

**Comunicación y narrativa en políticas públicas:  
El caso de la Consulta Popular Anticorrupción en Colombia**

*Por Johnatan Jesús Clavijo Taborda*

*Trabajo de grado presentado para optar al título de  
Magíster en Políticas Públicas  
Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo  
Universidad de los Andes*

*Asesores:*

*Pablo Sanabria*

*Docente de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo  
Universidad de los Andes*

*Stephanie Majerowicz*

*Docente de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo  
Universidad de los Andes*

*Maestría en Políticas Públicas  
Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo  
Universidad de los Andes*

2020

## **Agradecimientos**

A mis padres, Gustavo Clavijo y Lucero Taborda, por su apoyo incondicional y por la vida.

A mi pareja, María de los Ángeles Pardo Jaramillo, por su acompañamiento y confianza en todo momento.

A Henry García Gaviria, amigo de la vida.

A Susana Yepes Bernal, gracias por creer en mí y darme una voz de aliento siempre.

A Daniel Bustamante Fernández y Marion Restrepo, gracias a quienes esta maestría se hizo invaluable.

A mis demás compañeros de la Maestría en Políticas Públicas por los momentos vividos.

A los docentes Pablo Sanabria y Stephanie Majerowicz, asesores de este trabajo de grado, quienes me acompañaron académica y emocionalmente en este proceso.

A la docente Amy Ritterbusch, por su acompañamiento, reflexiones y palabras en el curso de verano *Métodos cualitativos y aproximaciones participativas para el diseño y análisis de políticas públicas*.

A la docente María Cecilia Dedios por sus recomendaciones sobre el manejo de Nvivo para sacar un mayor provecho del análisis.

A Soledad Martínez y su esposo, así como a Lewis Enrique Polo, por su apoyo en momentos clave.

A las personas que han confiado en mí: Mario Aguiar Chavarría, Lily García Vásquez, Andrés Marín Correa, Lina María Gómez Parra, Natalia María Echeverri, Mauricio Gómez Acevedo, Diego Merizalde Arboleda, Consuelo Gaitán Gaitán, Camilo García Cáceres, entre otros tantos familiares y amigos.

A las personas que se tomaron el tiempo de darme una entrevista o participar de un grupo focal para este trabajo. Gracias.

## **Tabla de contenido**

<i>Resumen</i> .....	4
<i>Abstract</i> .....	5
<i>Introducción</i> .....	6
<i>Contexto</i> .....	8
<i>Marco teórico</i> .....	11
<i>Metodología</i> .....	16
<i>Análisis</i> .....	18
<i>Conclusiones</i> .....	41
<i>Conflicto de interés</i> .....	44
<i>Referencias</i> .....	44
<i>Anexos</i> .....	47

## **Comunicación y narrativa en políticas públicas:**

### **El caso de la Consulta Popular Anticorrupción en Colombia**

*Por Johnatan Jesús Clavijo Taborda<sup>1</sup>*

#### **Resumen**

El 26 de agosto de 2018, 11.674.951 colombianos acudieron a las urnas a votar en la Consulta Popular Anticorrupción, una iniciativa que recogía siete mandatos con los que se buscaba enfrentar la corrupción en el país. A pesar de no haber alcanzado el umbral exigido por la ley por menos de un punto porcentual, la Consulta consiguió un respaldo favorable del 99% de sus votantes en cada una de sus propuestas y, previamente, sus promotores habían recogido 4.236.681 firmas ciudadanas, por lo que se le considera la iniciativa con mayor respaldo ciudadano en la historia reciente de Colombia. Además, marcó un hito porque fue la primera vez que se utilizó una consulta popular a nivel nacional, a pesar de ser un mecanismo de participación ciudadana creado desde la Constitución de 1991. Este trabajo busca analizar ¿cuáles fueron los elementos narrativos presentes en el caso de la Consulta Popular Anticorrupción y cómo estos fueron utilizados por los promotores de la campaña para movilizar a los ciudadanos? Para ello, se utiliza como referencia el Marco Narrativo de Políticas Públicas propuesto por Jones y McBeth. A partir de esta investigación se identifica que la Consulta construyó una narrativa alrededor de cuatro elementos esenciales: héroes, villanos, víctimas y una moraleja o solución de política, y cada uno de estos elementos fue utilizado con mayor o menor intensidad, según el escenario en el que se exponía esta iniciativa. Además, en la narrativa se construyeron villanos particulares para cada uno de los mandatos que proponía la Consulta y se usaron los elementos emocionales que genera la corrupción, más que la evidencia empírica, para construir sus argumentos. Este trabajo explora la relevancia de la comunicación y la narrativa en el proceso de políticas públicas y los aportes que estos campos pueden brindar para su análisis.

#### **Palabras clave**

Consulta Anticorrupción, análisis narrativo, políticas públicas, Marco Narrativo de Políticas Públicas, análisis mixto, corrupción, transparencia, comunicación

---

<sup>1</sup> Periodista de la Universidad de Antioquia (Colombia). Magíster en Radio de la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto RTVE (España). Candidato a Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes (Colombia).

**Public policy communication and narrative:  
The Case of the Anti-Corruption Referendum in Colombia**

*By Johnatan Jesús Clavijo Taborda<sup>2</sup>*

**Abstract**

On August 26, 2018, 11,674,951 Colombians went to the polls and voted in the Anti-Corruption Referendum, an initiative that included seven mandates that sought to confront corruption in the country. Despite not having reached the threshold required by law by less than one percentage point, the Referendum achieved favorable support of 99% of its voters in each of its proposals and, before that, its promoters had collected 4,236,681 citizen signatures, making it the initiative with the greatest citizen support in recent Colombian history. Moreover, it set a milestone as it was the first time a popular consultation was conducted at the national level, despite being a mechanism for citizen participation created after the 1991 Constitution. This paper seeks to analyze what were the narrative elements present in the Anti-Corruption Referendum and how were they used by the promoters of the campaign to mobilize citizens? The research uses as reference the Narrative Framework for Public Policy proposed by Jones and McBeth. From this analysis, one can identify that the Referendum built a narrative around four essential elements: heroes, villains, victims, and a moral of the story or political solution. Each of these elements was used with greater or lesser intensity, depending on the scenario in which this initiative was presented. In addition, specific villains were created for each of the mandates proposed by the Referendum. Over and above empirical evidence, the emotional elements generated by corruption were used to support their arguments. This paper explores the relevance of communication and narrative in the public policy process and the contributions that these fields can provide for its analysis.

**Keywords**

Anti-Corruption Referendum, Narrative Analysis, Public Policy, Narrative Public Policy Framework, Mixed Analysis, Corruption, Transparency, Communication

---

<sup>2</sup> Journalist from Universidad de Antioquia (Colombia). Master in Radio from Universidad Complutense de Madrid and Instituto RTVE (Spain). Master's candidate in Public Policy at Universidad de los Andes (Colombia).

## Introducción

*“(…) Todo está en la palabra... Una idea entera se cambia porque una palabra se trasladó de sitio, o porque otra se sentó como una reinita adentro de una frase que no la esperaba y que le obedeció (...)”.*

Pablo Neruda

*La Palabra (Fragmento)*

Las palabras nos definen y, con ellas, definimos lo que nos rodea. La narrativa, que se construye a partir de palabras y argumentos, está en el centro de cómo los seres humanos le damos sentido al mundo (Jones, 2014). En políticas públicas, esas formas de entender el mundo, de contarlo y de querer influir en lo que sucede son la puerta de entrada a la comprensión de problemas, a la definición de cursos de acción, a la toma de decisiones, a justificar lo que se hizo y evaluar lo que generó. Las palabras están en el centro.

El académico italiano Giandomenico Majone destaca que “como lo saben muy bien los políticos –y como los científicos sociales olvidan con demasiada frecuencia–, la política pública está hecha de palabras. En forma escrita u oral, la argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de formulación de políticas” (Majone, 1997. P. 35). Es por esto que las protagonistas de esta investigación son las palabras y sus formas de ser utilizadas para construir una historia –y los argumentos– alrededor de un problema público o un asunto de política pública.

Tal y como lo manifiesta Majone (1997), los científicos sociales no han concentrado sus esfuerzos en el análisis de los elementos narrativos y argumentativos en las políticas públicas. Apenas en los últimos treinta años se puede encontrar un creciente interés por este tipo de investigaciones, aunque no deja de ser llamativa esa relativa novedad. Incluso, a pesar de que la relación existente entre las políticas públicas, el análisis argumentativo y las teorías de comunicación es intrínseca y encuentran un origen común en Harold D. Lasswell.

Ese aparente descuido en la materia no es gratuito. Entre bastidores tiene lugar un importante debate sobre la profundidad y validez de este tipo de análisis, con positivistas y pospositivistas como actores en disputa. La predilección que en el análisis de políticas públicas ha tenido la visión “basada en la evidencia” (Maxwell, 2020), ha hecho que otras propuestas que se acercan a la investigación cualitativa, como el análisis narrativo, sean puestas en un segundo plano.

Autores como Jones, Shanahan y McBeth (2011) han hecho esfuerzos por tomar los primeros referentes de análisis narrativos planteados por Fischer y Roe, entre otros, y hacerlos “lo suficientemente claros como para demostrar que están equivocados”; en lo que se traduce casi en una respuesta al reclamo que Sabatier (1999) planteaba respecto de este tipo de investigaciones y al por qué él no las consideraba parte trascendental de las teorías en torno al proceso de políticas públicas.

De ese grupo de investigadores nace el Marco Narrativo de Políticas Públicas, conocido en inglés como *Narrative Policy Framework* (NPF), con el objetivo de ofrecer un tipo de análisis que destaca la relevancia de los componentes narrativos en el proceso de las políticas públicas. Como lo dirían sus propios autores, “el NPF se ha embarcado en la difícil tarea de transformar el estudio de las narrativas de políticas en un esfuerzo empírico, susceptible de falsabilidad y, cuando corresponda, análisis estadísticos” (Jones, 2011. P. 538).

Este trabajo se guía por los conceptos del Marco Narrativo de Políticas Públicas con el propósito de analizar un caso específico y especialmente relevante en el panorama político colombiano reciente: la Consulta Popular Anticorrupción realizada en 2018 que defendía siete mandatos anticorrupción, movilizó a más de 11 millones y medio de votantes en el país y que se ha traducido en cuatro leyes encaminadas a la transparencia y la lucha contra la corrupción.

La investigación se desarrolla por medio de una metodología mixta, en donde priman los métodos de recolección de información cualitativos, con entrevistas y análisis de declaraciones e intervenciones de actores involucrados en el caso –como se ampliará más adelante–, y con componentes de análisis cualitativos y cuantitativos que construyen una evidencia con respecto a la narrativa de la Consulta Popular Anticorrupción.

En particular, este trabajo busca responder a la pregunta sobre ¿cuáles fueron los elementos narrativos presentes en el caso de la Consulta Popular Anticorrupción en Colombia y cómo estos fueron utilizados por los promotores de la campaña para movilizar a los ciudadanos? De esta manera, se quiere aportar al uso y aplicación del análisis narrativo como medio relevante para comprender el proceso de las políticas públicas y, así, contribuir de forma inicial a la reflexión sobre la relevancia de la comunicación y la narrativa en este campo, de manera que se amplíen perspectivas y se piensen enfoques multidisciplinares al investigar sobre políticas públicas.

## **Contexto**

La definición de los problemas públicos y la formación de la agenda constituyen la primera etapa en el proceso de las políticas públicas. Desde la definición del problema se condiciona qué tipo de medidas pueden ponerse en práctica para solucionarlo, por lo que es un momento crucial en el que diversos actores quieren intervenir para que su comprensión sea la aceptada (Moreno, 2017). Desde las palabras que se utilizan para definir un problema se están determinando sus formas de comprenderlo, de comunicarlo y de plantear soluciones al respecto.

Del mismo modo, la inclusión de un tema en la agenda de políticas públicas pasa por un proceso que, de acuerdo con John Kingdon, empieza por una “sopa primitiva”, en la que hay un caldo de cultivo con múltiples actores que proponen sus ideas, sus objetivos y los temas que les parecen importantes. No obstante, para que de esta sopa se pase a un programa de gobierno estructurado, se requiere de una “ventana de políticas públicas” que se fundamenta en tres corrientes complementarias: la definición de un problema público, el planteamiento de una serie de alternativas o soluciones y la incidencia de eventos políticos que contribuyan en su desarrollo (Kingdon, 2003). Estas consideraciones iniciales conviene tenerlas presentes a la hora de pensar en el caso de estudio de este trabajo.

Luego de este contexto general sobre las políticas públicas resulta relevante, justamente, enfocarse en el problema específico de este estudio de caso. En América Latina, según el más reciente Barómetro global de corrupción en América Latina y el Caribe que mide la percepción sobre este problema, se encuentra que “más de la mitad de todos los ciudadanos sostienen que la corrupción está empeorando en su país (53%) y que su Gobierno está haciendo un mal trabajo en la lucha contra este fenómeno (57%)” (Transparency International, 2019). Particularmente, en Colombia el 94% de la población percibe la corrupción como un problema grave, siendo el segundo país en la región con un porcentaje tan alto, sólo por detrás de Perú. Las instituciones más corruptas para los colombianos, según el Barómetro, son el Congreso de la República que pasó de un 54% en 2017 a un 64% en 2019, el presidente que pasó de 48% en 2017 a un 55% en 2019, y los empleados públicos con un 48% (Transparency International, 2019).

En un detallado informe sobre algunos de los escándalos de corrupción más sonados de los últimos años, la Contraloría General de la República (2018), advierte que “en la actualidad, en Colombia, la corrupción ha dejado de ser un fenómeno coyuntural para verse como algo estructural. Los corruptos han ido acumulando aprendizaje a lo largo de décadas y hoy tienen



sofisticados métodos criminales. (...) Las elecciones populares de alcaldes y de gobernadores, así como de importantes son para fortalecer la democracia local, también han facilitado la labor de los corruptos que van tras una tajada de los casi 50 billones de pesos que cada año, por regalías y SGP (el dinero para la educación, la salud y el saneamiento básico) entran a las arcas de las alcaldías y gobernaciones. Los contratistas terminan financiando esas campañas con la idea de que una vez su protegido llegue al poder ellos recuperan con creces la inversión. Por eso además cada día son más costosas: es insólito que a un candidato le cueste 30 mil millones de pesos hacerse elegir gobernador de un departamento. Los verdaderos dueños de la ‘democracia’, los contratistas, terminan sometiendo al elegido”.

En este punto conviene preguntarse: si las instituciones que están llamadas a tomar medidas para frenar la corrupción enfrentan tal nivel de descrédito en la materia, ¿quién cuenta con la legitimidad para implementar acciones? Según el Barómetro global de corrupción en América Latina, el 78% de los colombianos creen que son ellos, los ciudadanos, quienes pueden marcar la diferencia (Transparency International, 2019).

En el proceso tradicional de definición e implementación de las políticas públicas, el Gobierno define buena parte de los problemas que considera requieren de su atención, lo que se traduce en un enfoque *Top Down*. En este enfoque, la comunicación suele dirigirse hacia la propaganda como medio de legitimación ante los ciudadanos de dichas apuestas. No obstante, existe otro enfoque, el *Bottom up*, que se refiere a la incidencia en las políticas públicas de “abajo hacia arriba” y representa el ideal de la ciudadanía deliberante que se empodera de causas y presiona a sus gobernantes a la toma de decisiones.

