

**Universidad del Salvador**  
**Facultad de Ciencias Sociales**



**Licenciatura en Ciencia Política**  
**Tesis de grado**

**La verificación del discurso como incentivo para la veracidad en la  
comunicación de la rendición de cuentas en el gobierno de Mauricio Macri**

Tutora: Karina Molina

Tesista: Ana Paula Valacco

[anapaulav@gmail.com](mailto:anapaulav@gmail.com)

Celular: 291 427 9997

## Índice

<b>Introducción</b>	<b>2</b>
<b>Antecedentes de investigación</b>	<b>8</b>
El discurso presidencial de apertura de sesiones	8
Rendición de cuentas	11
Comunicación gubernamental	14
Fact-Checking	16
Impacto del fact-checking de primera generación	20
Fact-checking de segunda generación	26
Impacto en líderes	29
El análisis sobre Chequeado	32
<b>Marco teórico</b>	<b>35</b>
<b>Metodología</b>	<b>37</b>
<b>Marco empírico</b>	<b>42</b>
Contexto general de la gestión de Mauricio Macri	42
El rol del discurso político en el gobierno macrista	43
El primer discurso de Mauricio Macri ante el Congreso	45
Chequeo en vivo al primer discurso de Mauricio Macri	47
Contexto del discurso de 2017	49
El segundo discurso de Mauricio Macri	50
El chequeo en vivo al segundo discurso	51
El contexto del discurso de 2018	54
El discurso de 2018	55
El chequeo en vivo al discurso de 2018	56
Contexto de 2019	59
El discurso de 2019	60
El chequeo en vivo al discurso de 2019	62
Análisis de datos	65
<b>Conclusiones</b>	<b>68</b>
<b>Anexo</b>	<b>70</b>
Entrevista 1	70
Entrevista 2	77
<b>Bibliografía</b>	<b>81</b>

## Introducción

La figura y acciones del presidente, quien detenta el Poder Ejecutivo, han sido objeto de diferentes análisis, tanto por las tensiones institucionales que supone este diseño de funciones, así como las limitaciones que trae aparejadas. Es quien ante la opinión pública centraliza las decisiones y rinde cuentas por la actividad general de su gobierno. Su palabra es potencialmente noticiosa (Gilberg et al., 1980), y concentra la atención de medios y opinión pública. Es del interés de la ciudadanía y de todo el sistema político que su comunicación sea veraz y clara con respecto a la situación de su gobierno. Sin embargo, ese no siempre es el caso.

Son varias las iniciativas y los esfuerzos para incentivar que la dirigencia política rinda cuentas ante su ciudadanía. Los resultados son desiguales, pero es necesario indagar en su efectividad.

**Tema:** Comunicación gubernamental, periodismo y rendición de cuentas

**Identificación del problema:**

Este trabajo buscará, encuadrado en la literatura e investigaciones sobre la temática de la comunicación gubernamental, rendición de cuentas, evaluación del impacto del fact-checking, utilización de datos y las decisiones estratégicas de la gestión al comunicar en función de los objetivos comunicacionales, proveer una respuesta de carácter exploratorio al siguiente problema: **los presidentes ¿modifican su estrategia de comunicación para priorizar la incorporación de datos verdaderos en sus discursos al conocer el hecho de que serán chequeados por actores externos especializados en verificar el discurso?**

Para responder a esta cuestión, este trabajo tomará como unidades de análisis los discursos presidenciales de apertura de sesiones del Congreso de la Nación de Mauricio Macri. Es decir, se analizarán en profundidad los cuatro discursos emitidos por el ex presidente en su gestión: 2016, 2017, 2018 y 2019, para evaluar el grado de factualidad y veracidad de cada uno de ellos, y evaluar si la

veracidad podría haber sido priorizada como una herramienta para construir consenso alrededor de sus políticas y gestión.

En un contexto de alta profusión de información, facilitada enormemente por los medios de comunicación, internet y el acceso ampliado a bases de datos generado a partir de las iniciativas de gobierno abierto<sup>1</sup>, a partir de las cuales los gobiernos hacen públicos informes y relevamientos que se suponen importantes, resulta necesario reconocer cómo se redefinen las estrategias comunicacionales de los actores de la esfera política que configuran el debate público. Estas decisiones complejas sobre qué comunicar y cómo, de acuerdo a los objetivos más amplios de la comunicación gubernamental que esté encarando la gestión, deben tener en cuenta este nuevo escenario de búsqueda de transparencia y mayor acceso, en contraposición a épocas anteriores en donde la opacidad de la información pública fortalecía el monopolio del Estado sobre los datos sensibles.

