



DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DEL TRABAJO DE GRADO

Yo **MARÍA JOSÉ RODRÍGUEZ OROZCO** identificado(a) con cc. **1.032.487.199** estudiante de la Maestría en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás, declaro mi autoría plena y original del trabajo de grado presentado y titulado:

Construcción discursiva del desempleo en Riohacha como problema público: narrativas y respuesta institucional del nivel nacional y local (2022-2024)

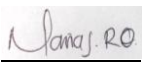
Dirigido por: **Yeilor Rafael Espinel Torres**

En referencia al documento, su autor, abajo firmante declara que:

- El trabajo de grado es inédito, original y de mi exclusiva autoría.
- El contenido del texto y el título no vulneran ningún tipo de derecho de autor, literario, de propiedad o marca de otras personas.
- Asumo la total responsabilidad del contenido expuesto en el trabajo de grado.
- El documento cumple con los requerimientos éticos, bioéticos y de integridad científica de la investigación.

Así mismo, asumo frente a la Universidad cualquier responsabilidad que pudiera derivarse de la autoría o falta de originalidad del contenido del trabajo de grado presentado, como lo indica la Ley 44 de 1993 Sobre Derechos de Autor, el Art. 61 de la Constitución Política de Colombia, el Art. 671 del Código Civil y demás disposiciones legales.

En Bogotá D.C. a los 02 del mes de junio de 2026

Firma: 

Nombre y apellidos: MARÍA JOSÉ RODRÍGUEZ

OROZCO

Cedula: 1.032.487.199

**Construcción discursiva del desempleo en Riohacha como problema público:
narrativas y respuesta institucional del nivel nacional y local (2022–2024)**

María José Rodríguez Orozco

**Maestría en Gobierno y Relaciones Internacionales
Universidad Santo Tomas**

**2026
Bogota D.C**

RESUMEN

Este artículo analiza el desempleo en Riohacha como un problema público cuya definición, interpretación y proyección institucional se construyen de manera discursiva desde distintos niveles del Estado. En una ciudad marcada por la desigualdad territorial, la informalidad laboral y una condición históricamente periférica, el desempleo no circula únicamente como dato estadístico, sino también como objeto de comunicación pública, narrativas institucionales y estrategias discursivas que inciden en la forma en que el problema es comprendido y en cómo se proyecta la respuesta desde los distintos niveles del Estado. La pregunta que orienta la investigación es ¿Cómo el Gobierno nacional (Presidencia y Ministerio del Trabajo) y las instituciones locales de Riohacha (Alcaldía y Secretaría de Desarrollo Económico) construyen discursivamente el desempleo como problema público y proyectan institucionalmente su respuesta durante el periodo 2022–2024?

Desde un enfoque metodológico cualitativo, con diseño de estudio de caso, el análisis se apoya en herramientas de análisis de contenido y análisis del discurso, sustentadas en el marco teórico de Pierre Bourdieu junto con los aportes de la teoría del framing y los estudios sobre esfera pública y legitimidad institucional. El estudio identifica los principales marcos de representación del desempleo contruidos desde lo nacional y lo local, y reconoce diferencias, vacíos y desarticulaciones en la manera en que ambos niveles comunican el fenómeno. Los resultados muestran que el contraste entre estas formulaciones revela no solo distintas comprensiones del desempleo, sino también formas divergentes de posicionar responsabilidades, prioridades y horizontes de acción pública en un territorio periférico.

Palabras clave: desempleo; comunicación pública; narrativas institucionales; legitimidad institucional; periferia; Riohacha.

ABSTRACT

This article examines unemployment in Riohacha as a public problem whose definition, interpretation, and institutional projection are discursively constructed across different levels of the state. In a city characterized by territorial inequality, labor informality, and a historically peripheral condition, unemployment circulates not only as a statistical indicator but also as an object of public communication, institutional narratives,

and discursive strategies that shape how the issue is understood and how responses to it are projected by different levels of government.

The research is guided by the following question: How do the national government (the Presidency and the Ministry of Labor) and Riohacha's local institutions (the Mayor's Office and the Secretariat of Economic Development) discursively construct unemployment as a public problem and institutionally project their responses to it during the 2022–2024 period?

Adopting a qualitative methodological approach and a case study design, the analysis draws on content analysis and discourse analysis techniques, grounded in the theoretical framework of Pierre Bourdieu, as well as contributions from framing theory and studies on the public sphere and institutional legitimacy. The study identifies the principal frames through which unemployment is represented at both the national and local levels and highlights differences, gaps, and disconnections in the ways these two levels communicate the phenomenon.

Keywords: unemployment; public communication; institutional narratives; institutional legitimacy; periphery; Riohacha.

INTRODUCCIÓN

El desempleo en territorios periféricos como Riohacha no puede leerse solo a partir de sus indicadores. Más allá de las cifras, se trata de un fenómeno atravesado por procesos de comunicación pública que moldean su significado social, político e institucional. En Colombia, durante el gobierno de Gustavo Petro (2022–2024), el desempleo ocupó un lugar central en la agenda pública, no únicamente como variable macroeconómica, sino como campo de disputa narrativa donde confluyen actores nacionales y locales. La manera en que el Gobierno nacional, el Ministerio del Trabajo y las instituciones territoriales nombran y enmarcan este problema contribuye a definir sus causas, sus responsables y las respuestas posibles, con efectos concretos sobre cómo la ciudadanía percibe la acción del Estado.

El punto de partida de este trabajo es, por tanto, una pregunta sobre el discurso y no sobre las cifras. No interesa aquí si el desempleo bajó o subió durante el periodo analizado, sino qué decía el Estado sobre él: desde dónde lo definía, qué causas privilegiaba, qué tipo de soluciones proyectaba y cómo todo eso cambiaba según el nivel institucional que tomara la palabra. Esa es la apuesta analítica que atraviesa el artículo de principio a fin.

Para desarrollarla, el estudio se apoya en el análisis del discurso y en el análisis de contenido cualitativo como herramientas metodológicas. El marco conceptual de Pierre Bourdieu (1989) permite entender cómo el poder simbólico opera en la producción de narrativas institucionales, mientras que la teoría del framing (Entman, 1993) ilumina de qué modo los actores estatales seleccionan y organizan determinadas lecturas sobre el desempleo, privilegiando ciertos elementos sobre otros. Desde ese enfoque, los discursos no son solo información: son prácticas que producen efectos políticos y simbólicos.

El artículo se organiza de la siguiente manera. Primero se presentan el planteamiento del problema y los objetivos que guían la investigación. Luego se describe el diseño metodológico y se desarrolla el estado del arte. A continuación, se analizan las narrativas del nivel nacional y, después, las del nivel local. El texto cierra con un análisis comparado, una discusión de hallazgos y las conclusiones del estudio.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El desempleo en Riohacha ha sido ampliamente documentado como un problema socioeconómico asociado a la desigualdad territorial, la informalidad laboral y la fragilidad institucional. Sin embargo, más allá de su medición cuantitativa, persiste un vacío en la comprensión de cómo este fenómeno es construido de manera discursiva como problema público desde distintos niveles del Estado. No basta con saber que Riohacha registra tasas de desempleo superiores al promedio nacional: la pregunta que abre este trabajo apunta a algo distinto. A cómo las instituciones del Estado hablan de ese problema, qué marcos utiliza, qué causas destaca y qué respuestas proyecta desde cada uno de sus niveles.

La teoría del framing ofrece una clave para entender por qué eso importa. Los encuadres no solo describen la realidad: la organizan. Al resaltar ciertos elementos y silenciar otros, los actores institucionales no están simplemente comunicando datos, sino construyendo versiones del problema que tienen consecuencias políticas y simbólicas concretas (Entman, 1993). Desde esa perspectiva, la narrativa gubernamental sobre el desempleo no es un reflejo neutro de los indicadores, sino una producción con lógica propia que vale la pena examinar.