En medio de esta disyuntiva emerge el concepto de gobernanza, como una respuesta que surge del “pasado oscuro de los gobiernos de la crisis y otras formas arcaicas de dirección social (caudillismo, patrimonialismo, intervencionismo...) y marca su deslinde de esos modos gubernativos desastrosos. Por otro lado, mira hacia el futuro perfil de la sociedad, cuyo funcionamiento es modelado por la presencia de nuevos sujetos colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades, e indica entonces el nuevo modo de gobernar que se ha ido configurando obligadamente en ese nuevo contexto social” (Aguilar, 2015). En este nuevo enfoque de la administración pública que plantea la gobernanza, la comunicación estratégica e intencionada se presenta como una respuesta transversal que puede contribuir a la interacción de los diferentes sujetos colectivos y, también, a que los actores “desde abajo” puedan llegar a la agenda de decisión.

Al respecto, uno de los referentes en la historia reciente de Colombia es la Consulta Popular Anticorrupción realizada en Colombia en agosto de 2018. Las políticas Angélica Lozano y Claudia López lideraron esta iniciativa luego de ver frustrados sus intentos de aprobar proyectos de ley para la transparencia legislativa en el Congreso de la República. Con la Consulta, quisieron llevar siete mandatos anticorrupción a las urnas, para lo cual recogieron 4.236.681 firmas ciudadanas justo en medio del escándalo de Odebrecht en Colombia, un caso que descubrió pagos de sobornos a políticos y financiación de campañas presidenciales (El Espectador, 2017). De estas firmas, fueron aprobadas 3.092.138 por el Consejo Nacional Electoral, lo que garantizó la convocatoria a una consulta popular.

En agosto de 2018, la ciudadanía fue a las urnas a votar los siete puntos propuestos. Ese día se alcanzó una participación de 11.674.951 personas, una votación histórica que no llegó al umbral electoral requerido para lograr su aprobación por menos de un punto porcentual. Además, todas las medidas obtuvieron un porcentaje superior al 99% de aprobación (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2018). Este suceso sacudió el panorama político nacional y provocó que las medidas recibieran el respaldo inicial del recién posesionado Presidente de la República, Iván Duque Márquez, quien afirmó que las mismas harían parte de su paquete anticorrupción (El Tiempo, 2019). Luego de dos años, de las siete medidas presentadas a los colombianos y que no alcanzaron a recibir el aval necesario por los votantes, cuatro han sido aprobadas en el Congreso de la República; sin embargo, dos de ellas han sido “aprobadas con problemas” según algunos de los promotores de este mecanismo (Goebertus, 2020), lo que representa un balance agridulce para quienes impulsaron esta iniciativa ciudadana, objeto de estudio en este trabajo.

La literatura respecto a la Consulta Popular Anticorrupción es poca hasta ahora. El investigador Michael Haman, en su trabajo *The Colombian Anti-Corruption Referendum: Why It Failed?*, revela que luego de analizar los datos de los votantes de la Consulta y de los votantes en las elecciones presidenciales de 2018, “los ciudadanos de los municipios colombianos donde había un mayor apoyo a (Sergio) Fajardo tenían más probabilidades de participar y votar propuestas en el *referéndum*<sup>3</sup>. Lo contrario ocurrió en el caso de los votantes de (Iván) Duque, porque (Álvaro) Uribe, el líder del Centro Democrático, era uno de los principales opositores al referéndum. Por lo tanto, las afiliaciones políticas desempeñaron un papel esencial al influir en la toma de decisiones

---

<sup>3</sup> La consulta popular no es equivalente a un referendo. Sin embargo, para algunos autores internacionales puede ser su traducción más precisa.

de los ciudadanos” (Haman, 2019. P. 192). También se destaca que existe correlación entre los votantes que participaron activamente en la consulta y el hecho de que sus municipios tengan mayores niveles de transparencia (Haman, 2019. P. 182).

Estos hallazgos reflejan un perfil de los votantes de la Consulta Popular Anticorrupción y sirven como contexto para comprender cómo se creaban figuras de héroes, villanos y víctimas en la narrativa, a partir de esa relación con uno u otro sector político. Precisamente, esta investigación busca profundizar sobre estos elementos narrativos, con el fin de analizar su influencia en el proceso de políticas públicas.

### **Marco teórico**

Al hablar del análisis narrativo de políticas públicas, es inevitable encontrar conflictos que subyacen en el campo de la investigación en ciencias sociales y, en particular, en el análisis de políticas públicas: la investigación cualitativa y la cuantitativa; las posturas positivistas y pospositivistas; la objetividad y la subjetividad. Joseph A. Maxwell (2020) expone estos debates en su artículo *El valor de la investigación cualitativa en la política pública*, en el que plantea que, en el análisis y evaluación de las políticas públicas, la tendencia al movimiento “basado en la evidencia” de los noventa, que establece los ensayos aleatorios controlados (RCT) como el estándar de oro, deja a los métodos cualitativos relegados. (Maxwell, 2020. P. 177).

Uno de los exponentes del pospositivismo, Frank Fischer (1998), argumentaba que los investigadores empíricos no distaban mucho del marco interpretativo al que se relegaba a la investigación cualitativa, planteando que “en ningún lugar es más problemático este carácter de la realidad social cargado de supuestos que en el caso del principio de falsabilidad (Popper, 1959). (...) Debido a que el objeto empírico que el investigador busca medir está arraigado en su propia comprensión de él (es decir, suposiciones, expectativas y experiencia del objeto mismo), los esfuerzos por tratar el mundo y sus representaciones como isomorfos sólo pueden conducir a tergiversaciones (Bernstein, 1976; Hawkesworth, 1988)”.

El debate ha sido intenso y, en el campo de las políticas públicas, Paul Sabatier publicaría su primera edición de *Theories of the Policy Process* (1999) –en un hecho que relatan Jones, Shanahan y McBeth (2011) en su artículo *Policy Narratives and Policy Process*–, omitiendo cualquier planteamiento teórico asociado a la construcción social de las políticas públicas y al pospositivismo, por considerar que este tipo de trabajos no eran lo suficientemente claros para

probar que estaban equivocados.

Como respuesta a esta tensión, Jones y McBeth (2010) propusieron el Marco Narrativo de Políticas Públicas (*NPF* por sus siglas en inglés) “como un enfoque cuantitativo, estructuralista y positivista para el estudio de las narrativas de políticas. Vemos nuestro marco no como una amenaza para los enfoques pospositivistas de la narrativa, sino más bien como un reconocimiento de que las narrativas importan y que al estudiarlas de una manera empírica sistemática, los positivistas y pospositivistas pueden participar en debates más productivos sobre cómo las historias influyen en las políticas públicas” (Jones, et al. 2010. P. 330).

Fischer y Gottwais (2012) hablan de la política pública como acto comunicativo. En este acto, las historias influyen en las políticas públicas y también tiene incidencia la forma en cómo se cuentan esas historias y quién lo hace. Crow y Jones (2018) comparten esa visión y señalan que “así como un periodista está capacitado para contar una historia convincente de modo que la atención de la audiencia sea captada y retenida, y que los hechos de una historia puedan transmitirse a un lector o espectador (Keller y Hawkins, 2009), los científicos o los expertos en políticas también necesitan (historias) para captar la atención y comunicar tanto la importancia como la complejidad de los problemas a sus audiencias (Krulwich, 2008)”.

### *La comunicación en las políticas públicas*

Harold D. Lasswell, uno de los pioneros en la discusión sobre las políticas públicas y padre de diversas teorías de la comunicación, consideraba que la comunicación como campo de conocimiento y, específicamente, la investigación en comunicación posibilitaba en las políticas públicas “inteligencia en la obtención, procesamiento y diseminación de información factual o proyecciones de futuros desarrollos y el costo, las ganancias y los riesgos de las metas y estrategias alternativas” (Lasswell, 1970. P.303). En este sentido, veía la labor de la comunicación no como algo instrumental, sino como un aporte transversal.

Esta visión integral de Lasswell es respaldada por Giandomenico Majone, para quien “un buen análisis de políticas es algo más que el mero examen de datos o un ejercicio de modelación; también provee normas para la argumentación y una estructura intelectual para el discurso público. Aun cuando no se acepten sus conclusiones, sus categorías y su lenguaje, su crítica de los enfoques tradicionales y su defensa de ideas nuevas afectan –e incluso condicionan– el debate de políticas” (Majone, 1997. P.41).

El primer escenario en donde la comunicación, la dialéctica y las ideas ilustradas se ponen en juego es en la de definición del problema. Para Moreno (2017), los aspectos de la realidad no son definidos como problemas porque esta condición preexistiera de forma objetiva, sino porque son definidos así, como problemas (Moreno, 2017).

Por su parte, Crow y Jones (2018) destacan que como se entienden o se etiquetan los problemas sociales resulta fundamental para identificar qué se selecciona y qué no para resolverlos. Autores como Kingdon (2003) han estudiado el poder de la definición de los problemas de políticas públicas en las posteriores soluciones y resultados que se plantean. “Cuando los defensores de las políticas o los expertos definen con éxito un problema de una manera convincente y precisa, el problema puede adquirir mayor relevancia y atención de las políticas, lo que lleva a una mayor probabilidad de acción para resolver el problema (Baumgartner y Jones, 1993). Parte de la definición de un problema incluye asignar la culpa o la causalidad del problema (Stone, 2011). La forma en que se define el problema, entonces, es esencial para comprender las políticas que se aprovechan para resolverlo. Quién tiene la culpa del problema es el papel que desempeñan uno o más personajes en la narrativa” (Crown, 2018. P. 225).

Lo anterior nos señala la relevancia de la comunicación en las políticas públicas pues desde la definición misma del problema puede incidir en las siguientes etapas del proceso, al construir, por medio de la palabra, una trama que no sólo define un problema, sino que también asigna a un responsable de ese problema. Como lo describiría Aristóteles en *La Poética*, una trama bien elaborada debe tratar no sobre una acción, sino sobre un periodo y todo lo que ocurrió en este periodo que afectó a una o más personas.

### *El análisis narrativo en las políticas públicas*

El análisis narrativo en el campo de las políticas públicas es el medio para identificar esas historias detrás de los problemas públicos y descubrir cómo se construyen. Su surgimiento puede situarse como una respuesta pospositivista al positivismo reinante; es decir, una manifestación de quienes creían que el modelo de análisis “basado en la evidencia” dejaba de lado otras unidades de análisis relevantes para las políticas públicas. Autores como Deborah Stone, Frank Fischer, Marteen A. Hajer y Emery Roe suelen ser los referentes principales en lo relativo a esas propuestas de análisis divergentes que consideran la importancia de los criterios comunicativos, argumentativos y narrativos. Conviene recorrer sus propuestas para reconocer la evolución del

análisis narrativo en políticas públicas.

Stone expuso que en el campo de las políticas públicas se propone un análisis científico aferrado a la búsqueda de la verdad, en medio de un mundo político que suele ser considerado como irracional, egoísta, desorganizado y cortoplacista. Es decir, en el análisis de políticas públicas se manifiesta una dicotomía entre la razón y el poder, en lo que para Stone debía resolverse partiendo del reconocimiento de que el analista de políticas públicas puede lograr “un análisis razonado (que) es necesariamente político” (Stone, 1988. P. 380).

Frank Fischer siguió los pasos de Stone y propuso acercar más el análisis de las políticas públicas a la teoría social y política, desde un enfoque pospositivista que le da relevancia a la comunicación y la argumentación, y que cuestiona estos análisis como “un proyecto técnico libre de valoraciones” (Fischer, 2013). Sin demeritar la importancia de los estudios empíricos, Fischer discute el hermetismo del análisis de políticas públicas tradicional y por eso promueve “un cambio desde el enfoque empírico y analítico dominante para la resolución de problemas a uno que incluye el estudio del lenguaje y la argumentación como dimensiones esenciales de la teoría y el análisis en la formulación y planificación de políticas” (Fischer, 2013).

En simultánea, Marteen A. Hajer (1993) destacó que la comprensión de los problemas públicos pasa por las narrativas que se construyen alrededor de su discusión y, por eso, se concentró en identificar relaciones de poder estructuradas y que se reproducen por medio de los discursos, para determinar cómo en el proceso de políticas públicas se “movilizan los sesgos” (Hajer, 1993. P. 45). Estos tres primeros referentes promovieron el análisis de discurso como un mecanismo para acercar el análisis de políticas públicas a la realidad de lo político.

Sin embargo, fue Emery Roe (1994) quien al publicar *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*, fue más allá y propuso un modelo de análisis narrativo con cuatro etapas de análisis, que identificara: i) los principales relatos en una controversia política, con su inicio, desarrollo y cierre; ii) los “contra-relatos” que se oponían a la historia dominante; iii) la comparación de estos dos relatos, con el fin de generar un “meta-relato”; y iv) a partir de este análisis, replantear el problema de la forma más adecuada, por medio de herramientas desde la microeconomía, el derecho o la gestión pública (Roth, 2008. P. 86). Para Emery Roe “el análisis narrativo de políticas demuestra que los analistas de políticas y los teóricos literarios tienen mucho que decirse unos a otros. (...) La teoría literaria contemporánea es útil en el análisis de los principales problemas sociales y políticos. (...) La pregunta no es, ¿es aplicable la teoría literaria? Es, más bien, ¿cómo

puede ser aún más útil para el futuro?” (Roe, 1994. P. 152).

Roe ha sido uno de los principales artífices del análisis narrativo de políticas públicas como lo conocemos en la actualidad y su propósito era construir puentes entre distantes y aceptar esos puntos de encuentro como posibilidades para fortalecer esta propuesta de análisis. Con esa misma esencia, Jones y McBeth propusieron el Marco Narrativo de Políticas Públicas (NPF por sus siglas en inglés), como un método que busca ofrecer validez, respuestas generalizables y falsabilidad, partiendo del principio de que las narrativas se construyen estratégicamente, por lo que pueden analizarse empíricamente (Jones, Shanahan y McBeth, 2011). Es decir, puede considerársele como el resultado de años de debates entre dos mundos opuestos en apariencia que, cuando se conectan, ofrecen nuevas oportunidades para el análisis de las políticas públicas.

Los autores han descrito su creación como “un marco holístico diseñado para capturar y describir con precisión las políticas narrativas, mientras que también se emplean estas teorías para proporcionar hipótesis comprobables que permitan una evaluación precisa de la influencia de las narrativas políticas en la opinión pública, el cambio de política y los resultados de política” (Jones, Shanahan y McBeth, 2011).

Algunos consideran que este Marco Narrativo de Políticas Públicas puede ser considerado como una especie de “monstruo” (Jones y Radaelli, 2015), que se fundamenta en el pospositivismo para ponerlo al servicio del positivismo, pero más allá de esas críticas y debates, este tipo de análisis abre una puerta para que el análisis de narrativas en las políticas públicas siga cobrando vigencia y pueda ampliar la mirada sobre el proceso de construcción de los problemas públicos, sobre la agenda de políticas públicas y sobre las decisiones de política pública que se toman. Conviene, en este caso, tomar una postura como la que Emery Roe tenía al final de su texto: la pregunta no es sobre si este método es aplicable o no, sino cómo puede servir para el futuro.

En esencia, este trabajo busca destacar la relevancia de la comunicación y la narrativa en el análisis de las políticas públicas, retomando la propuesta multidisciplinar de Lasswell y la relevancia que Majone le otorga a las palabras y a la argumentación en este proceso. Para ello, se toma como referencia el Marco Narrativo de Políticas Públicas propuesto por Jones y McBeth, por considerar que este modelo constituye un puente entre la mirada “basada en la evidencia” y los análisis narrativos de carácter más interpretativo. Además, las características de este tipo de análisis se relacionan con la construcción narrativa de un suceso relevante en la historia reciente del país – y aún poco estudiado– como lo es la Consulta Popular Anticorrupción. De esta manera, esta

investigación constituye un esfuerzo por poner en práctica las características de este modelo y buscar que otros análisis de este tipo se desarrollen, para crear mayor evidencia al respecto.

## **Metodología**

Según Jones y McBeth, para poner en práctica un análisis a partir del Marco Narrativo de Políticas Públicas es indispensable que se cumplan los siguientes cinco supuestos en el proceso investigativo: i) construcción, social, esto es que las partes significativas de la realidad se construyan socialmente; ii) relatividad limitada; es decir, el significado de las construcciones sociales varía para crear diferentes realidades políticas, pero esta variación es limitada y se fundamenta en sistemas de creencias o ideologías y por lo tanto no es aleatoria, sino que tiene cierta estabilidad en el tiempo; iii) elementos estructurales generalizables, por lo que las narrativas tienen estructuras específicas e identificables; iv) las narrativas operan en tres niveles interactivos, micro (individual), meso (grupo) y macro (cultural e institucional); y v) se entiende que la narrativa juega un papel central en la cognición y la comunicación humanas, es decir, la gente prefiere pensar y hablar en forma de historia (Shanahan, Jones y McBeth, 2019. P. 333).

Es importante aclarar que, para este trabajo, el análisis narrativo se concentró en el nivel meso o grupal; esto es, en los discursos de los promotores de la Consulta Popular Anticorrupción, dado que el propósito de esta investigación “se centra aquí en cómo los actores políticos construyen y comunican narrativas para influir en el proceso político” (Shanahan, Jones, McBeth, 2019. P. 334). No se analizaron discursos de los opositores de la Consulta pues públicamente fueron pocos los sectores que se pronunciaron en contra de ella y cuando lo hicieron, en momentos específicos, no construyeron una narrativa que pudiera compararse con la de los promotores.

Teniendo en cuenta los cinco preceptos mencionados previamente y el alcance a nivel meso, esta investigación analiza el contenido de 45 videos promocionales o informativos de la Consulta Popular Anticorrupción, tomados del canal de YouTube de la política Claudia López<sup>4</sup>, promotora de la Consulta, para el periodo entre enero de 2017 y agosto de 2019 (un año después de votar la Consulta). Así mismo, toma 5 videos que recogen las intervenciones en el Senado de la República de Claudia López, para entonces senadora y vocera en las discusiones relativas al aval de conveniencia que este cuerpo colegiado debía dar para convocar a la ciudadanía a las urnas. Estas

---

<sup>4</sup> En esta cuenta se publicaban los videos principales de la Consulta Anticorrupción que, en su mayoría, eran replicados en los canales oficiales de la Consulta. Al existir más material en el canal de Claudia López, se prefirió usar este como la fuente principal.



intervenciones se realizaron entre abril y junio de 2018; no obstante, es importante aclarar que entre estas cinco intervenciones se incluye una que hace en las escalinatas del Congreso de la República, un día después de haberse votado la Consulta, el 27 de agosto de 2018.

También se analizan 6 entrevistas ofrecidas a medios de comunicación por parte de las principales voceras de la Consulta: Claudia López y Angélica Lozano. Estas entrevistas, realizadas entre julio de 2017 y octubre de 2018, fueron elegidas para este análisis porque representan diferentes momentos de este proceso; a saber, recolección de firmas, campaña previa a las votaciones, jornada electoral y periodo posterior a la realización de la consulta.

Finalmente, para este trabajo se realizaron 7 entrevistas a profundidad, semiestructuradas, con promotores de la consulta popular anticorrupción a diferentes niveles, cuyos participantes fueron seleccionados teniendo en cuenta dos criterios: su participación en la consulta desde diferentes roles y su presencia en diversas regiones del país. Además, se desarrolló un grupo focal con la participación de 2 ciudadanos votantes y 2 promotores ciudadanos de la Consulta en diferentes lugares del país, para confrontar visiones desde el rol de la promoción activa y la mirada más crítica de un votante independiente. Los perfiles de quienes participaron en las entrevistas individuales se describen a continuación:

#### *Entrevistas individuales*

- Carlos Parra: actual concejal de Bucaramanga, cocreador de la Consulta Popular Anticorrupción como asesor de la entonces representante a la Cámara, Angélica Lozano.
- Daniel Duque: actual concejal de Medellín, promotor de la Consulta Popular Anticorrupción y coordinador nacional de voluntarios de esta iniciativa.
- Diego Laserna<sup>5</sup>: actual concejal de Bogotá, promotor de la Consulta Popular Anticorrupción y coordinador de voluntarios en la capital.
- José Pablo Pinilla: joven promotor de la Consulta en Bogotá, quien participó activamente en la difusión de esta a pesar de ser menor de edad y estudiante de colegio para entonces. Actualmente, es mayor de edad y estudiante universitario.
- Julbia Herrera: contadora de profesión, apática a la política hasta la Consulta Popular

---

<sup>5</sup> Esta es la única entrevista que no fue codificada pues se logró el espacio de entrevista con el concejal hacia el final de la investigación. Sin embargo, sus declaraciones son usadas para el análisis cualitativo de algunos de los hallazgos principales de este trabajo.

Anticorrupción, en la que participó activamente como promotora. Actualmente es edila de Barrios Unidos en Bogotá.

- Manuel Fernando Rivera Pineda: joven promotor de la Consulta en el Eje Cafetero, especialmente en los departamentos del Quindío y Risaralda.
- Nicolás Romero: joven universitario promotor de la Consulta Anticorrupción en Bogotá<sup>6</sup>.

## **Análisis**

Para entender de forma más clara los resultados de este trabajo, conviene tener presente el origen mismo de la Consulta Popular Anticorrupción pues de allí se desprende la esencia de su construcción narrativa. Esta iniciativa nace de lo que Carlos Parra, cocreador de la Consulta, llama una “obstrucción legislativa”<sup>7</sup>; es decir, el bloqueo constante a proyectos de ley, en este caso enfocados en la transparencia en el sector público y muy especialmente a la transparencia en el Congreso de la República.

Carlos Parra, hoy concejal de Bucaramanga y para entonces asesor de la Unidad Técnica Legislativa de la representante a la Cámara entre 2014 y 2018 –hoy senadora–, Angélica Lozano, trabajaba con ella en el desarrollo de proyectos de ley enfocados en la transparencia legislativa; particularmente, en dos proyectos: uno de ellos buscaba hacer públicas las declaraciones de bienes, renta, impuestos y conflictos de interés de todas las personas elegidas por votación popular, y un segundo proyecto que planteaba que los congresistas debían rendir cuentas sobre su asistencia, votación, gestión legislativa y política. De acuerdo con Carlos Parra:

“Nosotros teníamos una agenda de proyectos... yo comencé a trabajar con Angélica en el 2014, apenas comenzó la legislatura, y mi trabajo correspondía a la agenda de transparencia legislativa que era un proyecto con el cual nosotros pretendíamos aportar a la rendición de cuentas, a la transparencia del Congreso. Entonces, ese proyecto fue negado, en realidad, 4 veces. (...) Me acuerdo de que (SIC) muchos congresistas decían: no, pero yo por qué tengo que publicar mis viajes. Digamos, una cultura muy resistente a las medidas de transparencia y, en especial, como a las medidas que afectarían el lugar de privilegio que podía tener un congresista, un político. Entonces, en 2015 llegó hasta

---

<sup>6</sup> Vale la pena mencionar que todas las entrevistas y el grupo focal con ciudadanos y promotores se realizaron entre los meses de julio y noviembre de 2020.

<sup>7</sup> Estas y otras intervenciones entre comillas que serán utilizadas en esta investigación y que enuncian a su autor, tienen su origen en las entrevistas propias realizadas en este proceso.

el final, pero ya llegó *peluqueado*, o sea, sin fuerza, de manera que ya no era tan potente. Luego, la segunda vez lo tumbaron de entrada; la tercera lo tumbaron de entrada, incluso la tercera nosotros dijimos, no, eso ya pa' qué insistimos más, pero lo volvimos a hacer y bueno, lo tumbaron. La cuarta vez llegó hasta último debate...”.

Producto de la frustración y de la imposibilidad de sacar adelante estos proyectos, a finales de 2016, Carlos Parra fue quien le propuso a Angélica Lozano llevar las iniciativas a la ciudadanía, inicialmente mediante un referendo y, luego de un análisis de los diferentes mecanismos de participación posibles, definieron una Consulta Popular. Carlos Parra recuerda que:

“Lo primero que yo hice fue un cuadro comparativo de los mecanismos de participación para revisar las ventajas y desventajas de cada uno. Entonces, del referendo teníamos como ventaja que tenía mucha mayor posibilidad de impacto normativo, podíamos cambiar normas constitucionales, tenía un rango más grande, pero debilidad que el Congreso es quien aprueba un referendo y hay muchas formas de escabullirse a la aprobación de un referendo. (...) Y en cambio, en la Consulta era una sola votación que se concentraba en un sólo día (...), si se concentraba todo en un sólo día pues nosotros confiábamos que la opinión iba a ser muy contundente en castigar a quien tratara de envoltar al proyecto y, además, los senadores son mucho más susceptibles a la opinión pública que los representantes a la Cámara (...), entonces, eso nos daba como más garantías”.

A partir de ese momento, otros dos proyectos que no habían tenido éxito en el Congreso de la República se sumaron a la iniciativa: el proyecto de ley para reducir el salario de los congresistas que se enfoca, de forma más precisa, en cambiar el mecanismo de actualización del salario de los congresistas; y el proyecto relativo a la obligación de realizar audiencias públicas para que la ciudadanía participe en la discusión del presupuesto de inversión, tanto de la Nación, como de los departamentos y municipios.

De acuerdo con Carlos Parra, estos eran los cuatro puntos iniciales de la Consulta, pero con la vinculación de otros actores políticos se llegó al listado final de siete puntos que incluían tres medidas más: primero, la cárcel sin beneficios para las personas condenadas por corrupción y, con esta determinación, la potestad del Estado de cancelar los contratos con las empresas y contratistas

condenados, sin lugar a reclamaciones o indemnizaciones, y sin posibilidades de volver a contratar con el Estado; segundo, la obligatoriedad de los pliegos estandarizados o pliegos tipo para los contratos de todas las entidades públicas y territoriales; y finalmente, el limitar a un máximo de tres periodos la permanencia en corporaciones públicas como Concejos, Asambleas, Cámara de Representantes y Senado.

Un primer análisis sobre la frecuencia de palabras en las preguntas realizadas a la ciudadanía en el tarjetón electoral de la Consulta Popular Anticorrupción, votada el 26 de agosto de 2018 (*ver anexo 2 para conocer todos los mandatos de la Consulta Popular Anticorrupción*), nos revela cómo los puntos o mandatos de la Consulta se enfocaban muy especialmente en los congresistas (*ver Gráfico 1*), lo que se entiende luego de conocer el origen de esta iniciativa, como una compilación de proyectos que apuntaban a la transparencia legislativa y a la reforma de privilegios de la clase política que, según los promotores de este mecanismo, no iban a llegar a convertirse en leyes de la república como resultado de una “autorreforma” de los políticos, sino por medio de las urnas.

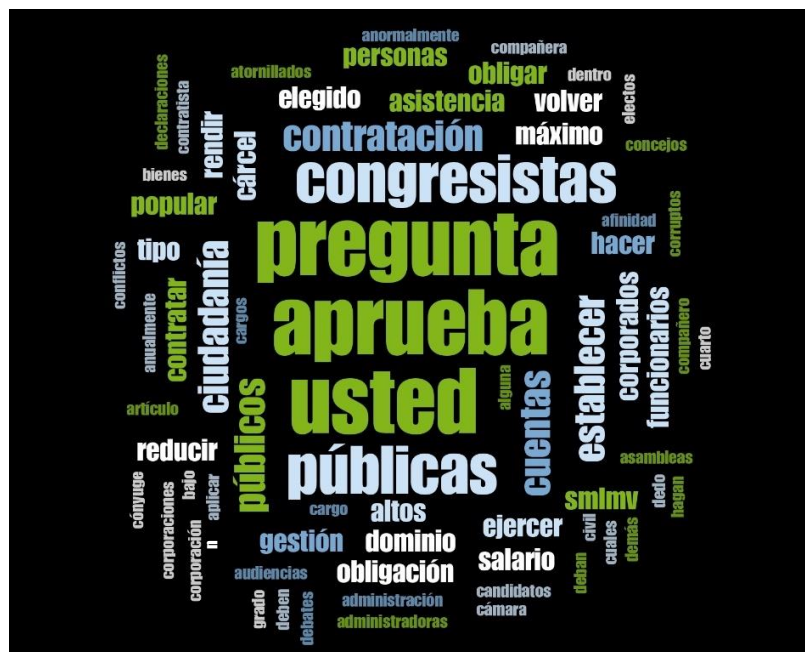


Gráfico 1. Nube de palabras de las preguntas realizadas en la Consulta Popular Anticorrupción

(Elaboración propia)

*“Cualquier colombiano con un gramo de sentido común sabe que la clase política no se va a*

*autorreformular, no va a renunciar a sus privilegios, de manera que nos toca obligarlos a reformarse. Tenemos que mandarles un mensaje de que son ellos los que trabajan para nosotros”.*

Entrevista a Claudia López en el periódico El Tiempo (25 de agosto de 2018)<sup>8</sup>

Esta tensión que da origen a la Consulta deja entrever desde ya algunos elementos de su construcción narrativa. En primer lugar, el nombre mismo de Consulta Anticorrupción fue pensado y estructurado por la líder política Claudia López, actual alcaldesa de Bogotá, senadora de la república para entonces y cuya fórmula en la Cámara de Representantes era Angélica Lozano. Ella, quien se convirtió en la vocera principal de la iniciativa, fue parte fundamental en la divulgación de los mensajes para la ciudadanía. Carlos Parra afirma que:

“(…) otra cosa clave fue el nombre. La Consulta Anticorrupción no hubiera sido igual si se hubiera llamado consulta para aprobar proyectos frente a los cuales el congreso tiene un bloqueo institucional. Eso nunca hubiera sido así y el origen del nombre también tiene una historia y es que, pues, yo tenía el proyecto de transparencia, tenía el otro, no le habíamos puesto anticorrupción, fue Claudia (López) la que le puso el nombre con mucho acierto porque creo que el éxito de la Consulta fue encontrar un concepto que en los últimos 10 años, 20 años ha calado en mil esferas, en espacios políticos, comunicativos, académicos y si no hubiera sido llamada así y se hubiera llamado de otra forma, esa vaina hubiera sacado un millón de votos. Entonces, yo creo que es bien importante el nombre”.

De esta manera, sabemos que los mandatos de la Consulta ya tenían una mirada de la corrupción focalizada en ciertos actores y el mecanismo en sí mismo se planteaba como una alternativa para que la ciudadanía reformara aquello que los políticos y especialmente los congresistas no habían querido reformar. “Para que una narrativa política vaya oficialmente más allá de la crítica o el argumento, debe culminar en una solución que busque controlar de alguna manera el resultado de la política” (Jones, 2014) y esa solución era la Consulta Popular Anticorrupción y sus mandatos.

---

<sup>8</sup> Los fragmentos de entrevistas en medios de comunicación usados en este trabajo hacen parte del conjunto de entrevistas analizadas para la investigación.

En consecuencia y para analizar a mayor profundidad esta construcción narrativa e identificar sus elementos, el proceso de codificación de esta investigación se enfocó en cinco grandes niveles, siendo el primero de ellos el asociado con la Consulta Popular Anticorrupción como mecanismo de participación ciudadana y a los mandatos o puntos que abordaba como soluciones políticas al problema público.

También era importante entender la comprensión del problema que daba origen a las soluciones y es así como el segundo nivel de codificación gira en torno a la idea de corrupción que se definía y se comunicaba en la Consulta, diferenciando los casos en los que se utilizaba evidencia empírica, de aquellos en los que se acudía a las emociones que podía provocar la corrupción en los ciudadanos.

Los siguientes tres niveles de codificación corresponden a tres elementos fundamentales propuestos en el Marco Narrativo de Políticas Públicas: villanos, víctimas y héroes (Shanahan, Jones, McBeth, 2019). Heikkila, et al. (2014) los definen así: “héroe / solucionador: actor(es) que planean o arreglan, resuelven, ayudan o buscan resolver un problema pasado, actual o futuro. Se requiere poseer intención y/o actuar. (...) Villano / Ocasionador del problema: actor(es) que a través de la ACCIÓN crean, provocan, contribuyen, instigan, exacerbaban o planean contribuir al problema. Necesidad de poseer intención y/o involucramiento de ACCIÓN que cause externalidad negativa o daño. (...) Víctima: actor(es) que sufre, es el blanco, se ve afectado por el problema y/o el villano”. Estas definiciones constituyen una parte fundamental del análisis en este Marco Narrativo.

Para estos tres últimos niveles de codificación se estableció una categorización según los diferentes tipos de actores, siendo estos:

- La ciudadanía, como actor relevante a quien se dirigía la consulta;
- los promotores de la consulta, como el grupo de personas que promovió la Consulta en diferentes escenarios, siendo voluntarios o personas que participaron en la recolección de firmas y/o movilización ciudadana;
- los jóvenes, por identificar que este grupo tenía una relevancia especial;
- el Gobierno, donde se tuvieron en cuenta aquellas referencias al Ejecutivo, ya sea de índole nacional, departamental o municipal;
- los políticos, referidos estos a la clase política;
- los congresistas o Congreso como una categoría independiente considerando su relevancia en

la Consulta;

- los contradictores de la consulta, como aquellas personas que se oponían al mecanismo o a los mandatos;
- los medios de comunicación como los encargados de divulgar información;
- las empresas o contratistas, como las personas jurídicas que representan al sector privado y que establecen relaciones con el sector público mediante contratos;
- y una categoría especial de nombres propios, referida a aquellos casos en los que se mencionaba el nombre propio de una persona pública o de una empresa.

Vale la pena resaltar que en ningún caso se duplicaba la clasificación; es decir, si se hablaba de un político con nombre propio, su codificación se hacía exclusivamente en la categoría “nombre propio” y no en “políticos”, a menos que además se hablara de los políticos, en general, en cuyo caso se codificaba en ambas categorías. Esta decisión se tomó para evitar duplicidad en la codificación, lo que podía llevar a errores en la interpretación.

A partir de esta codificación y categorización, que tenía como propósito lograr un análisis más claro de los elementos narrativos de la Consulta y cómo estos fueron usados para la movilización ciudadana, se presentan los siguientes hallazgos de este trabajo:

***Hallazgo 1.** Los promotores de la Consulta Popular Anticorrupción construyeron una estructura de mensajes comunes para su campaña, bajo la figura de una solución o moraleja referida a la Consulta en sí misma, y a héroes, villanos y víctimas. Además, adaptaron esta narrativa según el escenario en el que la exponían, de acuerdo con su intencionalidad.*

Tras el proceso de codificación se encontró que en la narrativa general de la Consulta Anticorrupción priman tanto las menciones sobre la Consulta y sus mandatos, destacándose las menciones a los mandatos 1 (reducción de los salarios de congresistas y altos funcionarios del Estado); 2 (cárcel a corruptos e imposibilidad de volver a contratar con el Estado); y 7 (máximo 3 periodos en corporaciones públicas) (*ver Gráfico 2*).

La segunda tipología de codificación más frecuente es la de los villanos; es decir, los que ocasionan el problema o con sus acciones contribuyen al mismo, en donde se destaca, especialmente, a los congresistas o al Congreso de la República como el villano principal, seguido

por los villanos de nombre propio, luego los políticos o la clase política y, posteriormente, el Gobierno, ya sea nacional, departamental o municipal.

En tercer lugar, en cuanto a frecuencia o relevancia, la narrativa de la Consulta también se refiere a sus héroes; es decir, a los solucionadores del problema o quienes buscan defender a las víctimas, destacando especialmente a la ciudadanía como héroe principal; a personas con nombre propio como héroes secundarios y a los promotores de la consulta y los jóvenes como otro tipo de héroes destacados, en ese orden.

Los elementos codificados asociados con la corrupción ocupan el cuarto lugar en cuanto a número de referencias y en esta categoría de destaca el uso de la corrupción en términos emocionales por encima de la utilización de evidencia empírica, aspecto en el que se profundizará más adelante. Finalmente, las víctimas, o quienes se ven afectados con la actuación de los villanos, representan el último de los niveles de clasificación, siendo los ciudadanos las víctimas principales.

Es importante destacar que este orden de relevancia en la estructura narrativa cambia según el escenario en que se expresen los promotores o voceros de la Consulta. Si tomamos como referencia los archivos analizados que corresponden a las intervenciones en el Senado de la república, el orden y la relevancia de las categorías de codificación sufren cambios importantes. Lo mismo sucede con las entrevistas a medios y los videos informativos y promocionales de la Consulta (*ver Gráfico 2*).

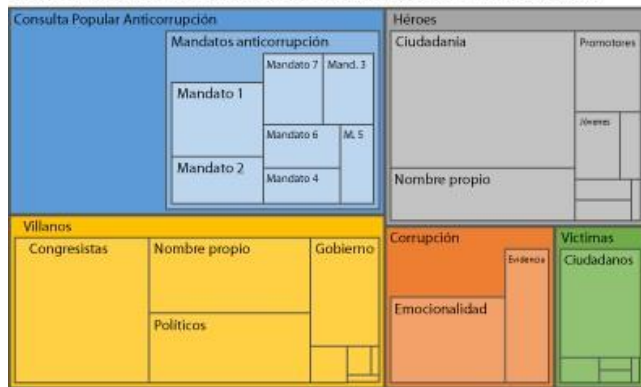
Estas variaciones en el discurso nos muestran que la Consulta Popular Anticorrupción sí tuvo una narrativa común fundamentada bajo la figura de héroes, villanos y víctimas, además de una moraleja o solución que era la Consulta en sí misma y sus mandatos; sin embargo, esta narrativa era adaptada de acuerdo con el escenario en el que se hablaba.

En el artículo “The Blame Game: Narrative Persuasiveness of the Intentional Causal Mechanism”, Shanahan et al. (2014) recuerda uno de sus hallazgos en un estudio previo según el cual “el poder de las narrativas políticas puede fortalecer las opiniones de audiencias amistosas y convertir las opiniones de audiencias que albergan opiniones divergentes”. Para ello, la persuasión desempeña un papel fundamental y resulta necesario adaptar el discurso según las audiencias y su posicionamiento, para provocar la respuesta esperada.

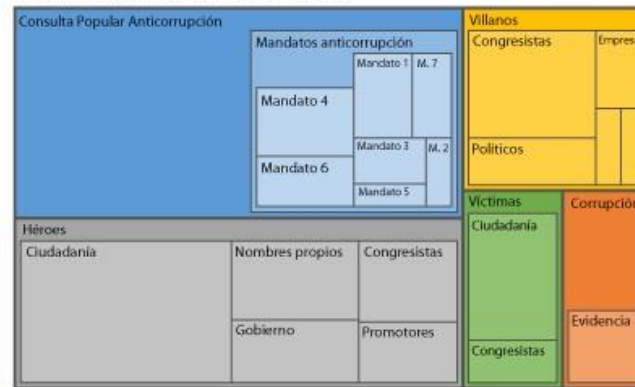


## Mapas jerárquicos de la narrativa de la Consulta Popular Anticorrupción

**Mapa 1: todos los archivos codificados (incluyendo las entrevistas propias)**



**Mapa 2: intervenciones en el senado**

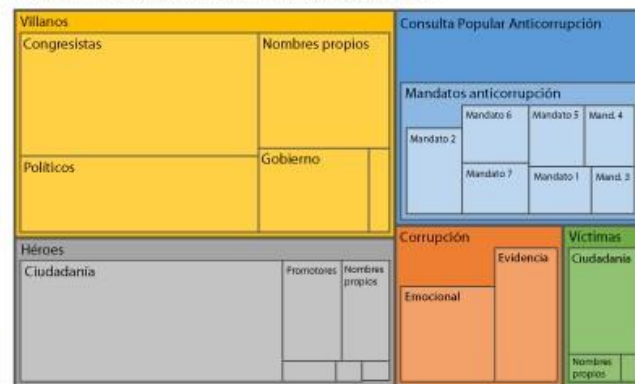


En el caso de las **intervenciones en el Senado** (mapa 2), la categoría de Héroes cobra mayor relevancia y la ciudadanía se destaca como héroe principal. Exclusivamente en este escenario, el gobierno y los congresistas también destacan como Héroes. En esta narrativa, los congresistas son tanto Héroes, como Víctimas o Villanos simultáneamente. Esto se debe a que se culpa a la Cámara de Representantes por proyectos que se hundieron y ya habían sido aprobados en el Senado. Esta distinción solo ocurre en este escenario. Sólo en esta narrativa prima el uso de la evidencia al momento de hablar de corrupción y se destaca el Mandato 4 como el más relevante.

**Mapa 3: entrevistas a medios**



**Mapa 4: videos informativos y promocionales**



En las **entrevistas a medios** (mapa 3), la estructura de esta narrativa guarda similitudes con la estructura general de la Consulta Popular Anticorrupción. En este caso, el Gobierno aparece como un villano y esto se debe a que en algunas ocasiones se acusaba a este actor de no divulgar de forma suficiente la Consulta y, después de elecciones, de no cumplir con su palabra de respaldar los mandatos. En esta narrativa, las víctimas cobran mayor relevancia, al igual que la mirada emocional de la corrupción y el mandato 2.

Finalmente, en los **videos informativos y promocionales** (ver mapa 4), la disputa entre Villanos y Héroes es el centro de esta narrativa, en la que los congresistas y políticos se destacan como villanos principales, mientras que la ciudadanía es Héroe. El mandato 2 vuelve a ser muy relevante en esta narrativa, aunque en general, la Consulta y los mandatos no son el centro de atención. El manejo de la corrupción en términos emocionales y la ciudadanía como principal víctima son características en esta narrativa.

Gráfico 2. Infografías con mapas jerárquicos de los elementos narrativos según escenario

(Elaboración propia)

**Hallazgo 2.** *Los promotores de la Consulta Popular Anticorrupción construyeron un villano principal en su narrativa: el Congreso de la República y los congresistas; una víctima principal: la ciudadanía; y un héroe principal: la misma ciudadanía, con el propósito de posicionar una narrativa que empoderara a los ciudadanos y presionara a los políticos.*

Ya hemos visto la estructura narrativa de la Consulta Popular Anticorrupción y cómo se adaptaba de acuerdo con el escenario, bajo un esquema que incluye la existencia de héroes, villanos, víctimas y moralejas o soluciones de política. Ahora, ¿quién o quiénes representan a estos actores en la narrativa de la Consulta Popular Anticorrupción?

<b>Categoría</b>	<b>Víctima</b>	<b>Villano</b>	<b>Héroe</b>
Ciudadanía	81,5 % (44)	1,3 % (3)	53,4 % (110)
Congresistas o Congreso	3,7 % (2)	36,7 % (86)	2,4 % (5)
Contradictores de la consulta	0 %	0,4 % (1)	0 %
Empresas	0 %	2,6 % (6)	0,9 % (2)
Gobierno	0 %	14,1 % (33)	2,4 % (5)
Jóvenes	1,8 % (1)	0 %	6,3 % (13)
Medios de comunicación	0 %	0,4 % (1)	2,9 % (6)
Nombre propio	9,3 % (5)	23,1 % (54)	20,4 % (42)
Políticos	0 %	21,4 % (50)	0 %
Promotores de la consulta	3,7 % (2)	0 %	11,2 % (23)
<b>Total</b>	<b>100 % (54)</b>	<b>100 % (234)</b>	<b>100 % (206)</b>

Tabla 1. Proporción de la figuración en la narrativa de la Consulta según categoría: Villano, Víctima y Héroe<sup>9</sup>  
(Elaboración propia)

En un análisis de las proporciones de figuración en todos los artículos analizados en esta investigación, se encuentra que, para el caso de las víctimas, el 81,5% de las referencias codificadas en esta categoría se refieren a los ciudadanos como víctimas, mientras que un 9,3% se refieren a

<sup>9</sup> Entre paréntesis se detallan la cantidad de observaciones tanto en esta como en las demás tablas.

nombres propios (*ver Tabla 1*). Al analizar de forma particular la frecuencia de palabras en el nodo de “Víctimas – Nombres propios” se encuentra que los nombres más frecuentes son “Angélica” y “Claudia” con un porcentaje ponderado del 1,9% cada una. Esto quiere decir que la Consulta enfatizó en que las víctimas de la corrupción eran tanto la ciudadanía y, eventualmente en su narrativa, también se presentaban a las políticas Angélica Lozano y Claudia López como víctimas, pues habían liderado estas propuestas en el Congreso de la República, sin lograr los apoyos suficientes para convertirlas en leyes.

*“Vamos a las urnas para defender nuestro bolsillo, para que no nos sigan subiendo impuestos para luego robárselos, sino que obliguemos al Congreso a aprobar estas siete medidas concretas que nos permiten recuperar lo que nos están quitando”.*

Entrevista a Claudia López en el periódico El Tiempo (25 de agosto de 2018)

Por su parte, el villano en la Consulta Popular Anticorrupción era una categoría en la que primaba el Congreso o los congresistas con una proporción de figuración del 36,7%, seguidos de villanos con nombres propios en un 23,1% y los políticos o la clase política en un 21,4%. Con una figuración menor, y como vimos previamente muy supeditada al cambio de discurso después de la votación de la Consulta, el Gobierno es un villano en un 14,1% (*ver Tabla 1*). Lo anterior nos muestra que la narrativa de la Consulta está muy asociada a la corrupción en el sector público. Además, esta dispersión de los villanos no es gratuita, sino que se relaciona con el siguiente hallazgo que se presentará y es que cada uno de los puntos o los mandatos de la Consulta tenían un villano principal.

Ahora bien, en lo relativo a la figura del héroe, la proporción de elementos analizados señala que en una proporción de 53,4% este calificativo correspondía a la ciudadanía, en tanto era quien debía movilizarse con su firma y con su voto para respaldar estas medidas; en un 20,4% a nombres propios (*ver Tabla 1*), en donde “Claudia” es la palabra más frecuente con un porcentaje ponderado del 1,7% y “Angélica” del 0,9%. La similitud de víctimas y héroes nos sugiere una narrativa de las víctimas que se levantan ante sus opresores; una narrativa que también es coherente con características de las promotoras principales de esta Consulta: Claudia López y Angélica Lozano: mujeres, figuras relativamente nuevas en la política y voceras de la relevancia de la renovación política.

*“Ellas eran congresistas, pero muy ‘sui géneris’. Una venía de las causas LGBT y la otra venía de la investigación de la parapolítica. Mal hubiera quedado si los promotores de la Consulta hubieran sido Roy (Barreras) y (Armando) Benedetti... como: ¿usted de qué está hablando? Entonces, ellas eran congresistas primerizas que cuando llegaron eran como un símbolo de que se podía renovar la política. (...) Sería diferente cuando usted está estrenando carrera política que cuando ya está avanzada, pues es más difícil”.*

Carlos Parra, cocreador de la Consulta Anticorrupción en entrevista para esta investigación

Entre estos actores se establecen correlaciones en la narrativa que permiten identificar de mejor manera su interacción entre categorías. Utilizando el coeficiente de correlación de Pearson a partir de la similitud de palabras, se encuentran las siguientes afinidades:

Código A	Código B	Correlación de Pearson
Héroes - Ciudadanía	Consulta Popular Anticorrupción	0,75
Víctimas - Ciudadanía	Héroes - Ciudadanía	0,74
Víctimas – Congresistas o Congreso	Héroes – Congresistas o Congreso	0,7
Villanos – Congresistas o Congreso	Héroes – Ciudadanía	0,7
Víctimas – Ciudadanía	Villanos – Congresistas o Congreso	0,68
Héroes – Promotores de la consulta	Consulta Popular Anticorrupción	0,67
Víctimas – Ciudadanía	Corrupción – Emocionalidad	0,65
Corrupción – Emocionalidad	Corrupción	0,64
Héroes – Nombre propio	Consulta Popular Anticorrupción	0,63
Héroes – Ciudadanía	Corrupción – Emocionalidad	0,62
Villanos – Políticos	Héroes – Ciudadanía	0,62
Víctimas – Ciudadanía	Villanos – Políticos	0,61
Víctimas – Ciudadanía	Consulta Popular Anticorrupción	0,61
Villanos – Políticos	Villanos – Congresistas o Congreso	0,61
Héroes – Promotores de la consulta	Héroes – Ciudadanía	0,60

Tabla 2. Coeficiente de correlación de Pearson por similitud de palabras usando todas las categorías del Libro de Códigos  
(Elaboración propia)

### Elementos conglomerados por similitud de palabras

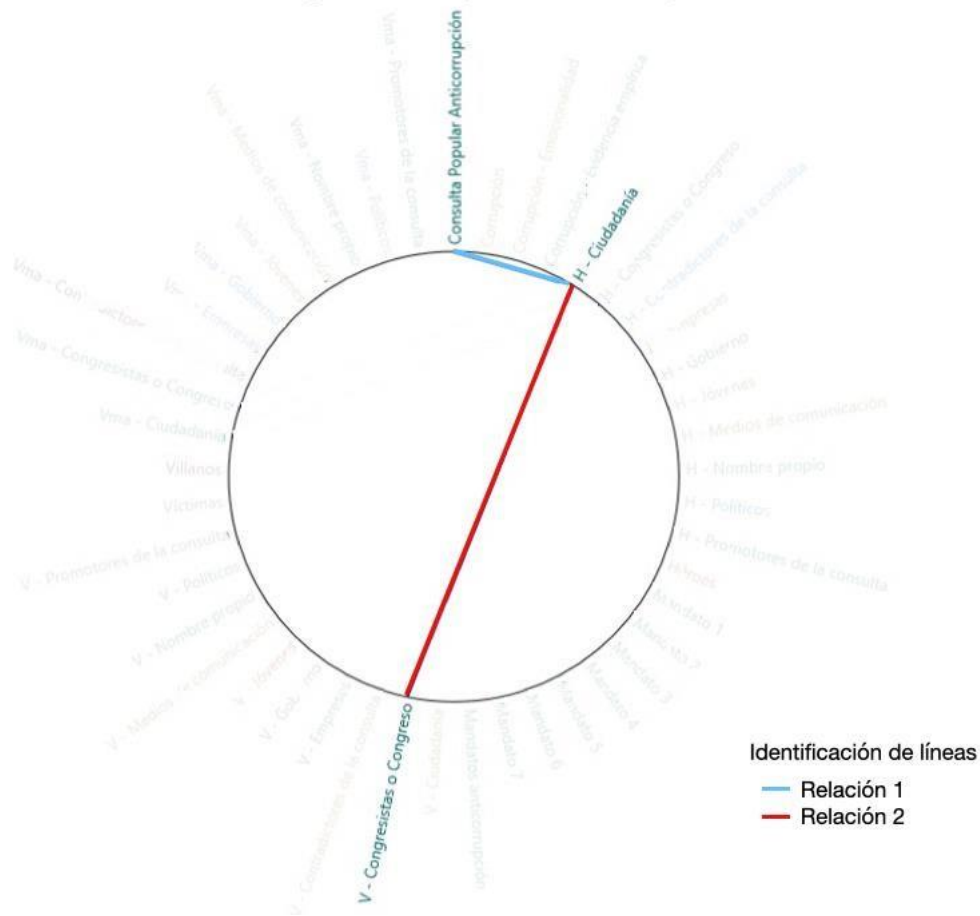


Gráfico 3. Análisis de conglomerados usando el Coeficiente de Pearson por similitud de palabras<sup>10</sup>  
(Elaboración propia)

En el análisis de las correlaciones más significativas, dispuesto en la gráfica anterior, se encuentra que la narrativa sobre la Consulta Popular Anticorrupción como mecanismo está muy asociada a la ciudadanía como héroe, lo cual es natural si se tiene en cuenta que la Consulta requiere del respaldo ciudadano para su aprobación (*ver Relación 1 en el Gráfico 3*). Del mismo modo, las figuraciones del congreso o de los congresistas como villanos, suelen situar a los ciudadanos como héroes, lo que también refuerza el mensaje del origen de la Consulta: proyectos que no fueron aprobados en el Congreso y frente a los que la ciudadanía debe unirse para que se hagan efectivos (*ver Relación 2 en el Gráfico 3*).

<sup>10</sup> Este gráfico permite visualizar las dos correlaciones superiores en el recuadro anterior, exceptuando aquellas que provienen de una misma categoría, para evitar errores de interpretación. Estas correlaciones se determinan por la similitud de palabras en el proceso de codificación y sirve para entender cómo las relaciones entre ciertos actores se hacen tangibles.

**Hallazgo 3.** La narrativa usada para la Consulta Popular Anticorrupción construyó un tipo de villano principal para cada uno de los mandatos anticorrupción o puntos de la Consulta; incluso, en algunos casos, con nombres propios y sucesos coyunturales, con el propósito de provocar una reacción en la ciudadanía de respaldo a la Consulta a partir del rechazo a quienes representan la figura de villano.

Categoría de Villano	Mandato 1	Mandato 2	Mandato 3	Mandato 4	Mandato 5	Mandato 6	Mandato 7	Proporción por mandatos
Congresistas o Congreso	86,7 % (13)	0 %	33,3 % (2)	40 % (2)	75 % (6)	28,6 % (2)	8,3 % (1)	38,8 % (26)
Empresas	0 %	21,4 % (3)	33,3 % (2)	0 %	0 %	0 %	0 %	7,5 % (5)
Gobierno	6,7 % (1)	7,1 % (1)	16,7 % (1)	20 % (1)	0 %	0 %	0 %	5,9 % (4)
Nombre propio	6,7 % (1)	64,3 % (9)	16,7 % (1)	20 % (1)	0 %	28,6 % (2)	58,3 % (7)	31,3 % (21)
Políticos	0 %	7,1 % (1)	0 %	20 % (1)	25 % (2)	42,8 % (3)	33,3 % (4)	16,4 % (11)
Total	100 % (15)	100 % (14)	100 % (6)	100 % (5)	100 % (8)	100 % (7)	100 % (12)	100 % (67)

Tabla 3. Proporción de la figuración de Villanos según Mandatos anticorrupción<sup>11</sup>

(Elaboración propia)

Como se notaba en el hallazgo anterior (*ver Tabla 1*), a diferencia de las figuras de héroe y víctima, donde existía un actor que, proporcionalmente, primaba en hasta un 50% sobre las demás, en los villanos de la Consulta Popular Anticorrupción existía una mayor dispersión, aunque todas estas figuras estuviesen relacionadas con el sector público. Ahora bien, este nivel de desagregación también tiene sustento en que cada uno de los mandatos de la Consulta construyó un villano diferente, según su relación con un actor o suceso de actualidad que generara mayor interés o descrédito frente a un villano específico (*ver Tabla 3*).

A continuación, se presenta un análisis de la figura de villano por cada uno de los puntos o mandatos de la Consulta:

<sup>11</sup> Esta tabla se realiza a partir de las coincidencias entre villanos y mandatos de la Consulta, que se da en 67 oportunidades en las cerca de 850 codificaciones. Si bien este número de observaciones tiene limitaciones, sus resultados son consistentes con el análisis cualitativo realizado en las entrevistas propias.

**Mandato 1: reducir el salario de congresistas y altos funcionarios del Estado**

<b>Villano principal</b>	<b>Descripción</b>	<b>Frase destacada de las entrevistas</b>
Congresistas o Congreso	En sus comunicaciones el mandato era claro: reducir el salario de los congresistas. Aunque técnicamente se refería a cambiar la forma en cómo se actualizaba el salario de congresistas y otros altos funcionarios, como jueces de la república. Sin embargo, esta aclaración no se hacía explícita, excepto cuando se preguntaba específicamente por ello. Con una proporción del 86,7%, los congresistas fueron los villanos principales de este punto y esto caló en la ciudadanía, al punto de ser considerado el mandato que más movilizó a los votantes en favor de la Consulta.	<p><i>“Sin duda, el mensaje más movilizador fue el del salario. Sin duda, de lejos. Es una causa justa porque no es carreta que el salario es exagerado; además, no es carreta que eso tiene un origen legislativo bien grave. (...) La consulta tenía una bondad y es que como tocaba recoger firmas en la calle, uno en la calle podía validar qué movía a la gente y qué no”.</i></p> <p>Carlos Parra, cocreador de la Consulta Anticorrupción en entrevista para esta investigación</p>

**Mandato 2: cárcel a corruptos, sin beneficios, y cancelar sus contratos con el Estado sin indemnización**

<b>Villano principal</b>	<b>Descripción</b>	<b>Frase destacada de las entrevistas</b>
Nombres propios y empresas	Este mandato de la Consulta Popular Anticorrupción era uno de los más mencionados y parte central de la narrativa. Con una proporción del 64,3%, los nombres propios eran los villanos principales, destacándose en su uso, según frecuencia de palabras: “Moreno” con un 0,8%, “Samuel” con un 0,6%, y “Pretelt” con un 0,3%, respectivamente. El caso de los hermanos Moreno, Iván y Samuel, condenados por corrupción en la contratación de obras públicas en Bogotá, era el más utilizado como ejemplo en las calles. Con un 0,3%, Odebrecht también fue uno de los ejemplos usados para este punto, en la categoría de nombres propios. Esto nos lleva al segundo villano principal: las empresas (21,4%), lo cual puede relacionarse con la terminación de contratos sin indemnización o acuerdo con el contratista condenado por corrupción.	<p><i>“A la mayoría de la gente el tema de la cárcel para corruptos le fascinaba porque decía: es que no es justo que estén en los clubes, en casa por cárcel y no en la Modelo o en la Picota. ¿Por qué tienen que tener privilegios con respecto a los demás?”.</i></p> <p>Julbia Herrera, promotora de la consulta y actual edila de Barrios Unidos (Bogotá) Declaraciones en entrevista realizada para esta investigación</p>

**Mandato 3: uso obligatorio de pliegos tipo**

<b>Villano principal</b>	<b>Descripción</b>	<b>Frase destacada de las entrevistas</b>
Congresistas o Congreso y empresas	El mandato 3 de la consulta, relacionado con la obligatoriedad de los pliegos tipo, sólo fue uno de los más mencionados en escenarios como el Senado de la República, donde la discusión intentó centrarse en los argumentos y las bondades de la Consulta. Sin embargo, aunque era uno de los puntos que podía tener mayor sustento técnico, no era uno de los que más se comunicaba quizá porque también era uno de los mandatos que mayor debate podía generar. Curiosamente, en este caso tanto las empresas como los congresistas aparecen como los villanos más recurrentes, con un 33,3%. En este caso, se	<p><i>“(…) La promoción de la consulta no fue una promoción basada en exponer las bondades de los pliegos tipo porque eso no le iba a interesar al país y no iba a pasar, no iba a ser aprobado desde la esperanza de tomar una medida. Pero, yo creo, ya viéndolo con la perspectiva del tiempo, el principal logro de la Consulta fue poner un tema en la agenda pública que no estaba o que estaba en clave de molestia, pero no en clave de propuesta”.</i></p> <p>Carlos Parra, cocreador de la Consulta</p>

	hablaba de los contratos “a dedo” que se asignaban en las regiones como mecanismos de los congresistas para premiar a contratistas o empresas cercanas a su campaña electoral.	Anticorrupción en entrevista para esta investigación
--	--	--

#### **Mandato 4: Presupuestos públicos por medio de audiencias ciudadanas**

<b>Villano principal</b>	<b>Descripción</b>	<b>Frase destacada de las entrevistas</b>
Congresistas o Congreso	El mandato 4, relativo a los presupuestos participativos o “ley antimermelada” como se quiso dar a conocer, buscaba atacar una práctica mediante la cual los congresistas, con el apoyo de algunos políticos regionales, acceden a recursos del Ejecutivo para realizar proyectos en las regiones; sin embargo, estos se convierten en una oportunidad para que los políticos beneficien a sus cercanos o a sus financiadores. También, sirven para que el Ejecutivo tenga mayor control sobre las corporaciones, entre otros inconvenientes. En este caso, el mandato 4 declaraba villano principal a los congresistas o al Congreso, pero también reconocía la responsabilidad del Gobierno, de políticos y de nombres propios, con un 20% de proporción de figuración, respectivamente.	<p><i>“El cuarto punto, tal vez el más importante de esta consulta, yo casi que en mi opinión personal diría que sólo si pasara este punto valdría la pena hacer todo el esfuerzo de esta Consulta Popular Anticorrupción, es eliminar desde el nivel local hasta el nivel nacional, senador Cristo, senador Motoa, una práctica que está carcomiéndose la legitimidad de la democracia que es la mal llamada mermelada; es decir la negociación por debajo de la mesa con repartijas burocráticas, con coimas a contratistas”.</i></p> <p>Intervención de la senadora, Claudia López, en el primer debate sobre el aval de conveniencia de la Consulta (17 de abril de 2018)</p>

#### **Mandato 5: rendición de cuentas de congresistas por asistencia, votación, gestión legislativa y política**

<b>Villano principal</b>	<b>Descripción</b>	<b>Frase destacada de las entrevistas</b>
Congresistas o Congreso	El mandato 5 de la Consulta apuntaba a que los congresistas rindieran cuentas sobre su asistencia, votación, gestión legislativa y política. La no aprobación en el Congreso de este punto fue uno de los detonantes que dio origen a la Consulta Popular Anticorrupción y, sin embargo, no fue uno de los más destacados en la narrativa de este mecanismo. Para este mandato, como es natural, el villano principal son los congresistas con el 75% y los políticos o la clase política con el restante 25%.	<p><i>“Lo quinto que me parecía muy importante y que en verdad podía llegar a tener una incidencia real era la rendición de cuentas de los congresistas. En Colombia, nos hemos acostumbrado a tener unos índices de ‘accountability’ demasiado bajos. (...) Esta consulta hacía, en parte, que esto se volviera casi obligatorio: hacer que, por ejemplo, los congresistas hicieran una rendición de cuentas anualmente, expusieran de qué manera habían desarrollado sus periodos legislativos, qué proyectos de ley habían aprobado...”.</i></p> <p>Nicolás Romero, estudiante universitario y promotor de la Consulta, en entrevista para esta investigación</p>

#### **Mandato 6: publicar declaraciones de renta, bienes, impuestos y conflictos de interés de todos los elegidos por voto popular**

<b>Villano principal</b>	<b>Descripción</b>	<b>Frase destacada</b>
Políticos	El sexto punto de la Consulta buscaba que todos	<i>Hoy en día un Congresista se puede</i>



	<p>los funcionarios que sean electos por voto popular tengan como requisito para posesionarse y ejercer el cargo, publicar sus declaraciones de bienes, renta, impuestos y conflictos de interés. Al ser un mandato que abarca a todo el sector público, la distribución de los villanos se encuentra entre los políticos con un 42,8%; y los congresistas y nombres propios con un 28,6%, respectivamente. En esta última categoría de nombres propios, aunque no es muy destacado, “Vargas” refiriéndose al político Germán Vargas Lleras, quien fue opositor a la Consulta, fue el más mencionado con un promedio del 0,3%.</p>	<p><i>hacer millonario ejerciendo el cargo y nadie puede enterarse. Que sepamos con cuánto entran y con cuánto salen”.</i>  Video promocional de la Consulta: “La pedagogía también dio su paso por TransMilenio”  24 de agosto de 2018</p>
--	--	---

<b>Mandato 7: máximo tres periodos en corporaciones públicas</b>		
<b>Villano principal</b>	<b>Descripción</b>	<b>Frase destacada de las entrevistas</b>
Nombres propios	<p>El mandato 7, que se proponía limitar la permanencia a máximo 3 periodos en las corporaciones públicas, fue una de las propuestas que más debate interno generó entre los promotores de la Consulta. Carlos Parra recuerda que debatían sobre cuántos periodos era apropiado: “(...) fue un debate que tuvimos al interior del equipo, pero estábamos entre 2 y 3 periodos y se llegó a 3... Que incluso esa fue una medida muy criticada en la medida (SIC) que es muy blanda, 3 reelecciones son 16 años, eso pa’ qué. Pero, era el punto medio que encontramos en las discusiones entre representatividad o permitir los derechos políticos y permitir hacer una carrera, pero también evitar como el anquilosamiento del sistema”. Esta medida, tuvo en su villano principal a los casos con nombre propio, con un 58,3%, mientras que los políticos o la clase política representaban un 33,3%. El símbolo de este mandato fue el exsenador Roberto Gerlein, quien estuvo en el Congreso desde el 20 de julio de 1974 hasta el 20 de julio de 2018. Su postura frente al matrimonio de parejas homosexuales, así como el hecho de quedarse dormido durante las sesiones del Senado, fueron hechos que se divulgaron en los medios de comunicación y que lo convirtieron en un villano principal para este punto, en el que su apellido “Gerlein” tiene un porcentaje ponderado del 1,1% en frecuencia de aparición.</p>	<p><i>“(...) yo creo que era muy fácil asociar a Gerlein con el (mandato) de atornillados al poder, porque Gerlein era un ícono nacional en ese entonces. Gerlein representaba el ícono de todo lo que uno no quiere en un político: un tipo ahí que se duerme en el congreso, que no sesiona, que nadie le escucha la voz, que no opina, que mientras tanto hace negocios por allá turbios y que está lleno de puestos, que lleva años y años ganándose un montón de plata, 30 millones de pesos como congresista, que tiene todos los privilegios del mundo, o sea, nada más fácil pa’ asociar al imaginario de un colombiano con ‘corrupto’ que él”.</i>  Daniel Duque, concejal de Medellín y coordinador nacional de voluntarios de la Consulta, en entrevista para esta investigación</p>

Recuadros de análisis de la frecuencia de tipo de Villano según los mandatos de la Consulta  
(Elaboración propia)

**Hallazgo 4.** *La Consulta Popular Anticorrupción capitalizó un malestar ciudadano y significó un mecanismo para catalizar un rechazo a los sectores políticos con respecto a sus*

*privilegios y a la corrupción, sobre todo desde una reacción emocional.*

Categoría	Proporción de figuración
Corrupción – Emocionalidad	63 %
Corrupción – Evidencia empírica	37 %
Total	100 %

Tabla 4. Proporción de la figuración de categorías sobre el abordaje de la corrupción en la narrativa de la Consulta  
(Elaboración propia)

*“Sí, todos esos escándalos que iban saliendo de corrupción la gente los nombraba, entonces era más fácil llegarle, porque la gente siente; a veces uno cree que las personas son indiferentes, pero son dolores que uno lleva por dentro”.*

Julbia Herrera, promotora de la consulta y actual edila de Barrios Unidos (Bogotá)

Declaraciones en entrevista realizada para esta investigación

Como se anotaba en el hallazgo 1 de este trabajo, la narrativa de la Consulta Popular Anticorrupción solía dar prevalencia a las respuestas emocionales sobre la corrupción frente al uso de evidencia empírica. Si se compara su proporción de figuración en los archivos analizados se encuentra que el 63% de las referencias codificadas corresponden a visiones emocionales de la corrupción, sobre un 37% de uso de evidencia empírica (ver Tabla 4).

En cuanto a la respuesta emocional, expresiones como “indignación” con un porcentaje ponderado del 1,3%, así como “mamados” con el 0,7% y “rabia” con un 0,6%, suelen ser las más comunes encontradas en esos sentimientos o manifestaciones de la ciudadanía frente a los casos de corrupción en el país. Daniel Duque, coordinador nacional de voluntarios de la Consulta, destaca que:

*“La gente está indignada; la gente está mamada. Y la gente sentía que tenía la posibilidad de manifestar esa indignación en las urnas y sabía que podía, con esa manifestación de la voluntad, decirle a la clase política: estamos mamados y ustedes se tienen que reinventar y tienen que cambiar”.*

Particularmente, los mensajes de la Consulta Anticorrupción fueron insistentes en resaltar que la ciudadanía debía pasar “de la indignación a la acción”. Mensajes como “No es quejándonos sino usando el poder de nuestra firma y voto libre que vamos a derrotar la corrupción” o “Vamos a demostrarles, no sólo con indignación sino con hechos, que somos mayoría y que vamos a derrotar la corrupción”, reflejan que el malestar ciudadano frente a la corrupción era un motor para impulsar la Consulta y dinamizar la participación ciudadana.

Por su parte, en cuanto a la evidencia empírica, un dato fue especialmente usado durante la Consulta Popular Anticorrupción. Nicolás Romero, estudiante universitario y promotor de la Consulta, recuerda que:

“Había una cifra que fue muy recordada y que se utilizaba muchísimo para hablar de la Consulta y era que se robaban alrededor de 50 billones de pesos al año en el país, de recursos públicos, del erario”.

Para ese entonces, el Contralor General de la Nación, Edgardo Maya, dio a conocer que “los corruptos se están llevando entre \$40 y \$50 billones de los presupuestos nacionales, departamentales y municipales” (El Espectador, 2017), afirmación que luego sería documentada en el Informe *Grandes hallazgos*, en el que se afirma que “las elecciones populares de alcaldes y de gobernadores, así como de importantes son para fortalecer la democracia local, también han facilitado la labor de los corruptos que van tras una tajada de los casi 50 billones de pesos que cada año, por regalías y SGP (el dinero para la educación, la salud y el saneamiento básico) entran a las arcas de las alcaldías y gobernaciones” (Contraloría General de la República, 2018).

Esta cifra fue especialmente relevante para la Consulta y su uso junto con otras evidencias empíricas, no alcanzaba a ser superior a la respuesta emocional. Esta decisión puede ser premeditada. “La característica persuasiva de la evidencia sobre individuos la convierte en un buen candidato para uso estratégico, como sugiere Weible (2008); sin embargo, estudios previos de NPF han encontrado resultados mixtos, incluso en arenas de políticas adversas. Por ejemplo, McBeth y Shanahan (2004) abordan la ciencia y la evidencia en su estudio sobre política ambiental en el Parque Nacional Yellowstone, y observan que las soluciones científicas sólo resuelven conflictos de políticas con poca frecuencia” (Smith- Walker, et al. 2016).

Incluso, el mismo Carlos Parra como cocreador de la Consulta y uno de sus promotores, aclara frente al mandato 3 relativo a los pliegos tipo, una de las medidas con mayor respaldo en la evidencia:

“La promoción de la Consulta no fue una promoción basada en exponer las bondades de los pliegos tipo porque eso no le iba a interesar al país y no iba a pasar, no iba a ser aprobado desde la esperanza de tomar una medida. Pero, yo creo, ya viéndolo con la perspectiva del tiempo el principal logro de la Consulta fue poner un tema en la agenda pública que no estaba o que estaba en clave de molestia, pero no en clave de propuesta”.

El uso de evidencia, entonces, por encima de menciones a las emociones, podía no generar un interés tan marcado en la ciudadanía. Según Welch (1997) “las emociones juegan al menos los siguientes roles importantes en el análisis, la evaluación y la defensa de las políticas públicas: primero, motivan a los individuos a actuar de maneras que consideramos morales; en segundo lugar, mejoran nuestra comprensión y mejoran nuestra perspectiva; y, en tercer lugar, sirven como señales de advertencia de que ciertos juicios o decisiones deben examinarse detenidamente”.

En el caso de la Consulta Popular Anticorrupción, este papel de las emociones, especialmente el primero relativo a motivar la respuesta masiva de la ciudadanía, fue muy importante, tanto desde la narrativa como por la respuesta ciudadana que ocasionó.

### *Hallazgos interpretativos*

El Marco Narrativo de Políticas Públicas quiere actuar como un puente entre el uso de evidencia empírica y la búsqueda de la objetividad científica y los análisis más interpretativos y subjetivos, sin desconocer que este puente atraviesa un camino complejo y que en ambas orillas pueden no existir intereses de establecer comunicación, en tanto algunos consideran que representan visiones de mundo radicalmente diferentes (Jones, Shanahan & McBeth. 2014). Es por lo anterior que el Marco Narrativo de Políticas Públicas no desconoce los aportes que puede ofrecer un análisis interpretativo, siempre y cuando se enmarque en los principios de este Marco.

A continuación, se presentan hallazgos complementarios desde un enfoque más interpretativo, que pueden servir como elementos adicionales para entender la Consulta Popular Anticorrupción. Las siguientes reflexiones se nutrieron, especialmente, de las entrevistas

realizadas para esta investigación.

***Hallazgo 5.** Los promotores de la Consulta Popular Anticorrupción construyeron símbolos e hitos para motivar a la ciudadanía en el proceso y demostrar que las víctimas podían derrotar a los villanos y, así, convertirse en héroes.*

A principios de 2017 se inscribió el comité promotor de la Consulta Popular Anticorrupción. Para hacer válido el mecanismo requerían de las firmas del 5% del Censo Electoral, esto era para entonces 1.762.083 firmas. Sin embargo, Claudia López como vocera de la iniciativa, estableció como el primer hito de la Consulta Anticorrupción –cuya campaña recibió el nombre de “Vence al corrupto”– lograr 5 millones de firmas hasta el 20 de julio de 2017. Daniel Duque, coordinador nacional de voluntarios de la Consulta, recuerda que:

“Cuando ella me llamó a mí para que la acompañara siendo el coordinador de voluntarios de la consulta anticorrupción, yo le dije, bueno Claudia, yo creo que tú estás un poco loca porque esto es imposible; uno salir a recoger 5 millones de firmas y después decir que vamos a lograr que 12 millones de colombianos se movilicen a votar, pues, parece una cosa medio imposible. Pero, la gran sorpresa es que cuando sacamos la página web en menos de 2 días teníamos 40.000 voluntarios inscritos en la página, o sea, era impresionante”.

Para lograr estas firmas, los símbolos y la creatividad de las personas, quienes espontáneamente desarrollaban nuevas propuestas y mensajes para impulsar la consulta, fueron muy importantes. Al recoger el primer millón de firmas, Claudia López y los promotores de la Consulta en Bogotá se desplazaron hasta la sede de Odebrecht para presentarle a la opinión pública este primer logro. Por supuesto, la elección del lugar tenía relación con el escándalo sobre la financiación a las campañas presidenciales de 2014 y los pagos a diferentes funcionarios del Estado para ser elegidos en diferentes procesos de contratación. Pero, sucesos como este no ocurrieron solamente en la capital. De acuerdo con Carlos Parra:

“(…) esos símbolos se descentralizaron, es decir, allá se supo en Bogotá el de Odebrecht porque lo presentó Claudia, pero usted va a Cali y había un combo que se llama la política

de la felicidad que sacó un ‘corruptómetro’ y así; o sea, hubo mil símbolos que yo no sé, pero cuando yo acompañaba a Claudia a cosas, cada vez que llegábamos a un lugar, la gente se había inventado alguna vaina creativa que nosotros no teníamos ni idea que estaban haciendo”.

A dos semanas de finalizar el proceso de recolección de firmas, lograr la meta parecía imposible, según lo cuenta Daniel Duque. En este periodo, también cumplieron un hito importante en el proceso que él, como coordinador de voluntarios, también describe:

“Yo recuerdo mucho que la última semana de la consulta anticorrupción, nosotros promovimos una actividad que era 7 días, 24 horas, 7 veces sí y era los 7 días de la semana, iba a haber al menos en algunos lugares del país gente las 24 horas recogiendo firmas. Entonces, nosotros arrancábamos en Medellín e hicimos 24 horas derecho y le pasamos el reto creo que, a Bucaramanga, a Carlos, o no sé si fue a Popayán. No me acuerdo. Y entonces, cuando nosotros terminábamos mamados 24 horas, ellos empezaban 24 horas y arrancaban sus grupos de voluntarios y se empezaban a mover”.

En este periodo de cerca de seis meses, los voluntarios inscritos de forma espontánea en el sitio web recogieron y enviaron cerca de dos millones de las firmas totales, según los cálculos de Daniel Duque, por lo que su aporte fue fundamental para completar las 4.236.682 firmas de apoyo a esta Consulta, de las cuales fueron válidas finalmente 3.092.138 (Registraduría, 2018). Aunque el hito de los cinco millones de firmas no se cumplió, la cifra total de firmas casi duplicó las requeridas por ley para respaldar esta iniciativa.

El segundo hito fue lograr el aval del Senado y, para ello, tanto Claudia López como Angélica Lozano solicitaron a todos los voluntarios que enviaran cartas a los senadores de la república solicitándoles dar el aval de conveniencia para la Consulta Popular Anticorrupción. Además, todas las sesiones del Senado que abordaron el tema contaron con la presencia de voluntarios en las barras del Congreso. El resultado: el Senado aprobó de forma unánime, con 84 votos a favor y 0 en contra, realizar la Consulta (El Espectador, 2018).

El tercer hito era lograr 12.140.342 de votos por la Consulta para hacer que sus mandatos fueran de obligatorio cumplimiento. Con el mensaje de “Siete veces sí” se reanudó la campaña en las calles, con la ventaja de que ya se había hablado sobre sus mandatos en el proceso de

recolección de firmas. La campaña se enfocó en resaltar esos puntos y hacer pedagogía sobre su votación.

En este proceso, un video llamado “Reggaetón de la corrupción”, grabado con el periodista Daniel Samper Ospina, y en el que participaron los políticos Antonio Navarro, Luis Fernando Velasco, Rodrigo Lara, Jorge Robledo, Antanas Mockus, Claudia López y Angélica Lozano, y los YouTubers Paulettee, La Mafe Méndez y Alejo Suárez, se convirtió en un hecho relevante. El video fue publicado a seis días de la votación y logró más de dos millones de visitas en este periodo, convirtiéndose en uno de los mensajes comunicacionales más importantes y de mayor alcance en redes sociales para difundir la Consulta e invitar a votar por ella, especialmente dirigido al público más joven.

El 26 de agosto de 2018, 11.671.420 colombianos votaron la Consulta Popular Anticorrupción. En total, 469.084 votos faltaron para que los mandatos definidos para esta iniciativa fueran obligatorios. De los siete puntos, todos fueron aprobados por el 99% de los votantes, y los mandatos 4 y 7, relativos a los presupuestos participativos y el límite de periodos, fueron los que más votos negativos obtuvieron, con un poco más de 100.000. Aunque la votación no alcanzó el 33.3% del Censo Electoral, se convirtió en la iniciativa popular con más votos favorables en la historia de Colombia. Lejos de considerarlo una derrota, los promotores celebraron el gran respaldo ciudadano de la iniciativa.

Ese respaldo motivó la convocatoria de todos los líderes de los partidos políticos del país y de los promotores de la Consulta a la Casa de Nariño, donde el Presidente de la República, recién posesionado, lanzó el Gran Pacto Anticorrupción con el que se comprometía, en conjunto con todos los sectores políticos, a desplegar una agenda de proyectos anticorrupción, incluyendo los siete mandatos de la Consulta. Después de más de dos años, sólo cuatro de los siete proyectos han sido aprobados y dos de ellos con observaciones importantes por parte de los promotores de la Consulta por no cumplir con su propósito de fondo o estar incompletos.

Este recuento de sucesos es útil para identificar que la campaña utilizó hitos y mensajes reiterativos para lograr movilizar a la ciudadanía en torno a metas. Cada uno de estos hitos o logros fue celebrado por medio de videos y mensajes en redes sociales que impulsaban a los ciudadanos a creer que sí podían reformar a la clase política y combatir la corrupción. Estos hitos y los mensajes clave de la campaña fueron determinantes en la estrategia política de movilización ciudadana.

**Hallazgo 6.** *Gracias a la Consulta Popular Anticorrupción una serie de liderazgos nuevos surgieron en el escenario político. Esta iniciativa permitió que ciudadanos, especialmente jóvenes, construyeran una agenda y unos principios alrededor de lo político, y visibilizó a diferentes líderes en el escenario público, quienes hoy ocupan cargos de elección popular.*

*“La Consulta debe verse en perspectiva, no solamente ver cómo a la Consulta le faltaron, no sé, 200.000 votos pa’ pasar ese día, sino lo que pasó el año siguiente en las elecciones. Porque creo que la elección de Claudia en Bogotá, pero quizá más importante que la elección de Claudia, la elección de mucha gente joven alrededor del país que está aburrida de esas prácticas, gran parte se logró por la experiencia de la Consulta. Y es parte del mismo proceso (...). Carlos Parra, Daniel Duque, Duvalier Sánchez, yo, Claudia, Angélica, Juanita (Goebertus), pues muchos de los que estuvimos metidos en la consulta hoy en día estamos en cargos de elección popular, una parte, por el trabajo de calle que hicimos de la consulta, pero también porque la mentalidad de la gente cambió”.*

Diego Laserna, actual concejal de Bogotá y promotor de la Consulta, en entrevista para esta investigación

Como iniciativa ciudadana, la Consulta Popular Anticorrupción logró movilizar a cientos de ciudadanos e interesarlos en la política, incluso más allá de lo electoral, aunque sea allí donde se hacen más tangibles los resultados.

Por ejemplo, Julbia Herrera, contadora pública y madre que para el momento de la Consulta estaba desempleada, decidió vincularse a la Consulta Popular Anticorrupción como voluntaria y hoy en día es edila de Barrios Unidos en Bogotá, algo que nunca imaginó porque nunca se había interesado en la política ni había participado de movimientos o partidos políticos. José Pablo Pinilla, un estudiante del Colegio que decidió acompañar la Consulta a pesar de ser menor de edad, es hoy estudiante de Ciencias Políticas; Manuel Rivera o Nicolás Romero, estudiantes universitarios que hoy en día participan activamente de movimientos políticos, fueron promotores voluntarios de la Consulta; Carlos Parra, Diego Laserna, Daniel Duque, todos son concejales en sus ciudades luego de jugar un rol relevante en esta iniciativa. Todos ellos, también, son el resultado de la Consulta Popular Anticorrupción.



*“(…) también la consulta tuvo un propósito de ponerle agenda a todos estos jóvenes que estaban retando la política, que también se movilizaron por ejemplo en torno a la paz, toda la movilización en torno a la paz era más o menos la misma generación de gente”.*

Carlos Parra, cocreador de la Consulta Anticorrupción en entrevista para esta investigación

## **Conclusiones**

Este trabajo ha buscado responder a la pregunta sobre ¿cuáles fueron los elementos narrativos presentes en el caso de la Consulta Popular Anticorrupción en Colombia y cómo estos fueron utilizados por los promotores de la campaña para movilizar a los ciudadanos? La raíz de esta pregunta no sólo ha tenido como propósito indagar en el caso específico de la Consulta, sino que también quiere aportar al uso y aplicación del análisis narrativo en las políticas públicas; a destacar la importancia de la comunicación y la argumentación en este proceso. En esencia, tal y como lo afirma Majone (1997) a recordar la relevancia de las palabras en las políticas públicas.

La comunicación y las políticas públicas guardan, incluso, raíces comunes con personajes tan relevantes como Harold D. Lasswell, quien no sólo fue un precursor de las políticas públicas, sino que también estudió las teorías de la comunicación y, en consecuencia, estableció lazos entre ambos mundos que aún hoy no son tan explorados. Quizá una de las conexiones más claras se da en las construcciones narrativas en el proceso de las políticas públicas que, aunque tienen su raíz en la definición misma del problema (Moreno, 2017), son transversales a sus diferentes etapas y de ahí parte su relevancia.

En su momento, autores como Sabatier (1999), desconocieron este tipo de análisis narrativos por considerar que no son lo suficientemente claros para probar que están equivocados. Sin embargo, en respuesta a este cuestionamiento, Jones y McBeth (2010) desarrollaron el Marco Narrativo de Políticas Públicas como un puente que une los enfoques cuantitativos con el estudio de las narrativas de políticas públicas. De esta manera, han querido establecer un método que ofrezca validez, respuestas generalizables y falsabilidad, de manera que pueda analizarse empíricamente (Jones, Shanahan y McBeth, 2011).

Precisamente, esta investigación ha usado este tipo de análisis con el propósito de mostrar las posibilidades de aplicación de este método, tomando como caso de estudio la Consulta Popular Anticorrupción, un hecho político relevante en el que la ciudadanía hizo parte activa en la toma de

decisiones para enfrentar un problema público como es la corrupción. Este trabajo representa uno de los pocos casos en Colombia de aplicación de este Marco Narrativo de Políticas Públicas y se suma a otros trabajos que en los últimos años han florecido, relacionados con el análisis narrativo en el proceso de las políticas públicas.

Por medio de esta exploración sobre la Consulta se encontró que para su desarrollo se construyó una narrativa que determinaba héroes, villanos y víctimas, así como una moraleja o solución de política que se vinculaba a los mandatos o puntos que proponía la Consulta. Esta narrativa hizo de los ciudadanos tanto las víctimas, con una proporción de figuración del 81,5%, como los héroes en un 53,4% de figuración. Además, se enfocó en los congresistas o el Congreso de la República como el villano principal, con una figuración del 36,7%. La construcción de estos personajes buscaba incrementar la participación de los ciudadanos y, en consecuencia, impulsar el respaldo popular hacia la iniciativa.

En su narrativa, la Consulta Popular Anticorrupción no contó con un único villano principal. Es más, para cada uno de los siete mandatos de la Consulta se construyó la figura de un villano particular. La identificación de estos villanos se hizo por medio de la categorización de diferentes públicos y se encontró que el Congreso o los congresistas fueron los villanos destacados en los mandatos 1, 4 y 5; las empresas y también el Congreso o los congresistas en el mandato 3; y los políticos en el mandato 6. Por su parte, en algunos casos, un personaje público reconocido – ya sea una persona o una organización– fue el villano más destacado, para los casos de los mandatos 2 y 7.

La existencia de figuras como villanos deja entrever que la Consulta Popular Anticorrupción fue efectiva en capitalizar un malestar ciudadano y, en este sentido, utilizó las emociones para tener un mayor impacto en la ciudadanía. De acuerdo con los resultados de este trabajo, en el 63% de los casos (en cuanto a proporción de figuración), se hizo uso de elementos emocionales con el propósito de provocar una respuesta moral en la ciudadanía que los movilizara en torno a una causa (Welch, 1997).

Por último, este trabajo también se aproxima a dos hallazgos interpretativos sobre la Consulta Popular Anticorrupción, obtenidos esencialmente del análisis de las entrevistas realizadas para esta investigación. Por una parte, la Consulta fue efectiva en la construcción de mensajes, productos comunicacionales e hitos que lograran conectar a la ciudadanía en diferentes momentos de la iniciativa: desde la recolección de firmas, el aval de conveniencia del Senado de

la república, la jornada de elecciones y el seguimiento posterior, aunque en esta última etapa con menor fuerza. Y, por otra parte, la Consulta también contribuyó a que nuevos actores se vincularan de forma más cercana a la política, de manera que construyeran una agenda, ideales y principios que, incluso, les han permitido a algunos de los promotores llegar a escenarios públicos por medio del voto popular.

A partir de un análisis como el realizado para este trabajo, se pueden identificar los elementos narrativos de una campaña que gira en torno a alternativas de política pública y que busca conectar a la ciudadanía con propuestas concretas, más que con un candidato. En un momento en el que en el país están germinando diferentes iniciativas que buscan aprovechar mecanismos de participación ciudadana, este tipo de análisis puede contribuir a la reflexión sobre la construcción de los mensajes y las iniciativas que allí se proponen. Trabajos posteriores podrían establecer comparaciones sobre las narrativas de estas campañas y analizar tanto el rol que desempeñan como las historias que cuentan los políticos, líderes o promotores de estas para estimular la participación ciudadana. Incluso, próximos trabajos también podrían ahondar en el rol de la rama legislativa frente a los mecanismos populares de participación y el por qué algunas iniciativas, que podrían seguir su curso natural en esta rama del poder público, son trasladadas a la ciudadanía.

Este trabajo ha buscado proponer un abordaje del análisis de políticas públicas desde los elementos narrativos, comprendiendo la relevancia de la comunicación, la argumentación y las palabras, como se refería al inicio. Por eso este trabajo también quiere servir de inspiración para nuevos análisis en la materia, en tanto aportan otra mirada a la comprensión de los aspectos de política pública. Las escuelas de gobierno y política juegan un rol fundamental en la reflexión de este tipo de aspectos y el uso de estos métodos que pueden aportar miradas multidisciplinares y diversas sobre el proceso de las políticas públicas. Más allá del modelo racional, existen otras alternativas de análisis que dinamizan la discusión sobre las políticas públicas y sobre la interacción de los ciudadanos con estas; alternativas cuyo estudio y aplicación favorece la comprensión del proceso de políticas públicas y enriquece sus iteraciones.

Además, en un mundo cada vez más conectado y con mayores posibilidades de comunicación, donde los ciudadanos ya no sólo son receptores o consumidores de contenido, sino creadores de este; en un escenario global en el que las noticias falsas y la desinformación también se han expandido como mecanismo político y de influencia en los ciudadanos, cobra relevancia la

comunicación pública y su necesaria consideración en el proceso de políticas públicas, lo que implica volver a la importancia de las palabras. Justamente, a partir de los hallazgos de este trabajo, se recomienda que la comunicación en el proceso de políticas públicas juegue un rol transversal y estratégico, y no sólo coyuntural y utilitario.

Esta investigación y sus hallazgos sugieren que la movilización de la ciudadanía en torno a una problemática o alternativa de solución de política pública está vinculada a la construcción de una narrativa que reconozca un contexto, delimite un escenario y unos personajes, y que establezca una solución o respuesta conectada con ese contexto y sus personajes. Tener en cuenta el valor de las historias en las políticas públicas ofrece nuevas posibilidades para este campo.

En esencia, *Todo está en la palabra*, diría el poeta y político chileno Pablo Neruda.

### **Conflicto de interés**

El autor de este artículo militó en el partido político Polo Democrático Alternativo entre 2009 y 2011. Este partido fue uno de los promotores de la Consulta Popular Anticorrupción. Actualmente, el autor es voluntario del movimiento Compromiso Ciudadano, cercano a los promotores de la Consulta. El autor, como ciudadano, participó de la Consulta y votó favorablemente a todos los puntos de esta. Más allá de esta afinidad, el autor declara no tener conflictos de interés para el desarrollo de esta investigación.