A partir de la incorporación de metas de apertura, cada vez más actores tienen la posibilidad de contrastar datos y relevamientos propios o de terceros con aquellos generados por el principal colector de información: el gobierno. Tanto las iniciativas ciudadanas orgánicas (individuos o colectivos militantes a favor del *open*

---

<sup>1</sup> Las definiciones de Gobierno Abierto no son unívocas, pero coinciden en indicar las políticas de apertura de bases de datos, transparencia activa y participación ciudadanas como pilares principales. Calderón y Lorenzo definen al Gobierno Abierto como “aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan; que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias; que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente” (Calderón & Lorenzo, 2010). La práctica de datos abiertos u open data es un componente esencial del Gobierno Abierto y se orienta a que los datos deben ser accesibles para todos en forma libre y sin restricciones. Son datos que pueden ser libremente utilizados, reutilizados y redistribuidos por cualquier persona. Aplicado a los datos, esto significa que una base de datos debe ser accesible (generalmente estando online) sin costo alguno, y sin restricciones técnicas para prevenir su reutilización. En este sentido, en diciembre de 2007 se desarrollaron 8 principios de datos abiertos que se plantearon como esenciales para la democracia. Establecieron que los datos deben ser:

Completos, Primarios, Adecuados en el tiempo, Accesibles y Procesables mediante computadoras, No discriminatorios, No propietarios, Libres de licencia. La expansión de la iniciativa de Gobierno Abierto se evidencia a partir de decisiones recientes tomadas por grandes potencias mundiales en la materia. El cambio fundamental es el que se da en la forma de pensar la ciudadanía: no se reacciona solamente frente a potenciales escándalos de corrupción, sino que el ciudadano reclama constantemente una rendición de cuentas por parte del Estado, presionando a sus gobernantes para tener un mayor control sobre los asuntos públicos y en los lugares en los que se invierte el dinero. Como afirma Villoria (2010), la democracia de calidad exige un gobierno abierto y transparente, que rinde cuentas, y exige además una sociedad estructuralmente democrática, es decir una sociedad donde las asociaciones, organizaciones de la sociedad civil son democráticas y donde la propia administración pública abre vías de participación y deliberación a los afectados por sus decisiones.

*data*), como las cohesionadas a través de la sociedad civil y de los medios de comunicación, buscan aumentar la demanda de esta información y exigir a las diferentes gestiones que se adecúen a esta agenda.

En este sentido, estas iniciativas, entre las que se incluye el periodismo de fact-checking, que apunta a verificar la calidad de la información que circula y distinguir datos y hechos de opiniones y sesgos, buscan incidir en los tres actores relevantes a la comunicación política: políticos, periodistas y opinión pública (Wolton, 1995). Estos medios actúan como *watchdogs* clásicos, poniendo en evidencia a los gobernantes sobre sus declaraciones, elevan los standards de calidad de los medios y, finalmente, pretenden ser fuente de datos de calidad para que la ciudadanía tome mejores decisiones, o que esté mejor informada acerca de la calidad de sus dirigentes.

En el aspecto exclusivo de la comunicación gubernamental, impulsada desde las instituciones gubernamentales y orientada específicamente a la rendición de cuentas (con el objetivo de permanecer en el gobierno) y a la articulación de un relato que dé legitimidad a la gestión frente a la ciudadanía, encuentro que la importancia de analizar el discurso presidencial de apertura de sesiones como *súmmum* de la presentación de la gestión (Aquilino et al., 2018) es clara. Son pocas las instancias en las que el Primer Mandatario de un país presenta informes de gestión comprensivos de la totalidad del accionar de su gobierno, con características de memoria institucional en un ejercicio que supone la priorización interna de la agenda de toda su gestión anual pasada, y la agenda del año sucesivo.

El discurso del 1 de marzo es, además, la instancia en la que Chequeado (organización de fact-checking sobre la que se centrará este trabajo) articula una de sus actividades de verificación de mayor visibilidad y producción: el chequeo colectivo en vivo. La presencia de un seguimiento exhaustivo y especializado, que mediatiza a la opinión pública indicadores muy básicos y comprensibles de veracidad de la alocución del poder ejecutivo, es por lo menos, interesante como enfoque de investigación. ¿Tienen en cuenta los presidentes, entonces, el costo reputacional que supone la mediatización de sus discursos a través de un fact-checker, que justamente busca influir en los tres actores con incidencia en el

debate (ciudadanía, periodistas y la clase política), y a quiénes, desde la comunicación gubernamental, busca influenciar positivamente?