Las divergencias entre niveles institucionales pueden generar desarticulaciones en la configuración del desempleo como problema público y afectar la manera en que la ciudadanía percibe la coherencia y la legitimidad del Estado. Habermas (1996) señala que la esfera pública es el espacio donde las instituciones producen y disputan los fundamentos

de su legitimidad; desde esa perspectiva, la narrativa sobre el desempleo no es un asunto secundario, sino un componente sustantivo de la acción estatal.

El problema de investigación se centra, entonces, en analizar comparativamente cómo el Gobierno nacional y las instituciones locales de Riohacha construyen discursivamente el desempleo, y en qué medida las diferencias entre estas formulaciones inciden en la configuración del problema y en la legitimidad institucional, en un contexto marcado por la periferia y la desigualdad estructural. La pregunta que guía el trabajo es:

¿Cómo el Gobierno nacional (Presidencia y Ministerio del Trabajo) y las instituciones locales de Riohacha (Alcaldía y Secretaría de Desarrollo Económico) construyen discursivamente el desempleo como problema público y proyectan institucionalmente su respuesta durante el periodo 2022–2024?

El objetivo general del estudio es comprender cómo el Gobierno nacional (Presidencia y Ministerio del Trabajo) y las instituciones locales de Riohacha (Alcaldía y Secretaría de Desarrollo Económico) construyen discursivamente el desempleo como problema público y proyectan institucionalmente su respuesta durante el periodo 2022–2024.

Objetivos específicos:

1. **Describir** las estrategias de comunicación pública, las narrativas institucionales y los discursos contruidos por el Gobierno nacional (Presidencia y Ministerio del Trabajo) en torno al desempleo frente al caso de Riohacha durante el periodo 2022–2024.
2. **Describir** las estrategias de comunicación institucional, las narrativas predominantes y los discursos públicos producidos por la Alcaldía de Riohacha y la Secretaría de Desarrollo Económico en torno al desempleo, con el propósito de comprender cómo este problema es representado y comunicado en el ámbito territorial durante el periodo 2022–2024.
3. **Contrastar** las estrategias comunicativas, las narrativas institucionales y los discursos públicos del Gobierno nacional y de las instituciones del nivel local de Riohacha, con el fin de identificar convergencias, divergencias, tensiones y vacíos en la construcción

DISEÑO METODOLÓGICO

Esta investigación adopta un enfoque cualitativo de carácter interpretativo. El propósito no es medir el desempleo ni establecer relaciones causales entre variables, sino analizar la producción de sentidos, marcos interpretativos y narrativas institucionales que configuran la comprensión del fenómeno en la esfera pública. En esa lógica, el desempleo se asume como un objeto de construcción simbólica: su definición, las causas que se le atribuyen y las soluciones que se proyectan son resultado de prácticas discursivas situadas, no hechos dados de antemano. Este tipo de preguntas se orienta por objetivos de comprensión y no por hipótesis verificables, lo que es propio de los estudios cualitativos e interpretativos que trabajan con análisis de discurso y estudio de caso (Hernández Sampieri et al., 2014; Creswell, 2014; Yin, 2018).

El diseño corresponde a un estudio de caso, en el que Riohacha se aborda como escenario especialmente relevante para examinar estas dinámicas. En tanto territorio periférico, la ciudad concentra condiciones estructurales como la desigualdad territorial, la alta informalidad laboral y la fragilidad institucional, pero también constituye un espacio donde se disputan narrativas sobre responsabilidad estatal y horizontes de transformación. El estudio no busca generalizaciones estadísticas, sino una comprensión profunda y situada de cómo las instituciones del Estado construyen discursivamente el desempleo en ese contexto concreto.

La delimitación temporal abarca el periodo comprendido entre el 7 de agosto de 2022 y el 31 de diciembre de 2024, lo que permite examinar el inicio y la consolidación del gobierno de Gustavo Petro. En términos analíticos, la unidad de estudio está conformada por discursos institucionales entendidos como producciones oficiales: comunicados, intervenciones públicas, documentos de política y gestión, ubicados en cuatro niveles institucionales: la Presidencia de la República, el Ministerio del Trabajo, la Alcaldía de Riohacha y la Secretaría de Desarrollo Económico.

La construcción del corpus se realizó mediante la recolección sistemática de documentos disponibles en fuentes oficiales. Los criterios de inclusión contemplan la presencia explícita de referencias al desempleo o al mercado laboral, la vinculación directa con Riohacha o La Guajira, y la existencia de elementos discursivos orientados a definir el problema, identificar causas o proyectar soluciones. El tamaño final del corpus se determinó mediante una selección documental intencional, delimitada por los criterios institucionales, temáticos y temporales descritos anteriormente. La selección buscó

representar de manera equilibrada las cuatro instituciones analizadas y el periodo completo 2022–2024, priorizando la riqueza interpretativa y la diversidad de tipologías documentales sobre el volumen.

El corpus quedó conformado por dos tipos de fuentes diferenciadas. El corpus principal de análisis integró las piezas comunicativas e institucionales producidas por las cuatro instituciones que conforman la unidad de análisis: la Presidencia de la República, el Ministerio del Trabajo, la Alcaldía de Riohacha y la Secretaría de Desarrollo Económico. De manera complementaria, se emplearon como fuentes de contexto los boletines técnicos del DANE, los informes de la Cámara de Comercio de La Guajira, del GIFMM y de la plataforma R4V, entre otros documentos de referencia. Estas fuentes contextuales permitieron situar los discursos institucionales en su entorno socioeconómico sin constituir el objeto central de aplicación de las herramientas de análisis del discurso y de contenido.

La estrategia de análisis se articula en dos fases complementarias. En la primera, el análisis de contenido cualitativo identificó patrones y diferencias en la construcción discursiva del desempleo a través de un sistema de categorías que incluye la definición del problema, la atribución de causas, la asignación de responsabilidades, las soluciones propuestas y la representación del territorio. En la segunda fase, el análisis del discurso profundizó en las dimensiones simbólicas y relacionales de las construcciones identificadas, apoyándose en las nociones de campo y poder simbólico de Bourdieu (1989) y en la teoría del framing (Entman, 1993). Para asegurar la transparencia del proceso, se emplearon matrices de registro, fichas de análisis y guías de codificación que permitan documentar las decisiones interpretativas.

ESTADO DEL ARTE

La literatura sobre el mercado laboral en Colombia ha establecido con bastante claridad que el desempleo no puede leerse al margen de la desigualdad territorial. Mientras las grandes ciudades concentran mayores capacidades institucionales y económicas, territorios como Riohacha acumulan informalidad, rezago productivo y fragilidad estructural (Otero-Cortés et al., 2023; Fundesarrollo, 2025). Los datos del DANE, la Cámara de Comercio de La Guajira y el Observatorio de Condiciones Socioeconómicas del Caribe confirman que, más que una condición coyuntural, el desempleo en la ciudad expresa una precariedad laboral persistente, agravada por la baja diversificación

económica, las brechas educativas y la presión que ejerce el flujo migratorio venezolano sobre el mercado de trabajo local (GIFMM, 2024).

Sin embargo, esa literatura ha prestado menor atención a la dimensión discursiva del fenómeno. La teoría del framing ofrece un punto de entrada útil para cubrir ese vacío: Para Robert Entman (1993), enmarcar es seleccionar algunos aspectos de la realidad percibida y hacerlos más prominentes en un texto comunicativo, de modo que se promueva una definición particular del problema, una interpretación causal, una evaluación moral y una recomendación de tratamiento.

Esta definición propone cuatro dimensiones que se usarán de forma sistemática en el análisis del corpus. La primera es la definición del problema: ¿cómo nombra cada institución el desempleo?, ¿cómo dato económico, como problema social, como reto de gestión, como deuda histórica? La segunda es la atribución de causas: ¿qué factores se señalan como origen del desempleo en Riohacha?, ¿estructurales, coyunturales, territoriales, individuales? La tercera es la asignación de responsabilidades: ¿quién debe actuar y quién es señalado como responsable de la situación?, ¿el nivel nacional, el local, el sector privado, los propios desempleados? La cuarta es la proyección de soluciones: ¿qué respuestas se proponen y con qué horizonte temporal?, ¿programas de formación, formalización laboral, inversión pública, articulación interinstitucional?

Analizar los discursos institucionales desde estas cuatro dimensiones permite trazar un mapa comparado de los encuadres del nivel nacional y el nivel local, identificar sus coincidencias y sus diferencias, y reconocer qué aspectos del problema permanecieron fuera del marco en ambos niveles. Esos silencios son tan significativos como lo que se dice, porque revelan los límites de cada narrativa institucional.

Desde América Latina, estudios sobre la cobertura mediática de la pobreza y la exclusión muestran que las narrativas oscilan entre enfoques estructurales y explicaciones que individualizan el problema en los propios afectados (Quiñónez Gómez, 2022; Fuentes, 2022). Desde la comunicación política comparada, investigaciones en otros contextos demuestran que los discursos públicos sobre el desempleo influyen en la percepción social del problema y en el apoyo ciudadano a determinadas políticas (Okoroji et al., 2021; Evanytha, 2022; Yang, 2025). A su vez, los estudios sobre legitimidad institucional señalan que la confianza en el Estado no depende únicamente de resultados materiales, sino también de la manera en que esos resultados son comunicados y justificados públicamente (Norris, 2011; Lindgren et al., 2024; Popova et al., 2025).

En el caso colombiano, la comunicación pública del desempleo ha sido abordada de forma marginal en la investigación académica, especialmente en lo que respecta a territorios periféricos. Wacquant (2007) ofrece una perspectiva relevante al señalar que los territorios marginalizados no solo padecen condiciones materiales difíciles, sino que además son contruidos simbólicamente desde el centro como espacios de déficit y atraso, lo que refuerza su posición subordinada en el campo político. Esa observación resulta especialmente pertinente para Riohacha, cuya visibilidad en la agenda nacional tiende a reducirse a su posición en el ranking de ciudades con mayor desempleo.

El marco teórico de Bourdieu (1989) complementa esta lectura. particularmente de su noción de poder simbólico. Para Bourdieu, el poder simbólico es la capacidad de hacer ver y hacer creer, de imponer ciertas visiones del mundo como versiones naturales y legítimas de la realidad. En el campo político e institucional, ese poder se ejerce, entre otras formas, a través del lenguaje y de las categorías con que los actores nombran los problemas sociales. Cuando la Presidencia define el desempleo como un indicador de gestión, o cuando el Ministerio del Trabajo lo enmarca como un problema de informalidad estructural, ambas instituciones están ejerciendo un tipo de poder simbólico: están produciendo sentido sobre un problema público y, al mismo tiempo, legitimando su propia posición como actores autorizados para hablar sobre él.

La noción de campo, también central en Bourdieu, permite entender el espacio de relaciones en que operan estos actores. El campo institucional no es un espacio neutro: en él existen posiciones, jerarquías y disputas por el capital simbólico. En ese contexto, las narrativas sobre el desempleo no son simplemente comunicaciones informativas, sino intervenciones en un campo de lucha por la definición legítima del problema. Esto explica por qué el nivel nacional y el nivel local pueden producir encuadres distintos sobre un mismo fenómeno: cada uno ocupa una posición diferente en el campo y busca acumular o preservar su capital simbólico a través de su discurso.

El corpus documental

El corpus está compuesto por veinte piezas comunicativas e institucionales de acceso público, producidas por las cuatro instituciones que conforman la unidad de análisis: la Presidencia de la República, el Ministerio del Trabajo, la Alcaldía de Riohacha y la Secretaría de Desarrollo Económico. Su selección siguió tres criterios: presencia explícita de referencias al desempleo, el empleo o el mercado laboral; vinculación directa o indirecta con Riohacha o La Guajira; y existencia de elementos discursivos orientados a definir el

problema, atribuir causas, asignar responsabilidades o proyectar soluciones. Las tipologías documentales incluyen discursos presidenciales, informes de gestión, documentos de política pública, boletines técnicos, comunicados de prensa, planes de desarrollo y registros de eventos institucionales.

Tabla 1. Corpus documental del estudio

Nº	Tipo de pieza	Institución emisora	Fecha / Periodo	Fuente / Acceso
1	Discurso de posesión presidencial	Presidencia de la República	7 ago. 2022	presidencia.gov.co – sección 'Discursos'
2	Alocución presidencial – Día Internacional del Trabajo	Presidencia de la República	1 may. 2023	presidencia.gov.co – sección 'Discursos'
3	Informe al Congreso de la República – primer año de gobierno	Presidencia de la República	Ago. 2023	presidencia.gov.co – sección 'Informes'
4	Alocución presidencial – Día Internacional del Trabajo	Presidencia de la República	1 may. 2024	presidencia.gov.co – sección 'Discursos'
5	Informe al Congreso de la República – segundo año de gobierno	Presidencia de la República	Ago. 2024	presidencia.gov.co – sección 'Informes'
6	Documento de política: Estrategia Empleo para la Vida	Ministerio del Trabajo	2022	mintrabajo.gov.co – sección 'Políticas'
7	Informe de gestión 2022–2023	Ministerio del Trabajo	2023	mintrabajo.gov.co – sección 'Transparencia y acceso a la información'
8	Comunicado de prensa: instalación de mesa de empleabilidad en La Guajira	Ministerio del Trabajo	2023	mintrabajo.gov.co – sección 'Sala de prensa'
9	Informe de gestión 2023–2024	Ministerio del Trabajo	2024	mintrabajo.gov.co – sección 'Transparencia y acceso a la información'
10	Comunicado de prensa: resultados del programa de formalización laboral	Ministerio del Trabajo	2024	mintrabajo.gov.co – sección 'Sala de prensa'
11	Plan de Desarrollo Municipal de Riohacha 2020–2023	Alcaldía de Riohacha	2020	riohacha.gov.co – sección 'Planeación'
12	Plan de Desarrollo Municipal de	Alcaldía de Riohacha	2024	riohacha.gov.co – sección 'Planeación'

	Riohacha 2024–2027			
13	Comunicados de prensa: ferias de empleo y programas de formación laboral (selección de tres piezas)	Alcaldía de Riohacha	2022–2024	riohacha.gov.co – sección 'Sala de prensa'
COMPLEMENTARIOS				
14	Boletín técnico GEIH: mercado laboral – trimestre móvil marzo–mayo 2023 (ciudades)	DANE	Jul. 2023	dane.gov.co – sección 'Mercado laboral'
15	Boletín técnico: ocupación informal – trimestre móvil marzo–mayo 2023	DANE	Jul. 2023	dane.gov.co – sección 'Mercado laboral'
16	Boletín técnico GEIH: mercado laboral – trimestre móvil agosto–octubre 2024 (ciudades)	DANE	Dic. 2024	dane.gov.co – sección 'Mercado laboral'
17	Boletín técnico GEIH: mercado laboral – trimestre móvil septiembre–noviembre 2024 (ciudades)	DANE	Ene. 2025	dane.gov.co – sección 'Mercado laboral'
18	Informe de gestión: Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo 2022–2023	Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo de Riohacha	2023	riohacha.gov.co – sección 'Informes de gestión'
19	Informe de mercado laboral regional – La Guajira 2022–2023	Cámara de Comercio de La Guajira	2024	camaraguajira.org.co – sección 'Publicaciones'
20	Informe socioeconómico de La Guajira 2023–2024	Cámara de Comercio de La Guajira	2025	camaraguajira.org.co – sección 'Publicaciones'

Fuente: elaboración propia. Todas las piezas documentales son de acceso público en los portales institucionales oficiales indicados.

RESULTADOS

El análisis del corpus se llevó a cabo en dos fases. En la primera se aplicó el análisis de contenido cualitativo: cada pieza fue codificada en las cuatro dimensiones del framing

de Entman (1993) definición del problema, atribución de causas, asignación de responsabilidades y proyección de soluciones mediante fichas de análisis y matrices de registro. En la segunda fase se profundizó en las dimensiones simbólicas a través del análisis del discurso, orientado por las nociones de campo y poder simbólico de Bourdieu (1989), con guías de codificación que documentaron las decisiones interpretativas.

Narrativas del nivel nacional: Presidencia de la República y Ministerio del Trabajo

Este apartado responde al primer objetivo específico del estudio: describir las estrategias de comunicación pública, las narrativas institucionales y los discursos contruidos por el Gobierno nacional en torno al desempleo frente al caso de Riohacha durante el periodo 2022–2024. El análisis se apoya en los documentos 1 al 10 de los corpus producidos por la Presidencia de la República y el Ministerio del Trabajo examinados desde las cuatro dimensiones del framing. Como se muestra a continuación, ambas instituciones construyeron encuadres diferenciados sobre el mismo fenómeno, lo que evidencia cómo la posición de cada actor en el campo institucional orienta su forma de representar y comunicar el desempleo.

La Presidencia de la República: el desempleo como indicador de gestión

Desde la dimensión de la definición del problema, los discursos presidenciales enmarcaron el desempleo, ante todo, como un indicador que refleja el estado de la economía y el desempeño del gobierno. En el discurso de posesión del 7 de agosto de 2022 (corpus 1), Petro definió el desempleo no como una falla puntual del mercado laboral, sino como el resultado de un modelo económico basado en la extracción de recursos naturales que no genera suficientes empleos estables ni diversificados. Esta lectura estructural posicionó al gobierno como agente de transformación, capaz de reorientar la economía hacia sectores con mayor capacidad de generar trabajo digno.

Sin embargo, en los informes al Congreso de 2023 y 2024 (corpus 3 y 5) y en las alocuciones del Día del Trabajo (corpus 2 y 4), el encuadre predominante fue más coyuntural: el desempleo se midió en términos de su evolución trimestral y su descenso se presentó como evidencia del impacto de las políticas del 'Gobierno del Cambio'. En la atribución de causas, el discurso presidencial osciló entre un registro estructural dependencia del petróleo, informalidad histórica, falta de diversificación productiva y uno relacional, que señaló la herencia de gobiernos anteriores. En ninguno de los documentos del corpus se encontró una elaboración sistemática de las causas específicas del desempleo

en Riohacha: la ciudad apareció principalmente como parte del agregado nacional de ciudades con alto desempleo, no como un caso con características propias que merecieran análisis diferenciado.

En la asignación de responsabilidades, los documentos presidenciales depositaron la responsabilidad principal en el Gobierno nacional como actor transformador, reconociendo la corresponsabilidad del sector privado y las entidades territoriales. Las soluciones proyectadas (corpus 3 y 5) incluyeron la transición hacia una economía productiva, el fortalecimiento de la formación para el trabajo, la expansión de la protección social y el emprendimiento. Estas propuestas tuvieron un horizonte programático de largo plazo, situándose en el plano de las orientaciones políticas generales más que en el de las acciones concretas para territorios específicos. El efecto simbólico fue doble: posicionó al gobierno como actor central y legítimo en el campo político (Bourdieu, 1989), pero redujo a Riohacha a un dato en el ranking nacional, sin una narrativa que elaborara las complejidades estructurales de su mercado laboral.

El Ministerio del Trabajo: el desempleo como problema de política sectorial

El Ministerio del Trabajo construyó un encuadre diferente. Desde la dimensión de la definición del problema, los documentos ministeriales del corpus (6 al 10) enmarcaron el desempleo como un problema de política pública con dimensiones estructurales específicas: la informalidad, la precariedad laboral y las brechas en la protección social. La estrategia 'Empleo para la Vida' (corpus 6) es el documento más representativo de este enfoque: define el desempleo no como ausencia de ocupación, sino como resultado de un mercado laboral que genera trabajo sin garantías, sin estabilidad y sin acceso a seguridad social. Esta definición amplió el objeto de intervención institucional: ya no solo se trata de crear empleos, sino de mejorar su calidad.

El lenguaje de los informes de gestión ministeriales (corpus 7 y 9) refuerza esta lectura: categorías como 'formalización', 'empleo digno', 'trabajo decente' y 'protección social' revelan una coherencia conceptual que, desde la perspectiva de Bourdieu (1989), ejerce un poder simbólico específico al establecer qué cuenta como problema laboral legítimo y qué tipo de intervención estatal resulta necesaria. En la atribución de causas, el Ministerio señaló la informalidad estructural como factor explicativo central, reforzada por la ausencia histórica de mecanismos de formalización efectivos y la débil articulación entre oferta educativa y demanda laboral. En los comunicados referidos a La Guajira (corpus 8)

se añadieron causas territoriales específicas: el aislamiento geográfico, la baja diversificación productiva y la presión que ejerce la migración venezolana sobre el mercado informal de la ciudad.

Desde la asignación de responsabilidades, los documentos ministeriales distribuyeron la tarea entre el Gobierno nacional como garante de la política laboral, los empleadores y las entidades territoriales, en coherencia con el enfoque de trabajo decente de la OIT, con quien el Ministerio trabajó articuladamente en el caso de La Guajira (corpus 8). Las soluciones proyectadas comprendieron cuatro líneas: formalización laboral de trabajadores independientes, fortalecimiento de la red de agencias de empleo del SENA, programas de formación sectorial y protección al cesante mediante la Ley 1636 de 2013. La instalación de la mesa de empleabilidad en 2023 (corpus 8) fue la expresión territorial de estas líneas. No obstante, el lenguaje especializado del Ministerio limitó la traducción de sus políticas en términos comprensibles para la ciudadanía de Riohacha, siendo más apto, en términos de Habermas (1996), para la legitimación técnica ante actores especializados que para construir confianza en la esfera pública más amplia.

Narrativas del nivel local: Alcaldía de Riohacha y Secretaría de Desarrollo Económico

Este apartado responde al segundo objetivo específico: describir las estrategias de comunicación institucional, las narrativas predominantes y los discursos públicos producidos por la Alcaldía de Riohacha y la Secretaría de Desarrollo Económico en torno al desempleo durante el periodo 2022–2024. El análisis se apoya en los documentos 11, 12, 13 y 18 del corpus principal, correspondientes a los planes de desarrollo municipal, los comunicados de prensa y el informe de gestión de la Secretaría de Desarrollo Económico. Los boletines del DANE (documentos 14 al 17) y los informes de la Cámara de Comercio de La Guajira (documentos 19 y 20) se emplearon como fuentes complementarias de contexto para situar los encuadres locales en el entorno socioeconómico del territorio, sin constituir objeto directo de análisis del discurso. A diferencia del nivel nacional, las instituciones locales construyeron sus encuadres desde la gestión territorial concreta y el reconocimiento de las limitaciones estructurales del municipio, lo que produjo una narrativa más cercana al territorio pero con menor proyección en la esfera pública más amplia.

La Alcaldía de Riohacha: gestión territorial entre la urgencia y la promesa

Desde la dimensión de la definición del problema, los Planes de Desarrollo Municipal de Riohacha (corpus 11 y 12) son los documentos más representativos del nivel local. En ambos, el desempleo es un reto de gestión territorial con raíces estructurales: expresión de la debilidad del tejido productivo local, la alta informalidad, la escasa diversificación económica y la dependencia del comercio fronterizo y la economía popular. El Plan 2020–2023 articuló el desempleo con la oferta de formación laboral, el turismo como sector generador de empleo y la formalización de los trabajadores de la economía popular. El Plan 2024–2027 continuó ese encuadre y añadió explícitamente el impacto de la migración venezolana como factor que presiona el mercado laboral informal, reconociendo así una causa que el nivel nacional prácticamente ignoró. Ambos planes situaron el problema en las condiciones históricas y geográficas concretas de Riohacha, en lugar de integrarlo a un diagnóstico macroeconómico general.

En la atribución de causas, los documentos locales señalaron un conjunto más territorializado de factores que los del nivel nacional: la baja diversificación económica, la dependencia de sectores informales, la débil articulación entre la oferta educativa y la demanda laboral, el impacto migratorio venezolano y la falta de inversión productiva en el territorio. En la asignación de responsabilidades, la Alcaldía estableció una distribución compartida: asumió la coordinación territorial, pero señaló al Gobierno nacional como el responsable central de las políticas de formalización, financiamiento y regulación laboral. Este discurso de limitación estructural cumple, desde la perspectiva del poder simbólico (Bourdieu, 1989), una función de moderación de la rendición de cuentas; sin embargo, si se convierte en el registro dominante, puede erosionar la confianza ciudadana en la capacidad de la Alcaldía para actuar (Norris, 2011).

En cuanto a las soluciones proyectadas, los comunicados de prensa de la Alcaldía sobre ferias de empleo y programas de formación laboral (corpus 13) mostraron una orientación hacia acciones de corto plazo, visibles y con capacidad de movilizar expectativas ciudadanas: ferias de empleo masivas, jornadas de orientación laboral, convenios con el SENA para formación técnica y apoyos a emprendimientos pequeños. El informe de gestión de la Secretaría de Desarrollo Económico (corpus 18) complementó este panorama con información sobre el número de personas atendidas, los sectores económicos priorizados y los resultados de los programas de formalización del nivel local. Estas acciones tuvieron un alcance limitado en comparación con la magnitud del problema, pero

cumplieron una función comunicativa relevante: proyectar una imagen de gestión activa y comprometida con el territorio.

La comunicación local: entre la urgencia, la resiliencia y la promesa

El análisis del conjunto del corpus local permite identificar tres registros discursivos que coexistieron en la comunicación de la Alcaldía de Riohacha. El primero, el de la urgencia, buscó posicionar el desempleo como una prioridad inaplazable y visibilizar su impacto en la vida cotidiana. Apelando a datos del DANE y de la Cámara de Comercio de La Guajira, los comunicados institucionales enfatizaron la gravedad de la situación y llamaron a focalizar esfuerzos en las poblaciones más afectadas: jóvenes, mujeres cabeza de hogar y trabajadores del sector informal.

El segundo registro, el de la resiliencia, resaltó la capacidad de la ciudad y sus habitantes para sostenerse en contextos adversos, la fortaleza de la economía popular y la vitalidad cultural del territorio. Riohacha apareció no solo como espacio golpeado por el desempleo, sino como territorio con recursos propios capaces de activarse, coherente con la narrativa contraestigmática que Wacquant (2007) asocia a la capacidad de los territorios periféricos de contrarrestar las visiones reduccionistas del centro. El tercer registro, el de la promesa de reactivación, orientó el discurso hacia la acción concreta ferias de empleo, formación laboral y convenios con el sector privado, proyectando una imagen de gestión activa. No obstante, con la tasa de desempleo en Riohacha sostenida en el 15,3 % para el trimestre agosto–octubre de 2024 (DANE, 2024a), la brecha entre las expectativas construidas discursivamente y los resultados reales constituye, según Norris (2011), uno de los principales factores que erosionan la confianza ciudadana.

Análisis comparado: convergencias, divergencias, tensiones y vacíos entre los niveles institucionales

El contraste de los encuadres del nivel nacional y del nivel local, examinados desde las cuatro dimensiones del framing, construye un mapa comparado de la construcción discursiva del desempleo en Riohacha durante el periodo 2022–2024. El análisis identifica cómo cada institución organizó el problema, qué silencios produjo y qué efectos simbólicos generó en su configuración como problema público.

Tabla 2. Análisis comparado de los encuadres institucionales según las dimensiones del framing de Entman (1993)

Dimensión del framing	Presidencia + Ministerio del Trabajo (nivel nacional)	Alcaldía + Secretaría de Desarrollo Económico (nivel local)	Tensión / Vacío identificado
Definición del problema	El desempleo se define como indicador de gestión (Presidencia) y como expresión de informalidad estructural del mercado laboral (Ministerio). Ambas definiciones son de escala nacional.	El desempleo se define como reto de gestión territorial condicionado por la fragilidad del tejido productivo local y la alta informalidad histórica de Riohacha.	El nivel nacional no elaboró una definición diferenciada para Riohacha. La ciudad apareció integrada en el agregado nacional sin un diagnóstico territorial específico.
Atribución de causas	Causas estructurales generales: modelo extractivista (Presidencia), informalidad del mercado laboral, brechas de formación (Ministerio).	Causas territoriales específicas: baja diversificación económica, dependencia del comercio informal, impacto de la migración venezolana, falta de inversión productiva.	La migración venezolana como causa del desempleo local fue reconocida por el nivel local pero estuvo casi ausente en los documentos del nivel nacional.
Asignación de responsabilidades	El Gobierno nacional se posiciona como actor central en la transformación. El sector privado y las entidades territoriales son corresponsables.	La Alcaldía asume la coordinación territorial pero señala al nivel nacional como responsable central de las políticas de formalización y financiamiento.	Existe una tensión entre el nivel nacional que delega hacia el local y el nivel local que apela al nacional. Ninguno asume la responsabilidad exclusiva de la situación de Riohacha.
Proyección de soluciones	Soluciones de política amplia y horizonte largo: transición económica, formalización laboral, protección al cesante, fortalecimiento del SENA.	Soluciones de menor escala y horizonte corto: ferias de empleo, formación técnica, apoyo a emprendimientos, articulación con el sector privado local.	Las soluciones del nivel nacional tienen poca traducción operativa para Riohacha. Las del nivel local tienen alcance limitado frente a la magnitud del problema.
Representación de Riohacha	La ciudad aparece principalmente como dato en el ranking nacional de ciudades con alto desempleo. Sin elaboración territorial específica.	La ciudad se representa como espacio de urgencia y de potencial al mismo tiempo: territorio con deudas históricas pero con recursos culturales y sociales propios.	El contraste entre la representación condensada del nivel nacional y la representación compleja del nivel local refleja la asimetría de poder simbólico entre ambas escalas.

Fuente: elaboración propia a partir del análisis del corpus documental (2022–2024) y el modelo de framing de Entman (1993).

Convergencias

El punto de mayor encuentro entre el nivel nacional y el local fue el uso de los datos del DANE como referente compartido de legitimación técnica. Todos los documentos del corpus recurrieron, en mayor o menor medida, a los indicadores de desempleo e informalidad publicados por el DANE para sustentar sus narrativas, aunque con propósitos distintos: en el nivel nacional, los datos funcionaron como argumento de gestión; en el nivel local, como evidencia de urgencia. En ambos casos, la cifra operó como ancla de credibilidad, coherente con lo que Habermas (1996) describe como la necesidad de las instituciones de fundar sus afirmaciones en razones públicamente verificables.

Una segunda convergencia fue el uso del discurso de la formalización como respuesta deseable al desempleo. Tanto el Ministerio del Trabajo como la Alcaldía de Riohacha plantearon la formalización laboral como uno de los ejes centrales de la solución, aunque con alcances y mecanismos distintos. Esta coincidencia conceptual no se tradujo, sin embargo, en una articulación efectiva entre los programas del nivel nacional y las acciones del nivel local.

Divergencias

Las diferencias más notorias entre los dos niveles se expresaron en la escala del encuadre y en el horizonte temporal de las soluciones. El nivel nacional construyó encuadres de carácter agregado y orientados a la política amplia; el nivel local privilegió lecturas situadas y orientadas a la gestión concreta. Esto produjo una asimetría comunicativa: las narrativas nacionales tuvieron mayor alcance y visibilidad, pero menor capacidad de dar cuenta de las particularidades de Riohacha; las narrativas locales resultaron más ajustadas al territorio, pero con menor proyección en la esfera pública más amplia.

Otra divergencia relevante se encontró en la representación de Riohacha como sujeto o como objeto. En el nivel nacional, la ciudad apareció fundamentalmente como objeto de preocupación, dato en el ranking o territorio de intervención. En el nivel local, la ciudad se representó también como sujeto con capacidades propias: un territorio que conoce su realidad, que identifica sus causas específicas y que busca construir respuestas desde el propio tejido social y económico local. Esta diferencia de posicionamiento es coherente con lo que Wacquant (2007) describe como la tensión entre la estigmatización desde el centro y las narrativas contraestigmáticas desde el territorio.

Vacíos comunes

Más allá de las diferencias, el análisis comparado revela también vacíos compartidos por los dos niveles. El más significativo es la dimensión de género. Tanto los documentos del nivel nacional como los del local mencionaron a las mujeres como población afectada por el desempleo, pero ninguno construyó un análisis específico sobre las condiciones diferenciadas que enfrentan en el mercado laboral de Riohacha, donde la informalidad, el trabajo doméstico no remunerado y las barreras para el acceso al empleo formal afectan de manera desproporcionada a las mujeres, especialmente a las jefas de hogar.

Igualmente, subdesarrollada resultó la dimensión migratoria en el nivel nacional. La presión que ejerció el flujo de personas venezolanas sobre el mercado laboral de Riohacha fue reconocida tangencialmente en algunos documentos del Ministerio del Trabajo, pero no se articuló como parte central de la narrativa nacional sobre el desempleo en la ciudad (GIFMM, 2024; R4V, 2024). El nivel local la incorporó con mayor claridad en los planes de desarrollo, pero tampoco la convirtió en un eje ordenador de su política de empleo.

Finalmente, la perspectiva de largo plazo estuvo casi ausente en ambos niveles. Los discursos se organizaron en torno a la coyuntura del periodo 2022–2024, sin incorporar reflexiones sistemáticas sobre las causas históricas del rezago laboral de Riohacha ni sobre las transformaciones estructurales que serían necesarias para modificar de manera sostenida sus condiciones de empleo. Esta orientación al corto plazo es coherente con los ciclos de la comunicación política, pero limita la profundidad del diagnóstico y la ambición de las respuestas institucionales.

DISCUSIÓN

Los resultados de este artículo permiten una discusión que va más allá de la descripción de encuadres. Lo que está en juego es una pregunta sobre cómo funciona el Estado cuando habla de sus propios problemas y qué consecuencias tiene para los territorios en los márgenes de la agenda nacional. La discusión que sigue busca colocar los hallazgos en diálogo con el debate teórico y extraer las implicaciones más sustantivas para la comprensión de la comunicación pública y la legitimidad institucional.

La fragmentación discursiva como lógica del campo, no como falla de comunicación

El primer hallazgo central es que el desempleo en Riohacha no fue comunicado de manera uniforme ni articulada por las instituciones analizadas. La tentación analítica inmediata es interpretar esa fragmentación como un error de comunicación gubernamental. Pero esa lectura sería superficial.

Desde la perspectiva de Bourdieu (1989), la fragmentación discursiva no es una falla del sistema, sino una expresión de su funcionamiento regular. El campo político e institucional es un espacio de posiciones diferenciadas donde cada actor busca acumular y preservar su capital simbólico. La Presidencia de la República ocupa una posición de autoridad máxima en ese campo y produce discursos que consolidan esa posición: un encuadre que la presenta como agente de transformación histórica, capaz de leer el desempleo en clave de cambio de modelo económico. El Ministerio del Trabajo ocupa una posición técnico-sectorial y produce discursos que legitiman su expertise: un encuadre que traduce el problema en categorías especializadas como informalidad, formalización y trabajo decente. La Alcaldía de Riohacha ocupa una posición subordinada en el campo, con menos capital simbólico y más limitaciones materiales, y produce un discurso que combina el reconocimiento del problema con la demanda de apoyo externo, lo que le permite justificar sus resultados limitados sin perder completamente su credibilidad ante la ciudadanía local.

Ninguna de estas posiciones es arbitraria: todas responden a la estructura del campo. Lo que el análisis del corpus revela es que la coherencia interna de cada encuadre se produce a costa de la articulación entre niveles: cada institución habla bien desde su propia posición, pero ese hablar bien individual no produce una comunicación pública integrada sobre el desempleo en Riohacha, lo que dificulta que las instituciones proyecten una respuesta articulada sobre el fenómeno en el territorio.

El framing como práctica de construcción de realidades: lo que se dijo, lo que se calló y por qué importa

El segundo hallazgo mayor tiene que ver con la naturaleza productiva de los encuadres. Las cuatro dimensiones del framing de Entman (1993) mostraron que las instituciones no describieron el desempleo en Riohacha: lo construyeron, con implicaciones analíticas y políticas concretas.

En la dimensión de la definición del problema, la Presidencia seleccionó el encuadre del indicador de gestión y el Ministerio seleccionó el encuadre de la informalidad

estructural. Ninguno de los dos eligió, por ejemplo, definir el desempleo de Riohacha como una expresión de la desigualdad territorial histórica del Estado colombiano, aunque esa definición estaría igualmente respaldada por la evidencia empírica disponible (Otero-Cortés et al., 2023). La Alcaldía, por su parte, lo definió como un reto de gestión territorial, lo que tuvo el efecto de enmarcar el problema como administrable, aunque la magnitud del fenómeno excediera con creces las capacidades del municipio. Cada definición tiene una lógica, pero cada una también excluye otras definiciones posibles que podrían haber orientado respuestas distintas.

En la atribución de causas, los silencios fueron especialmente elocuentes. La migración venezolana que transformó el mercado laboral informal de Riohacha y La Guajira apareció mencionada de forma tangencial en los documentos del nivel local y prácticamente ausente en los del nacional (GIFMM, 2024; R4V, 2024; Migración Colombia, 2024). Esa omisión releva a las instituciones nacionales de diseñar respuestas laborales específicas para esa población: el silencio sobre las causas es también una forma de gestionar la responsabilidad. En la asignación de responsabilidades, el análisis reveló un efecto de flotación: el nivel nacional delega la implementación al local, y la local demanda al nacional los recursos para actuar; ninguno asume responsabilidad exclusiva sobre los resultados en un territorio con tasas de desempleo persistentes superiores al 14 %. En la proyección de soluciones, la falta de articulación entre las propuestas estructurales del nivel nacional y las operativas del nivel local limita el alcance real de la respuesta institucional en el territorio.

La legitimidad institucional en juego: coherencia comunicativa, confianza ciudadana y esfera pública

El tercer eje de discusión conecta los hallazgos del estudio con la pregunta sobre la legitimidad institucional. Este es, quizás, el plano donde los resultados tienen mayor relevancia práctica y política.

Habermas (1996) sostiene que la legitimidad del poder político no se sustenta únicamente en la eficacia de los resultados, sino en la calidad de la comunicación pública que acompaña la acción estatal. Una institución que actúa sin comunicar de manera comprensible y coherente pierde legitimidad. Esta observación adquiere una dimensión específica en Riohacha, donde las restricciones institucionales del nivel local limitan la capacidad de comunicar y justificar la acción.

Norris (2011) añade que los ciudadanos evalúan a sus instituciones no solo por lo que hacen, sino por cómo lo explican. Los hallazgos muestran que las instituciones analizadas no lograron construir esa consistencia: el nivel nacional y el local produjeron narrativas desarticuladas, con categorías distintas y horizontes de acción incompatibles. Ese desajuste comunicativo, en el marco de tasas de desempleo superiores al 14 % durante todo el periodo (DANE, 2024a, 2024b), profundizó la percepción de que el Estado no tiene una respuesta real para Riohacha.

Popova et al. (2025) y Lindgren et al. (2024) refuerzan esta lectura: la confianza institucional no depende solo de que las condiciones mejoren, sino de que la comunicación sea coherente con el contexto y con las expectativas ciudadanas. Cuando el nivel nacional presenta cifras de mejora agregada del empleo mientras los ciudadanos de Riohacha experimentan tasas superiores al 15 %, esos datos no producen confianza: producen escepticismo. La distancia entre la narrativa nacional y la experiencia local convierte la cifra en un argumento que erosiona, en lugar de construir, la credibilidad institucional en el territorio periférico.

Riohacha como periferia discursiva: entre el dato y el sujeto

El cuarto eje de discusión se concentra en la manera en que las instituciones representaron a Riohacha dentro de sus propias narrativas.

Wacquant (2007) acuñó el concepto de estigmatización territorial para describir el proceso mediante el cual los territorios marginalizados son construidos simbólicamente desde el centro como espacios de déficit, atraso y peligro. Esta estigmatización no opera solo en los medios de comunicación o en el imaginario social: también opera en los discursos institucionales del Estado. Los documentos del nivel nacional analizados en este estudio representaron a Riohacha, de manera predominante, como un territorio crítico dentro del ranking nacional de ciudades con mayor desempleo. Esa representación no es falsa los datos la respaldan, pero es reductora: define al territorio por su carencia, lo inserta en una escala comparativa que borra sus especificidades y lo convierte en un punto de evidencia para narrativas que se construyen desde y para el nivel nacional.

Desde Bourdieu (1989), esa nominación no solo describe: produce. Produce una imagen pública que afecta cómo los actores económicos perciben el territorio y cómo las instituciones locales se posicionan en el campo político. Una Alcaldía nombrada por el nivel nacional principalmente como receptora de intervenciones correctivas tiene menos

capital simbólico para negociar recursos e interpelar al nivel nacional como par. En contraste, los planes de desarrollo (corpus 11 y 12) reconocieron dificultades, pero también identificaron potencialidades la posición geográfica estratégica, la riqueza cultural wayuu, las vocaciones en turismo y comercio, la capacidad de organización de la economía popular, produciendo una narrativa contraestigmática en el sentido de Wacquant (2007). Sin embargo, esa práctica opera con capital simbólico limitado frente a la mayor visibilidad de los discursos del nivel central.

El resultado de esta asimetría es que Riohacha se representa en el espacio público principalmente desde la narrativa del rezago. Desde Habermas (1998), eso expresa un déficit democrático específico: la ciudad participa en la esfera pública como objeto de preocupación, pero no como sujeto que define el problema en sus propios términos y exige respuestas en coherencia con su propia comprensión de las causas y las soluciones.

Los silencios institucionales y sus consecuencias: género, migración e historia

El silencio sobre la dimensión de género es el más significativo. Durante el periodo 2022–2024, las mujeres en Riohacha enfrentaron condiciones más adversas en el mercado laboral mayores tasas de informalidad, mayor presencia en sectores sin protección social, mayor carga de trabajo doméstico no remunerado, pero ningún documento del corpus construyó un análisis diferenciado de esa situación. Desde el framing de Entman (1993), este es un caso claro de omisión en la definición del problema: la institucionalidad eligió no decir que el desempleo en Riohacha tiene una cara de género. Igualmente, subdesarrollada resultó la dimensión migratoria: la presión del flujo venezolano sobre el mercado laboral informal competencia por empleos de baja calificación, saturación del comercio ambulante es un fenómeno documentado con efectos directos sobre la población residente (GIFMM, 2024; R4V, 2024; Migración Colombia, 2024), pero estuvo prácticamente ausente en los encuadres nacionales y subdesarrollado en los locales. Ambos silencios liberan a las instituciones de diseñar respuestas diferenciadas para las poblaciones más afectadas.

Finalmente, la perspectiva histórica estuvo casi ausente en todos los niveles. Al organizar el discurso en torno a la coyuntura 2022–2024, las instituciones comunicaron implícitamente que el desempleo de Riohacha es reciente, gestionable y potencialmente reversible mediante las políticas del gobierno en turno. Esa representación temporal no solo es analíticamente insuficiente: reduce el horizonte de responsabilidad histórica del Estado

y concentra el debate en el presente, eludiendo las décadas de subordinación territorial y desigualdad estructural que explican la situación del territorio.

Implicaciones para la comunicación pública y la gobernabilidad en territorios periféricos

Cuando las instituciones del Estado hablan sobre el mismo problema con marcos incompatibles, sin mecanismos de articulación y sin espacios de construcción de narrativas compartidas, la respuesta estatal al problema se fragmenta no solo en el plano discursivo, sino también en el operativo. Una política de formalización laboral del Ministerio del Trabajo que no está conectada conceptual y operativamente con los programas de la Alcaldía de Riohacha tiene menos probabilidades de producir efectos en el territorio que una política diseñada con articulación multinivel desde el comienzo. La comunicación institucional articulada no es solo una aspiración estética: es una condición de efectividad de las políticas públicas (Habermas, 1996; Norris, 2011).

En el plano de la representación territorial, Riohacha necesita que la narrativa nacional incorpore la complejidad real del territorio sus potencialidades, las dimensiones de género y migración, la perspectiva histórica, no solo su posición en el ranking del desempleo. En el plano de la legitimidad, los resultados sugieren que la confianza ciudadana en territorios como Riohacha no puede construirse solo desde resultados materiales limitados: la comunicación pública coherente, transparente y sensible al contexto territorial es, en sí misma, una forma de acción estatal que contribuye a la legitimidad.

Alcances, limitaciones y agenda de investigación

El análisis tiene al menos tres limitaciones que conviene reconocer. La primera es que se centró en discursos institucionales de acceso público, sin incluir la recepción ciudadana de esas narrativas ni la cobertura mediática del desempleo en Riohacha. Ambas dimensiones son fundamentales para completar la comprensión del ciclo comunicativo y requerirían diseños metodológicos complementarios entrevistas, grupos focales, análisis de prensa regional. La segunda es que trabajar solo con documentos en portales institucionales captura la dimensión más formal de la comunicación estatal, pero no accede a los procesos internos de producción discursiva: deliberaciones, desacuerdos y decisiones que determinan qué se dice y qué se omite.

A pesar de estas limitaciones, la contribución del estudio es sustantiva en tres planos. En el metodológico, la operacionalización de las cuatro dimensiones del framing de Entman sobre un corpus institucional, articulada con el poder simbólico de Bourdieu y la teoría de la legitimidad de Habermas y Norris, ofrece un diseño analítico replicable para otros territorios y problemas públicos. En el teórico, el estudio mostró la productividad de articular estas tradiciones para el análisis de la comunicación institucional en contextos periféricos latinoamericanos, un campo subdesarrollado en la literatura académica colombiana. En el sustantivo, aportó evidencia empírica concreta sobre cómo las instituciones del Estado colombiano construyeron discursivamente el desempleo en un territorio periférico durante un periodo de gobierno específico.

CONCLUSIONES

Este artículo tuvo como propósito comprender cómo las instituciones del nivel nacional y del nivel local construyen discursivamente el desempleo en Riohacha como problema público y proyectan su respuesta durante el periodo 2022–2024. A partir del análisis de un corpus de veinte piezas documentales de acceso público, examinadas mediante las cuatro dimensiones del framing de Entman (1993), el poder simbólico de Bourdieu (1989) y los planteamientos sobre legitimidad institucional de Habermas (1996) y Norris (2011), el estudio identificó diferencias sustantivas entre los encuadres de ambos niveles, así como convergencias y vacíos que revelan los límites comunes de la comunicación institucional sobre este fenómeno.

La primera conclusión es que el desempleo en Riohacha fue abordado de manera fragmentada en el plano discursivo. Cada institución construyó su encuadre desde su propia posición en el campo político, con lógicas de legitimación y públicos distintos. La Presidencia de la República priorizó un encuadre de gestión que posicionó al gobierno como agente de transformación; el Ministerio del Trabajo construyó un encuadre técnico-sectorial centrado en la informalidad y la formalización; la Alcaldía de Riohacha organizó su narrativa desde la gestión territorial y el reconocimiento de sus propias limitaciones. Ninguna de estas narrativas fue falsa, pero ninguna resultó suficiente para dar cuenta de la complejidad estructural del desempleo en el territorio.

La segunda conclusión apunta a que la evidencia estadística del DANE operó como terreno común de legitimación técnica para todas las instituciones analizadas. Sin embargo, esa convergencia formal coexistió con divergencias profundas en las cuatro dimensiones del framing: la definición del problema, la atribución de causas, la asignación de

responsabilidades y la proyección de soluciones. El nivel nacional construyó a Riohacha principalmente como dato en el ranking de ciudades con alto desempleo; el nivel local la representó como escenario de urgencia y de potencial al mismo tiempo. Esa asimetría en la representación territorial refleja una asimetría de poder simbólico entre las escalas institucionales.

La siguiente conclusión señala que el análisis discursivo reveló vacíos comunes a los dos niveles: la dimensión de género, la presión migratoria como factor explicativo central y la perspectiva de largo plazo fueron aspectos subdesarrollados en las narrativas de todas las instituciones analizadas. Esos silencios no son neutrales: al no incorporar estas dimensiones de manera sistemática, los discursos producen una representación incompleta del desempleo en Riohacha, con consecuencias sobre la profundidad del diagnóstico y la coherencia de las respuestas propuestas.

La cuarta conclusión tiene que ver con la legitimidad institucional. Los hallazgos son consistentes con la literatura sobre la importancia de la coherencia comunicativa para la confianza ciudadana (Norris, 2011; Lindgren et al., 2024). Cuando las instituciones producen narrativas desarticuladas sobre un mismo problema, el Estado como conjunto pierde parte de su capacidad para proyectar una imagen de eficacia y de responsabilidad compartida. Esa pérdida es especialmente sensible en territorios periféricos como Riohacha, donde la brecha entre lo que las instituciones dicen y lo que los ciudadanos viven puede ser particularmente amplia.

En términos de contribución, este trabajo aporta evidencia empírica sobre la dimensión discursiva del desempleo en un territorio periférico colombiano, a partir de un corpus documental concreto y verificable. La operacionalización del framing de Entman en cuatro dimensiones de análisis, articulada con el poder simbólico de Bourdieu y la teoría de la legitimidad institucional, ofrece una ruta metodológica replicable.

Los hallazgos abren preguntas para investigaciones futuras: ¿en qué medida la ciudadanía de Riohacha percibe y procesa estas narrativas institucionales? ¿Cómo se relacionan estos encuadres con los niveles de confianza institucional local? ¿Qué papel juegan los medios regionales en la reproducción o transformación de estos marcos? Responder estas preguntas contribuiría a diseñar estrategias de comunicación pública más coherentes, articuladas y sensibles a las particularidades de los territorios periféricos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco de la República. (2024). Reporte del mercado laboral regional. Banco de la República de Colombia.
- Bourdieu, P. (1989). El poder simbólico. Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (1997). Sobre la televisión. Anagrama.
- Cámara de Comercio de La Guajira. (2024). Informe de mercado laboral de La Guajira 2023. Cámara de Comercio de La Guajira.
- Cámara de Comercio de La Guajira. (2025). Informe socioeconómico de La Guajira 2024. Cámara de Comercio de La Guajira.
- Constitución Política de Colombia. (1991). República de Colombia.
- Creswell, J. W. (2014). Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches (4.^a ed.). SAGE Publications.
- DANE. (2023a). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Mercado laboral por departamentos 2022: La Guajira. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DANE. (2023b). Boletín técnico: Ocupación informal 2022. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DANE. (2024a). Boletín técnico: Principales indicadores del mercado laboral. Diciembre de 2023. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DANE. (2024b). Boletín técnico: Indicadores del mercado laboral. Enero 2024. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DANE. (2024c). Boletín técnico: Ocupación informal. Trimestre enero – marzo 2024. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. (1948). Naciones Unidas.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). Juventud y mercado laboral en La Guajira. DNP.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51–58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- Evanytha, E. (2022). Social stigma of unemployment in United States online media during the COVID-19 pandemic. *Jurnal Komunikasi*, 14(2), 191–210.
- Fuentes, A. M. (2022). Framing de la pobreza: Análisis del uso del enfoque en la investigación reciente. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo*, 24, 1–22.
- Fundesarrollo. (2025). Informe de mercado laboral en la Región Caribe. Fundesarrollo.
- GIFMM. (2024). Refugiados y migrantes venezolanos en La Guajira 2023. Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos.
- Habermas, J. (1996). Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy. MIT Press.

- Habermas, J. (1998). *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*. MIT Press.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.^a ed.). McGraw-Hill.
- Ley 1636 de 2013. Por medio de la cual se crea el Mecanismo de Protección al Cesante en Colombia. *Diario Oficial de la República de Colombia*.
- Ley 1712 de 2014. Por la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública I. *Diario Oficial de la República de Colombia*.
- Lindgren, E., Lindholm, T., Vliegenthart, R., Damstra, A., Strömbäck, J., & Tsfati, Y. (2024). Trusting the facts: The role of framing, news media as a source, and opinion resonance for perceived truth in statistical statements. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 101(4), 981–1004. <https://doi.org/10.1177/10776990241237028>
- Luhmann, N. (1996). *Confianza*. Anthropos.
- Migración Colombia. (2024). *Informe de migrantes venezolanos en Colombia*. Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.
- Ministerio del Trabajo. (2023a). *Estrategia Empleo para la Vida*. Ministerio del Trabajo de Colombia.
- Ministerio del Trabajo. (2023b). *Informe de gestión y comunicación institucional 2022–2023*. Ministerio del Trabajo de Colombia.
- Ministerio del Trabajo. (2023c). *Mesa de empleabilidad La Guajira: Informe de instalación*. Ministerio del Trabajo de Colombia.
- Ministerio del Trabajo. (2024a). *Informe de política laboral 2023–2024*. Ministerio del Trabajo de Colombia.
- Ministerio del Trabajo. (2024b). *Estrategia de comunicación institucional 2024*. Ministerio del Trabajo de Colombia.
- Norris, P. (2011). *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge University Press.
- Observatorio de Condiciones Socioeconómicas del Caribe. (2025). *Informalidad laboral en el Caribe colombiano (2024–2025)*. Universidad del Norte.
- Okoroji, C., Gleibs, I. H., & Jovchelovitch, S. (2021). Elite stigmatization of the unemployed: The association between framing and public attitudes. *British Journal of Psychology*, 112(1), 207–229. <https://doi.org/10.1111/bjop.12448>
- Otero-Cortés, A. S., Villegas Mendoza, A., Álvarez Vos, O., & Acosta, K. (2023). *Caracterización de la oferta y demanda de trabajo en la Región Caribe*. Banco de la República.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1966). Naciones Unidas.

- Popova, O., Nikolova, M., See, S. G., & Otrachshenko, V. (2025). Inflation, unemployment, and institutional trust: The global evidence. *Oxford Economic Papers*. <https://doi.org/10.1093/oenp/gpaf005>
- Presidencia de la República de Colombia. (2024). Discursos e informes de gestión del Gobierno del Cambio 2022–2024. Presidencia de la República.
- Quiñónez Gómez, H. A. (2022). Pobreza: Consideraciones sobre la cobertura periodística en medios de comunicación social. *ReHuSo*, 7(2), 107–120.
- R4V. (2024). Refugiados y migrantes de Venezuela en Colombia: La Guajira. Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela.
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. SAGE Publications.
- Van Dijk, T. A. (1997). *Discourse as social interaction*. SAGE Publications.
- Wacquant, L. (2007). Territorial stigmatization in the age of advanced marginality. *Thesis Eleven*, 91(1), 66–77. <https://doi.org/10.1177/0725513607082003>
- Weber, M. (1999). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Yang, L. (2025). Media's role in the crisis: A discursive comparison of U.S. media coverage of unemployment in 2008 and 2020. *Frontiers in Communication*, 10, 1–15. <https://doi.org/10.3389/fcomm.2025.1456978>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6.^a ed.). SAGE Publications.