### **Referencias**

- Aguilar Villanueva, L. F. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Behar, R. (1996). *The vulnerable observer: Anthropology that breaks your heart*. Boston: Beacon Press.
- Blair, B. D., & McCormack, L. (2016). Applying the narrative policy framework to the issues surrounding hydraulic fracturing within the news media: A research note. *Research and Politics*, 3(1). <https://doi.org/10.1177/2053168016628334>
- Contraloría General de la República. (2018). *Informe Grandes Hallazgos: Así destapó la Contraloría General de la República los casos más sonoros de corrupción en Colombia*. [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro\\_grandes+hallazgos+CGR.pdf/6b2543f3-4faa-40c8-900d-5f47d08180ff](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro_grandes+hallazgos+CGR.pdf/6b2543f3-4faa-40c8-900d-5f47d08180ff)
- Crow, D., & Jones, M. (2018). Narratives as tools for influencing policy change. *Policy and Politics*, 46(2), 217–234. <https://doi.org/10.1332/030557318X15230061022899>

- El Espectador. (2017). *Los hechos claves para entender el escándalo de Odebrecht*. Artículo de Prensa. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/los-hechos-claves-para-entender-el-escandalo-de-odebrecht/>
- El Espectador. (2017). *Corruptos se embolsillan \$50 billones de presupuestos regionales*. Artículo de Prensa. <https://www.elespectador.com/noticias/economia/corruptos-se-embolsillan-50-billones-de-presupuestos-regionales/>
- El Espectador. (2018). *Decisión unánime: Senado le da vía libre a la consulta anticorrupción*. Artículo de prensa. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/decision-unanime-senado-le-da-via-libre-a-la-consulta-anticorrupcion/>
- El Tiempo (2019). *Qué pasó con la consulta anticorrupción en el Congreso – Congreso – Política*. Artículo de Prensa. <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/que-paso-con-la-consulta-anticorrupcion-en-el-congreso-404994>
- Fischer, F. (1998). Beyond empiricism: policy inquiry in postpositivist perspective. *Policy Studies Journal*, 26(1), 129. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1998.tb01929.x>
- Fisher, F., & Gottweis, H. (2013). The Argumentative Turn Revisited. In *The Argumentative Turn Revisited* (pp. 1–27). <https://doi.org/10.1215/9780822395362>
- Goebertus, J. (2020). *Lucha anticorrupción | Juanita Goebertus*. Sitio Web. <https://www.juanitaenelcongreso.com/lucha-anticorrupcion>
- Hajer, M. (1993). Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain. In *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (pp. 43–67).
- Heikkila, Tanya; Weible, Christopher M. y Pierce, Jonathan J. (2014). “Exploring the Policy Narratives and Politics of Hydraulic Fracturing in New York”. En: Jones, M. D., Shanahan, E. A., & McBeth, M. K. *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis* (First Edit). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137485861>
- Jones, M. D. (2014). Cultural characters and climate change: How heroes shape our perception of climate science. *Social Science Quarterly*, 95(1), 1–39. <https://doi.org/10.1111/ssqu.12043>
- Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2020). Narrative in the Time of Trump: Is the Narrative Policy Framework good enough to be relevant? In *Administrative Theory and Praxis* (Vol. 42, Issue 2, pp. 91–110). <https://doi.org/10.1080/10841806.2020.1750211>
- Jones, M. D., & Radaelli, C. M. (2015). The Narrative Policy Framework: child or monster? *Critical Policy Studies*, 9(3), 339–355. <https://doi.org/10.1080/19460171.2015.1053959>
- Jones, M. D., Shanahan, E. A., & McBeth, M. K. (2014). *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis* (First Edit). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137485861>

- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies* / John W. Kingdon.  
<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat07441a&AN=cpu.629798&site=eds-live>
- Lasswell, H. D. (1972). Communications research and public policy. *Public Opinion Quarterly*, 36(3), 301–310. <https://doi.org/10.1086/268012>
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica. México, D. F.
- Maxwell, J. A. (2020). The Value of Qualitative Inquiry for Public Policy. *Qualitative Inquiry*, 26(2), 177–186. <https://doi.org/10.1177/1077800419857093>
- McBeth, M. K., & Jones, M. D. (2010). A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong? *Policy Studies Journal*, 38(2), 329–353. <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x>  
<http://www.cnpapers3://publication/doi/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x>
- Moreno, C. (2017). La comunicación de políticas públicas en el ámbito local. In *Más poder local, ISSN-e 2172-0223, N.º. 31, 2017 (Ejemplar dedicado a: Comunicación de políticas públicas en el ámbito local)*, págs. 34-41 (Issue 31). Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales (ALICE).  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5962957&info=resumen&idioma=SPA>
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2018). *Consulta Popular Anticorrupción*. Sitio Web.  
[https://elecciones1.registraduria.gov.co/pre\\_cpa\\_20180826/consultas/html/inicio.html](https://elecciones1.registraduria.gov.co/pre_cpa_20180826/consultas/html/inicio.html)
- Roe, E. (1994). Narrative Policy Analysis: Theory and Practice. In *Durham and London: Duke University Press*. (Issue 1). <https://doi.org/10.1177/1350507698291008>
- Roth Deubel, A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, 67–91.  
<https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/1943>
- Sabatier, P. A. (1999). Theories of the Policy Process. In *Theories of the Policy Process* (2007<sup>th</sup> ed.). Westview Press. <https://doi.org/10.1081/E-EPAP2-120041405>
- Shanahan, E. A.; Adams, S. M.; Jones, M. D.; and McBeth, M. K. (2014) “The Blame Game: Narrative Persuasiveness of the Intentional Causal Mechanism”. En: Jones, M. D., Shanahan, E. A., & McBeth, M. K. (2014). *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis* (First Edit). Palgrave Macmillan.  
<https://doi.org/10.1057/9781137485861>
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2011). Policy narratives and policy processes. *Policy Studies Journal*, 39(3), 535–561. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00420.x>

- Shanahan, E. A., Jones, M. D., Mcbeth, M. K (2019). How to conduct a Narrative Policy Framework study. *The Social Science Journal*, 55(3), 332–345. <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2017.12.002>
- Smith-Walter, A., Peterson, H. L., Jones, M. D., & Reynolds Marshall, A. N. (2016). Gun Stories: How Evidence Shapes Firearm Policy in the United States. *Politics and Policy*, 44(6), 1053–10
- Stone, D. (1988). *Policy Paradox: The Art of Decision Making*. New York, USA. W.W. Norton & Company (ed.).
- Toro, J. B., & Rodríguez, M. C. (2001). La comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos. En: *Serie de Documentos de Trabajo INDES*. Washington D.C. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-comunicaci%C3%B3n-y-la-movilizaci%C3%B3n-social-en-la-construcci%C3%B3n-de-bienes-p%C3%BAblicos.pdf>
- Transparencia por Colombia (2019). ¿Qué es corrupción? - Transparencia por Colombia. Sitio Web. <https://transparenciacolombia.org.co/2019/08/27/corrupcion/>
- Transparency International. (2019). *Barómetro global de la corrupción en América Latina y el Caribe 2019*. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/gcb-lac-report-web.pdf>
- Welch, D. D. (1997). Ruling with the Heart: Emotion-Based Public Policy. *Southern California Interdisciplinary Law Journal*, 6, 55–87.

## Anexos

### Anexo 1. Libro de códigos

Nombre del código	Definición
1. Corrupción	“La corrupción consiste en el [...] abuso de posiciones de poder o de confianza, para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones [...]” (Transparencia por Colombia, 2019). Esta categoría recoge concepciones sobre la corrupción o incluso asociaciones de ciertas prácticas con la corrupción. Estas concepciones no se limitan a la corrupción vista desde la consulta, sino a cómo es entendida la corrupción en nuestra cultura. No recoge comentarios sobre la Consulta Popular Anticorrupción.
1.1. Corrupción emocionalidad	La emocionalidad puede jugar un rol determinante en las políticas públicas. Según Welch (1997) “las emociones juegan al menos los siguientes roles importantes en el análisis, la evaluación y la defensa de las políticas públicas: primero, motivan a los individuos a actuar de maneras que consideramos morales; en segundo lugar, mejoran nuestra comprensión y mejoran nuestra perspectiva; y en tercer lugar, sirven como señales de advertencia de que ciertos juicios o decisiones deben examinarse detenidamente”. Por esa razón es importante revisar las emociones asociadas a la corrupción.
1.2. Corrupción evidencia empírica	Este trabajo utiliza los criterios de identificación de evidencia utilizados en estudios de NPF previos (Smith-Walter, Peterson, Jones, Reynolds Marshall, 2016), para quienes constituye evidencia el uso de: estudios científicos, estadísticas, encuestas de opinión pública, leyes y fallos legales y apelaciones a una autoridad. No se mencionan aquí aspectos como ejemplos concretos de casos de corrupción.

2. Consulta popular anticorrupción (mecanismo)	“Para que una narrativa política vaya oficialmente más allá de la crítica o el argumento, debe culminar en una solución que busque controlar de alguna manera el resultado de la política” (Jones, 2014). Para este trabajo, se entiende la Consulta y sus mandatos como la solución política al problema planteado.
2.1. Mandatos de la consulta (medidas)	(Sí: 1   No: 0)
2.1.1. Categoría de los mandatos	Se lista el mandato según las siguientes categorías: 1: Reducir el salario de los congresistas 2: Cárcel para corruptos 3: Pliegos estandarizados 4: Presupuesto participativo (audiencias públicas) 5: Rendición de cuentas de corporados 6: Declaraciones de renta, bienes, impuestos y conflictos de interés 7: Máximo 3 periodos en corporaciones públicas
3. Héroe	“Héroe / solucionador: actor(es) que planean o arreglan, resuelven, ayudan o buscan resolver un problema pasado, actual o futuro. Se requiere poseer intención y/o actuar. No identificar al autor del documento como héroe a menos que el documento discuta explícitamente las acciones de la organización y no solo el hecho de que la organización está proporcionando información o presentando un argumento” (Heikkila, et al. 2014).
3.1. Héroe presente	(Sí: 1   No: 0)
3.2. Categoría de héroe	Se lista el héroe según las siguientes categorías: 1: Ciudadanía 2: Jóvenes 3: Promotores de la consulta 4: Contradictores de la consulta 5: Congreso - Congresistas 6: Gobierno (Alcaldías, Gobernaciones, Ejecutivo nacional) 7: Clase política, políticos, políticos tradicionales 8: Empresas 9: Medios de comunicación Se debe listar uno solo.
3.3. Especificación del héroe (nombre)	Identificación concreta en el nombre de una persona o de un partido político (Claudia López, Angélica Lozano, Iván Duque, Partido Verde, Polo, etc.)
4. Villano	“Villano / Ocasionador del problema: actor(es) que a través de la ACCIÓN crean, provocan, contribuyen, instigan, exacerban o planean contribuir al problema. Necesidad de poseer intención y/o involucramiento de ACCIÓN que cause externalidad negativa o daño” (Heikkila, et al. 2014). En el caso de la corrupción, debe referirse de forma explícita a un actor o tipo de actor que participa en un hecho corrupto o que, con su omisión, facilita la corrupción y se convierte en un cómplice de esta.
4.1. Villano presente	(Sí: 1   No: 0)
4.2. Categoría de villano	Se lista el villano según las siguientes categorías: 1: Ciudadanía 2: Jóvenes 3: Promotores de la consulta 4: Contradictores de la consulta 5: Congreso - Congresistas 6: Gobierno (Alcaldías, Gobernaciones, Ejecutivo nacional) 7: Clase política, políticos, políticos tradicionales 8: Empresas 9: Medios de comunicación Se debe listar uno solo.
4.3. Especificación del villano (nombre)	Identificación concreta en el nombre de una persona o de un partido político (Claudia López, Angélica Lozano, Iván Duque, Partido Verde, Polo, etc.)



5. Víctima	“Víctima: actor(es) que sufre, es el blanco, se ve afectado por el problema y/o el villano” (Heikkila, et al. 2014).
5.1. Víctima presente	(Sí: 1   No: 0)
5.2. Categoría de víctima	Se lista la víctima según las siguientes categorías: 1: Ciudadanía 2: Jóvenes 3: Promotores de la consulta 4: Contradictores de la consulta 5: Congreso - Congressistas 6: Gobierno (Alcaldías, Gobernaciones, Ejecutivo nacional) 7: Clase política, políticos, políticos tradicionales 8: Empresas 9: Medios de comunicación Se debe listar uno solo.
5.3. Especificación de la víctima (nombre)	Identificación concreta en el nombre de una persona o de un partido político (Claudia López, Angélica Lozano, Iván Duque, Partido Verde, Polo, etc.)

## **Anexo 2. Preguntas realizadas a los ciudadanos en el tarjetón electoral de la Consulta Popular Anticorrupción votada el 26 de agosto de 2018**

### *Pregunta 1. Reducir el salario de congresistas y altos funcionarios del Estado*

¿Aprueba usted reducir el salario de los congresistas de 40 a 25 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes-SMLMV, fijando un tope de 25 SMLMV como máxima remuneración mensual de los congresistas y altos funcionarios del Estado señalados en el artículo 197 de la Constitución Política?

### *Pregunta 2. Cárcel a corruptos y prohibirles volver a contratar con el Estado*

¿Aprueba usted que las personas condenadas por corrupción y delitos contra la administración pública deban cumplir la totalidad de las penas en la cárcel, sin posibilidades de reclusión especial, y que el Estado unilateralmente pueda dar por terminados los contratos con ellas y con las personas jurídicas de las que hagan parte, sin que haya lugar a indemnización alguna para el contratista ni posibilidad de volver a contratar con el Estado?

### *Pregunta 3. Contratación transparente obligatoria en todo el país*

¿Aprueba usted establecer la obligación a todas las entidades públicas y territoriales de usar pliegos tipo, que reduzcan la manipulación de requisitos habilitantes y ponderables y la contratación a dedo con un número anormalmente bajo de proponentes, en todo tipo de contrato con recursos públicos?

### *Pregunta 4. Presupuestos públicos con participación de la ciudadanía*

¿Aprueba usted establecer la obligación de realizar audiencias públicas para que la ciudadanía y los corporados decidan el desglose y priorización del presupuesto de inversión de la Nación, los departamentos y los municipios, así como en la rendición de cuentas sobre su contratación y ejecución?

### *Pregunta 5. Congressistas deben rendir cuentas de su asistencia, votación y gestión*

¿Aprueba usted obligar a congresistas y demás corporados a rendir cuentas anualmente sobre su asistencia, iniciativas presentadas, votaciones, debates, gestión de intereses particulares o de lobbistas, proyectos, partidas e inversiones públicas que haya gestionado y cargos públicos para los cuales hayan presentado candidatos?

### *Pregunta 6. Hacer públicas las propiedades e ingresos injustificados de políticos elegidos y extinguirles el dominio*

¿Aprueba usted obligar a todos los electos mediante voto popular a hacer público a escrutinio de la

ciudadanía sus declaraciones de bienes, patrimonio, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés, como requisito para posesionarse y ejercer el cargo; incorporando la facultad de iniciar de oficio investigaciones penales y aplicar la extinción de dominio al elegido y a su potencial red de testaferros como su cónyuge, compañero o compañera permanente, a sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, y a sus socios de derecho o de hecho?

*Pregunta 7. No más atornillados en el poder: máximo 3 períodos en corporaciones públicas*

¿Aprueba usted establecer un límite de máximo tres periodos para ser elegido y ejercer en una misma corporación de elección popular como el Senado de la República, la Cámara de Representantes, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales?