen, sin embargo, diferencias importantes entre ambas concepciones que se explican porque trabajan sobre conceptos muy distintos de lo político. Para las teorías de la democracia —y en especial para las de la democracia deliberativa— lo político es una esfera de discusión, deliberación y reflexión racional que, conducida en condiciones que garantizan la igualdad de sus participantes, permiten encauzar el antagonismo social hacia la articulación de consensos básicos sobre el modo en el que debe de vivirse la vida en común. En cambio, para la teoría crítica (a pesar de sus múltiples manifestaciones), lejos de ser un espacio de encuentro, diálogo y consenso, lo político es una dimensión de permanente conflicto, quiebre y disputa. Jacques Rancière entiende que su esencia es el disenso, concebido no como una confrontación entre ideas, intereses u opiniones, sino como la manifestación o la aparición de aquello que no tiene parte en la estructura social: lo reprimido, lo marginado, lo invisibilizado (Rancière, 2013: 38). Aquello que *aparece* y que constituye lo político no lo hace en los códigos del poder instituido, ni en su lenguaje ni en su razón. Por el contrario, lo hace irrumpiendo con una fuerza desestabilizadora que obliga a una nueva *distribución de lo sensible* (Rancière, 2013: 37). Ideas similares sobre lo político aparecen expresadas en el agonismo político de Chantal Mouffe, donde el enfrentamiento agonial (la relación con el adversario) es la esencia y lo que define lo político (Mouffe, 1999: 16), y en el pluralismo profundo de William Connolly, que sostiene que la sociedad civil se caracteriza por quiebres y diferencias que hacen que ella sea irreducible a un denominador común de valores (Connolly, 2005: 64).

Es evidente que concepciones de lo político de esta naturaleza no pueden ver en el pluralismo informativo una celebración del intercambio racional de ideas orientado a conciliar intereses contrapuestos. Cuando la esfera pública se muestra de esa forma, lo que hace es ocultar la división, la fractura y la marginalización que habita tras esas apariencias. Pero desde la perspectiva crítica, la esfera pública tampoco puede ser una celebración vacía de la diversidad o un instrumento orientado a la satisfacción de los intereses de los consumidores (como sugiere una defensa acrítica del mercado de las ideas). La esfera pública, así como la política, es una dimensión de disputa y de conflicto. En ese sentido la función del pluralismo informativo, desde la perspectiva de la teoría crítica no puede ser otra que la de develar las asimetrías de poder existentes, abrir espacios y canales de comunicación a quienes se encuentran en los márgenes y exponer los problemas estructurales y las necesidades de reestructuración institucional de los medios (Karppinen, 2013: 63).

El carácter negativo de la aproximación de la crítica de la economía política de los medios tiene consecuencias en el nivel institucional de su concepción del pluralismo informativo. En efecto, si las asimetrías de poder en la esfera pública son una mera reproducción de las asimetrías de poder existentes en el mundo material, entonces

la transformación de la primera requeriría primeramente la transformación del segundo. Tal vez esto explica por qué la teoría crítica suele evadir cuestiones de diseño institucional de los medios. Karppinen advierte este problema cuando afirma que «la conceptualización del pluralismo de los medios de comunicación no tiene que derivar de un modelo contrafactual de una situación comunicativa ideal o de un mercado de ideas que no se vea afectado por relaciones de poder desiguales» (Karppinen, 2013: 63). El propósito del pluralismo informativo no puede ser el de cambiar radicalmente las estructuras de poder para así transformar la esfera pública. Por el contrario, debe trabajar con las estructuras existentes y —desde allí— develar sus contradicciones, exponer su carácter regresivo y liberar el potencial emancipador que pueda quedar encapsulado en esas estructuras.³⁵ ¿Cómo se logra esto?

Si bien las escasas propuestas institucionales que se han articulado desde la teoría crítica defienden algunos de los objetivos que tradicionalmente se han asignado a los medios de comunicación, como controlar la acción de los gobernantes, asegurar el derecho a la información y permitir el enfrentamiento de ideas, ellas agregan que esos objetivos deben convivir con la democratización de los medios de comunicación social y con la nivelación de las asimetrías de poder existentes.³⁶ El conjunto de objetivos señalados no puede lograrse, desde esta perspectiva, si el sistema de medios de comunicación es concebido como una institución monolítica, con un mismo propósito democrático, con un mismo ideal institucional o principio organizador, ni sujeto a un mismo marco regulatorio (Curran, 2002: 239).

Los sistemas de medios contemporáneos están conformados por un conjunto de plataformas de comunicación (televisión, prensa, radio, redes sociales y medios digitales), cada una de las cuales tiene su propia historia institucional, sus lógicas de organización, modos de producción y difusión de la información y estilos de periodismo diferenciados. Cada plataforma desempeña funciones distintas en el proceso democrático. Mientras algunas contribuyen a la cohesión social, otras permiten la expresión de la disidencia y de las voces minoritarias. Reconociendo la diversidad funcional de las plataformas de comunicación y el aporte diferenciado que cada una hace al proceso democrático, el *pluralismo institucional*, una de las propuestas más visibles de la teoría crítica, propone diversificar los instrumentos regulatorios existentes y aplicarlos diferenciadamente a las plataformas de comunicación. El propó-

35. Esto es lo que hace, por ejemplo, Nancy Fraser en su discusión sobre esfera pública transnacional (Fraser, 2015).

36. Entre estas propuestas destacan la de Robert McChesney que ve en el periodismo —y en especial en el periodismo informativo— un derecho social que no puede quedar entregado a las lógicas del mercado. Según él, el Estado tiene el deber de garantizar su adecuada provisión a través de recursos que se distribuyan asegurando en un orden lexicográfico i) que todas las visiones existentes tengan su debido espacio en la esfera pública, y ii) que se asignen con preferencia a quienes sean capaces de producir el periodismo de mayor calidad (McChesney, 2013: 193-194).

sito es fomentar la contribución específica que cada una de ellas pueda hacer a la democratización de la esfera pública, permitir la expresión de la disidencia y reforzar la crítica interna, promoviendo el control entre medios y plataformas frente al abuso de poder en la esfera de las comunicaciones (Karppinen, 2013: 77).

El pluralismo institucional presenta algunas ventajas con respecto a los otros modelos institucionales de pluralismo informativo. En primer lugar, puede sortear las críticas a las que se ha sometido al pluralismo externo, cuando este se defiende como un mecanismo necesario para garantizar la diversidad de la oferta de contenidos informativos. Esas críticas, analizadas en mayor profundidad en las secciones anteriores, se refieren en primer término a la inexistencia de evidencia empírica que demuestre categóricamente el vínculo entre una adecuada distribución en la propiedad de los medios, por una parte, y la diversidad de contenidos informativos, por la otra, y en segundo término a que un sistema de medios plenamente sujeto a las lógicas del mercado reproduce las asimetrías de poder existentes. En efecto, el pluralismo institucional puede eludir estas críticas ya que si bien defiende una adecuada distribución en la propiedad de los medios, defiende también la necesidad de combinar diversas estructuras de propiedad sobre ellos (medios públicos, estatales, cooperativas, y privados), impidiendo que el mercado sea la única o principal estructura que determine la selección, producción y difusión de contenidos informativos.

En segundo lugar, el pluralismo institucional, a diferencia de los otros modelos de pluralismo informativo, es lo suficientemente flexible como para hacerse cargo de la complejidad y del dinamismo de los sistemas de medios de comunicación contemporáneos.³⁷ Esto es así porque no establece un único modelo aplicable al conjunto de plataformas existentes, sino que permite la aplicación de mecanismos diferenciados en atención a las características de cada plataforma de comunicación. El pluralismo institucional reconoce, por ejemplo, que la televisión desempeña una función distinta a la de la prensa escrita y esta a la de los medios digitales. Al reconocer la diversidad funcional de los medios de comunicación es capaz, entre otras cosas, de defender la televisión como un instrumento que favorece la cohesión política de una comunidad y en ese sentido puede justificar la obligación de los canales de transmitir ciertos contenidos de interés público como campañas electorales, programas de promoción de la salud, entre otros, sin que sea necesario justificar las mismas cargas para otros medios de comunicación (como la prensa escrita). De este modo, el pluralismo institucional no solo puede asignar funciones diferenciadas a los medios, sino que, además, y a partir de ellas, establecer mecanismos estructurales de regulación tendientes a fomentar las distintas dimensiones del pluralismo informativo.

37. La complejidad radica en la diversidad de plataformas de comunicación existentes (televisión, prensa escrita, radio y medios digitales) y el dinamismo se refiere a los problemas y desafíos asociados a las aceleradas transformaciones tecnológicas de los medios de comunicación en los últimos veinte años.

Curran propone, por ejemplo, un modelo de pluralismo institucional que asigna a los medios de comunicación de interés público una función relevante en materia de cohesión social. En Europa al menos, estos medios están compuestos por la televisión y radiodifusión pública. Para lograr su propósito, las formas de financiamiento, de producción de contenidos informativos y de gobierno interno de estos medios deben quedar resguardadas de las influencias del mercado y del gobierno. Junto a los medios de interés público debe existir un sector que asegure la expresión de la diversidad de voces existentes, dándole espacio a la manifestación del disenso y de las voces minoritarias. Según Curran, esto se logra con medios que sirvan de vasos comunicantes con el sistema y que guarden estrechos vínculos con organizaciones y movimientos sociales; con un sector profesional que permita el desarrollo de un periodismo que produzca contenidos sujetos a altos estándares de investigación y difusión responsable; con un sector subsidiado por el Estado y que haga posible la expresión de voces comúnmente excluidas del mercado de los medios; y con un sector privado convencional que se relacione con el público como consumidores (Curran, 2002: 241). El de Curran es un solo modelo posible de pluralismo institucional de los medios. Lo interesante es que muestra cómo el pluralismo institucional permite derivar las funciones de cada medio de acuerdo a sus propias características, y así diseñar instrumentos regulatorios que fomenten las distintas dimensiones del pluralismo.

Finalmente, otra ventaja del pluralismo institucional es que aborda prudencialmente un problema —la delimitación conceptual del pluralismo informativo— que se resiste a ser reducido a una respuesta única e indisputable. Este no es un problema que se limite al desarrollo de un concepto constitucional en particular, como es el del pluralismo informativo, sino que es un síntoma de un fenómeno mayor que atraviesa al derecho público y que está inscrito en las raíces del Estado moderno (Loughlin, 2010: 157-164).³⁸ Se refiere a la disputa por la preponderancia de una de las *dos almas* que lo caracterizan y que, Oakeshott sugiere, se proyecta a dos inclinaciones del ser humano igualmente poderosas y contradictorias: el deseo de ser autónomo y el deseo de participar de una meta colectiva. El Estado es, a su vez, una unión formal que busca el libre desarrollo del individuo (*societas*) y una asociación de personas orientada al logro de fines sustantivos (*universitas*). Loughlin presenta este problema a partir de la tensión que existe entre la *libertad* y el *poder* como dos elementos constitutivos de la función estatal. Son precisamente estos los elementos —como hemos visto en este

38. El derecho público es la expresión de dos almas o dos ideas irreconciliables que han convivido a lo largo de la historia del Estado moderno y que hacen que esta sea una disciplina del derecho esencialmente ambigua. Esta ambigüedad ha sido presentada por la literatura de diversos modos: Oakeshott, como se vio, la articula a partir de la distinción entre *societas* y *universitas*; Jellinek como la doctrina de las dos partes del Estado; Mortati como la distinción entre la constitución formal y la constitución material. Véase Loughlin (2010: 163).

artículo— los que configuran todas las concepciones del pluralismo informativo. Dichas concepciones intentan resolver cómo la libertad de los agentes que participan en la esfera pública puede ser compatible con un modelo institucional que haga posible la expresión de la diversidad de voces existentes en la sociedad.

Para resolver este problema se presentan concepciones divergentes de la libertad de expresión y modelos (a veces irreconciliables) sobre la adecuada distribución del poder comunicacional. Las diferencias entre estas concepciones no son otra cosa que una expresión de la ambigüedad del derecho público a la que alude Loughlin. Por lo mismo, la forma de resolver las diferencias que entre ellas se producen no puede ser identificando *la* teoría correcta con base en una ciencia jurídica que nos dé la verdadera respuesta. La respuesta entonces solo puede ser prudencial: el derecho público tiene la función de negociar entre las variadas lecturas existentes (Loughlin, 2010: 164). El pluralismo institucional, si bien tiene su origen en la concepción del pluralismo informativo emanado de la crítica de la economía de los medios, es un modelo (para armar) que permite resolver prudencialmente las distintas concepciones en juego al asignar funciones diferenciadas a los medios de acuerdo a sus especiales características y potencialidades y al permitir el diseño de instrumentos regulatorios que hagan posible —también de manera diferenciada— la cohabitación de las fuerzas antagónicas que necesariamente deben participar en la construcción de la esfera pública. Por su flexibilidad, este modelo además permite reaccionar mejor a las transformaciones de sistemas de medios de comunicación social complejos y dinámicos.

Referencias

- ABERNATHY, Penelope (2018). «The expanding news desert». *Center for Innovation and Sustainability in Local Media*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- ALLCOTT, Hunt y Matthew Gentzkow (2017). «Social media and fake news in the 2016 election». *Journal of Economic Perspectives*, 31 (2): 211-236.
- BAGDIKIAN, Ben H. (2004). *The new media monopoly*. Boston: Beacon Press.
- BAKER, C. Edwin (2006). *Media concentration and democracy: Why ownership matters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BANDA VERGARA, Alfonso (2002). «Algunas consideraciones sobre derecho a la información y la ley de prensa». *Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile*, 13: 123-145.
- BARENDT, Eric (2007). *Freedom of speech*. Oxford: Oxford University Press.
- BARNETT, Steven (2009). «Journalism, democracy and the public interest: Rethinking media pluralism for the digital age». Documento de trabajo. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- BARTOÑ, Michal (2012). «Pluralism of mass media as a constitutional principle». *International and Comparative Law Review*, 12 (1): 57-67.

- BELLAMY, Richard (1999). *Liberalism and pluralism: Towards a politics of compromise*. Londres: Routledge.
- BLASI, Vincent (1977). «The checking value in First Amendment theory». *American Bar Foundation Research Journal*, 2 (3): 521-649.
- BLOCHER, Joseph (2008). «Institutions in the marketplace of ideas». *Duke Law Journal*, 57 (4): 821-889.
- BONFADELLI, Heinz (2002). «The Internet and knowledge gaps: A theoretical and empirical investigation». *European Journal of Communication*, 17 (1): 65-84.
- CHARNEY, John (2016). «La tensión entre la libertad de emitir opinión e informar y la honra de las personas: Importancia y límites de la *exceptio veritatis*». *Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile*, 29 (2): 175-193.
- . (2018). *The illusion of the free press*. Oxford: Hart Publishing.
- . (2019a). «Libertad de expresión y pluralismo informativo: Compatibilidades y tensiones en el contexto de la televisión». *Revista Derecho del Estado*, 42: 117-148.
- . (2019b). «El derecho a la verdad y su contribución a la memoria colectiva». *Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile*, 32 (2): 207-230.
- . (2019c). «El mercado de las ideas: Un breve recorrido de su historia conceptual». *Derecho y Crítica Social*, 5 (1-2): 122-131.
- . (2019d). «The free press: Necessary illusions». *Law, Culture and the Humanities*, 15 (3): 826-843.
- CHRISTODOULIDIS, Emiliós (2009). «Strategies of rupture». *Law and Critique*, 20: 3-26.
- CONNOLLY, William E. (2005). *Pluralism*. Durham: Duke University Press.
- CURRAN, James (2002). *Media and power*. Londres: Routledge.
- CURRAN, James y Jean Seaton (2010). *Power without responsibility*. Oxford: Routledge.
- DAVIES, Nick (2009). *Flat earth news*. Londres: Vintage.
- DOYLE, Gillian (2013). *Understanding media economics*. Londres: SAGE Publications.
- DWORKIN, Ronald (1981). «What is equality? Part 2: Equality of resources». *Philosophy and Public Affairs*, 10 (4): 283-345.
- . (1986). *Law's empire*. Cambridge: Harvard University Press.
- EASTIN, Matthew, Vincent Cicchirillo y Amanda Mabry (2015). «Extending the digital divide conversation: Examining the knowledge gap through media expectancies». *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 59 (3): 416-437.
- EVELAND, William P. (2002). «News information processing as mediator of the relationship between motivations and political knowledge». *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 79 (1): 26-40.
- FRASER, Nancy (2015). «Transnationalizing the public sphere: On the legitimacy and efficacy of public opinion on a post-Westphalian world». En Kate Nash (editor), *Transnationalizing the public sphere*. Cambridge: Polity Press.
- GRAY, John (1996). *Mill on liberty: A defence*. Londres: Routledge.

- HABERMAS, Jürgen (1989). *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . (1994). «Three normative models of democracy». *Constellations*, 1 (1): 1-10.
- HALLIN, Daniel y Paolo Mancini (2004). *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HARCOURT, Alison y Robert Picard (2009). «Policy, economic, and business challenges of media ownership regulation». *Journal of Media Business Studies*, 6 (3): 1-17.
- HAWORTH, Alan (1998). *Free speech*. Londres: Routledge.
- HERMAN, Edward S. y Noam Chomsky (1994). *Manufacturing consent: The political economy of the mass media*. Londres: Vintage.
- HIMMELFARB, Gertrude (1974). *On liberty and liberalism: The case of John Stuart Mill*. Nueva York: Knopf.
- HITCHENS, Leslie (2006). *Broadcasting pluralism and diversity: A comparative study of policy and regulation*. Oxford: Hart Publishing.
- HOLMES, Stephen y Cass R. Sunstein (1999). *The cost of rights: Why liberty depends on taxes*. Nueva York: W. W. Norton.
- HORWITZ, Robert (2007). «On media concentration and the diversity question». En Philip M. Napoli (editor), *Media diversity and localism: Meaning and metrics*. Nueva Jersey: Lawrence Erlbaum.
- JAKUBOWICZ, Karol (2015). «New media ecology: Reconceptualizing media pluralism». En Peggy Valcke, Miklós Sükösd y Robert Picard (editores), *Media pluralism and diversity: Concepts, risks and global trends*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- KARPPINEN, Kari (2013). *Rethinking media pluralism*. Nueva York: Fordham University Press.
- LOUGHLIN, Martin (2010). *Foundations of public law*. Oxford: Oxford University Press.
- MARCUSE, Herbert (2010). *La tolerancia represiva y otros ensayos*. Madrid: Catarata.
- MCCHESNEY, Robert W. (2008). *The political economy of the media: Enduring issues*. Nueva York: Monthly Review Press.
- . (2013). *Digital disconnect: How capitalism is turning the Internet against democracy*. Nueva York: The New Press.
- MCLUHAN, Marshall (2001). *Understanding media*. Nueva York: Routledge.
- MEIKLEJOHN, Alexander (1965). *Political freedom: The constitutional powers of the people*. Nueva York: Oxford University Press.
- MILL, John Stuart (2005). *On liberty*. Nueva York: Cosimo Classics.
- MONCKEBERG, María Olivia (2013). *Los magnates de la prensa: Concentración de los medios de comunicación en Chile*. Santiago: Debolsillo.
- MOUFFE, Chantal (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.
- . (2005). *On the political*. Londres: Routledge.

- NAPOLI, Philip Michael (1999). «The marketplace of ideas metaphor in communications regulation». *Journal of Communication*, 49 (4): 151-169.
- NORRIS, Pipa (2001). *Digital divide, civic engagement, information poverty and the Internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OAKESHOTT, Michael (1975). «On the character of a modern european state». En Michael Oakeshott, *On human conduct* (pp. 185-326). Oxford: Clarendon Press.
- PARISER, Eli (2012). *The filter bubble: How the new personalized web is changing what we read and how we think*. Londres: Penguin Books.
- POST, Robert (2011). «Participatory democracy and free speech». *Virginia Law Review*, 97 (3): 477-489.
- RANCIÈRE, Jacques (2013). *Dissensus, on politics and aesthetics*. Londres: Bloomsbury.
- RAYCHEVA, Lilia (2009). «The challenges of ICT to media pluralism». En Andrea Czeppek, Melanie Hellwig y Eva Novack (editores), *Press freedom and pluralism in Europe: Concepts and conditions*. Bristol: Intellect.
- RAZ, Joseph (1991). «Free expression and personal identification». *Oxford Journal of Legal Studies*, 11 (3): 303-324.
- SÁNCHEZ MEDERO, Rubén (2020). «Democratization in political communication», *Political Studies Review*, 19 (4): 607-623. DOI: [10.1177/1478929920924930](https://doi.org/10.1177/1478929920924930).
- SCANLON, Thomas (1972). «A theory of freedom of expression». *Philosophy & Public Affairs*, 1 (2): 204-226.
- . (1979). «Freedom of expression and categories of expression». *University of Pittsburgh Law Review*, 40: 519-550.
- SIERRA, Lucas (2006). «Hacia la televisión digital en Chile: Historia y transición». *Estudios Públicos*, 103 (invierno): 111-154.
- STAHL, Titus (2013). «What is immanent critique?». *SSRN Working Papers Electronical Journal*. DOI: [10.2139/ssrn.2357957](https://doi.org/10.2139/ssrn.2357957).
- STRAUSS, Leo (1968). *Liberalism: Ancient and modern*. Chicago: University of Chicago Press.
- SUNSTEIN, Cass R. (1995). *Democracy and the problem of free speech*. Nueva York: Free Press.
- . (2007). *Republic.com. 2.0*. Princeton: Princeton University Press.
- VALCKE, Peggy, Miklós Sükösd y Robert Picard (2015). *Media pluralism and diversity: Concepts, risks and global trends*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- VAN DER WURFF, Richard (2005). «Competition, concentration and diversity in european television markets». *Journal of Cultural Economics*, 29 (4): 249-275.
- VERDUGO RAMÍREZ, Sergio (2014). «Tribunal constitucional y proyecto de ley de “TV digital”. Sus consecuencias institucionales». En *Sentencias Destacadas 2013*. Santiago: Libertad y Desarrollo.
- WEI, Lu, y Douglas Hindman (2011). «Does the digital divide matter more? Compa-

ring the effects of new media and old media use on the education-based knowledge gap». *Mass Communication and Society*, 14 (2): 216-235.

ZÁRATE, Sebastián (2016). «Pluralismo en el sistema informativo». *Centro de Políticas Públicas UC*, 11 (88): julio 2016.

ZÚÑIGA URBINA, Francisco (2008). «Propiedad y control de los medios de comunicación social: Algunas notas sobre el estatuto de la radiodifusión». *Revista de Estudios Constitucionales*, 6 (1): 171-203.

Reconocimientos

Parte de esta investigación se desarrolló en el Institute for Global Law and Policy (Harvard Law School). Agradezco a Arnulf Becker por todo su apoyo. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el IX Congreso de Derecho y Cambio Social en la Universidad de Valparaíso en octubre de 2019 y en el Seminario Pluralismo Informativo, Democracia y Medios de Comunicación Social en la Universidad Austral de Chile en agosto del mismo año. Agradezco a la organización del primer encuentro y a quienes participaron de una motivante discusión. Agradezco en especial a Pablo Marshall y a Andrea Greppi por sus generosos aportes en el seminario de Valdivia.

Este artículo se enmarca en el Proyecto Fondecyt de Iniciación núm. 11181088, «Pluralismo informativo en el escenario digital: Construyendo coherencia desde la teoría constitucional».

Sobre el autor

JOHN CHARNEY es abogado. Doctor en Derecho del King's College de Londres. LLM London School of Economics and Political Science y licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile. Profesor de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Su correo electrónico es john.charney@pucv.cl.  <https://orcid.org/0000-0002-1971-1334>.

REVISTA CHILENA DE DERECHO Y TECNOLOGÍA

La *Revista Chilena de Derecho y Tecnología* es una publicación académica semestral del Centro de Estudios en Derecho Informático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, que tiene por objeto difundir en la comunidad jurídica los elementos necesarios para analizar y comprender los alcances y efectos que el desarrollo tecnológico y cultural han producido en la sociedad, especialmente su impacto en la ciencia jurídica.

EDITOR GENERAL

Daniel Álvarez Valenzuela
(dalvarez@derecho.uchile.cl)

SITIO WEB

rchdt.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

rchdt@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipografía
(www.tipografica.io).