Si bien el discurso presidencial de apertura de sesiones del Congreso es una estrategia que tradicionalmente se piensa entre las de rendición de cuentas horizontal (por ser el poder legislativo su destinatario directo), la implementación de este ejercicio es limitado en el contexto argentino (Aquilino et al., 2019). Por lo tanto, se buscará complementar este enfoque con el análisis del impacto de estas iniciativas de acción ciudadana y periodística sobre la estrategia comunicacional del gobierno, a fin de entender cuál es la extensión de su influencia (si es que la hay) sobre las acciones de los líderes, y por lo tanto, la capacidad de cumplir las misiones que declaran tener.

Chequeado, por ejemplo, manifiesta que su objetivo es “reducir la impunidad intelectual” y “ponerle precio a la mentira”, lo que en la práctica implica lograr que los dirigentes sean realmente “accountable” por aquello que declaran. Sin embargo, la tradición discursiva de la clase política argentina es percibida con cierto cinismo por parte de la sociedad: son varios los ejemplos históricos de declaraciones altisonantes que no tuvieron asidero en la realidad (y, aún siendo demostrada su falsedad, el costo político es relativamente bajo). Desde que esta organización existe (fue fundada en 2010), ¿ha logrado alcanzar esos objetivos? ¿Podemos identificar algún impacto con evidencia en las acciones de los líderes?

Por otro lado, esta investigación tiene un especial interés para mí, ya que desde mi rol como coordinadora del equipo de Desarrollo Institucional de Chequeado, los conocimientos y avances que puedan obtenerse en el campo de la medición del impacto de nuestra organización son clave para potenciar sus actividades de manera más eficiente. Las organizaciones sin fines de lucro son iniciativas de origen privado que surgen como espacios dentro de la sociedad civil para subsanar problemas o vacíos institucionales, a partir de una teoría del cambio propia que justifica sus iniciativas. Sin embargo, esta teoría del cambio se vale de hipótesis que deben ser comprobadas en la realidad para poder dar valor real a la acción llevada a cabo por la organización, y así mantener la razón de existencia de la organización ante sus diferentes *stakeholders*. En este sentido, esta tesis se posiciona sobre una de las líneas de medición de impacto que se pueden analizar:

aquella que tiene que ver con la incidencia indirecta de las actividades de la organización en las decisiones estratégicas de los líderes políticos en cuanto a su comunicación gubernamental y de líneas de acción en políticas públicas y rendición de cuentas. Sin embargo, como veremos, las investigaciones sobre el rol que el fact-checking tiene en la definición de estrategias de líderes son pocas, y no han sido el foco de la agenda relacionada con estas iniciativas y su impacto. Las propuestas para generar una agenda de investigación de impacto sobre este grupo particular son complejas y, dada la multiplicidad de factores que pueden coadyuvar a que estas organizaciones vean evidencias de los cambios que pretenden, es difícil correlacionar sus actividades de manera directa con esos resultados.

Este trabajo busca complementar esta situación con la presentación de evidencia específica sobre una de las actividades más innovadoras (según los propios chequeadores), que además, obtienen la mayor visibilidad y replicación en otros medios más tradicionales.

Esta tesis propone retomar la idea de que es necesario un periodismo que salvaguarde las necesidades de los ciudadanos, que ofrezca información clara y útil para poder tomar mejores decisiones y evaluar de manera correcta las acciones o intenciones de quienes gobiernan. Las organizaciones periodísticas responsables son actores clave para optimizar las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía, ya que “sirven de importante fuente de información que contribuye a la relación entre los ciudadanos y sus gobiernos, asumiendo el papel de guardianes o infomediarios, es decir, de procesadores de los datos en bruto del gobierno en productos consumibles” (Albisu Ardigó, 2019). En esta línea, el fact-checking, o la posibilidad de verificar argumentos y declaraciones de políticos y líderes empresariales o líderes de opinión, tiene un gran potencial en realidades políticas polarizadas puesto que aporta datos y fundamentación basada en la evidencia a los debates que se realizaban previamente sin atención especial a estos componentes, y que por eso, se mantienen alrededor de sesgos y opiniones.

## **Objetivos**

A partir de esta definición del problema, este trabajo intentará cubrir los siguientes objetivos de investigación:

**General:**

- Evaluar la incidencia de los medios de fact-checking en la estrategia de comunicación gubernamental de la rendición de cuentas de la gestión 2015-19.

**Específicos:**

- Delinear una estrategia de análisis cuantitativo de veracidad en el discurso presidencial de apertura de sesiones legislativas 2015-19.
- Analizar la estrategia en la formación de discursos de rendición de cuentas en contexto donde medios de fact-checking verificarán los datos que menciona el Poder Ejecutivo nacional en funciones desde 2016 a 2019.
- Explorar algunas herramientas de rendición de cuentas de organizaciones de la sociedad civil.
- Identificar valores clave en la estrategia de comunicación para lograr consensos en la gestión.



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR