

ANÁLISIS DEL DISCURSO PÚBLICO

REFORMA LABORAL EN COLOMBIA

El discurso del Ministerio de Trabajo y el ministro Antonio Sanguino

Enfoque metodológico inspirado en Tim Rapley
Análisis cualitativo de discurso político y comunicación gubernamental
Colombia · 2025–2026

1. Contexto político y discursivo

La reforma laboral del gobierno Petro no nació en el vacío. Surgió en un momento en que Colombia estrenaba, por primera vez en su historia contemporánea, un gobierno de izquierda que llegó al poder con un mandato explícito de transformación social. Gustavo Petro ganó la presidencia en junio de 2022 con más de 11 millones de votos, enarbolando una agenda que prometía dismantelar lo que él llamaba el modelo neoliberal que había precarizado el trabajo durante tres décadas.

El mercado laboral colombiano presentaba, al inicio del gobierno, cifras que el propio Ministerio de Trabajo usaría sistemáticamente como evidencia de la urgencia reformadora: una tasa de informalidad que rondaba el 60% de la fuerza laboral, alrededor de 22 millones de trabajadores activos en el país, y sectores enteros —trabajadoras domésticas, repartidores de plataformas, madres comunitarias, aprendices del SENA— operando al margen de las protecciones básicas del Código Sustantivo del Trabajo.

La coyuntura institucional en la que se tramitó la reforma fue igualmente determinante. El gobierno enfrentaba un Congreso donde carecía de mayorías propias y dependía de coaliciones cambiantes. La Comisión Séptima del Senado, encargada de revisar los asuntos laborales, se convirtió en el principal escenario de choque. En marzo de 2025, ocho de los catorce senadores de esa comisión votaron por archivar el proyecto, en lo que el gobierno calificó como un «bloqueo institucional» orquestado. El proyecto, sin embargo, resurgiría meses después: el 25 de junio de 2025, el presidente Petro sancionó la Ley 2456, tras un acuerdo político alcanzado el 19 de ese mes que puso fin a meses de enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Este contexto, caracterizado por la tensión entre una agenda reformista ambiciosa y un bloqueo parlamentario persistente, condicionó profundamente la forma en que el gobierno produjo su discurso. El lenguaje político del Ministerio de Trabajo no fue simplemente informativo: fue

estratégico, movilizador y profundamente polarizante. Entender la reforma laboral exige, por tanto, entender primero la batalla narrativa que se libró en torno a ella.

2. Construcción discursiva del problema laboral

Desde la perspectiva del análisis del discurso, toda descripción del mundo social es también una intervención sobre él. Cuando el ministro Sanguino describe el mercado laboral colombiano, no está simplemente narrando una realidad preexistente: está construyendo una versión particular de esa realidad, seleccionando ciertos hechos como relevantes, asignando responsabilidades y orientando la interpretación hacia conclusiones específicas.

El diagnóstico gubernamental del problema laboral se articuló sobre tres ejes discursivos. El primero fue la denuncia de la informalidad como injusticia estructural: el gobierno presentó la precariedad no como resultado de la economía informal o de la escasa productividad de las empresas, sino como consecuencia directa de decisiones políticas deliberadas. El ministro Sanguino fue explícito en señalar que las reformas laborales de los años noventa y de 2002 — especialmente la llamada «flexibilización laboral» del gobierno Uribe— habían despojado a los trabajadores de derechos que antes tenían: los recargos por trabajo nocturno, los pagos por dominicales y festivos, las protecciones al contrato sindical.

"...tal como ocurría antes del 2002 cuando esos derechos fueron sacrificados y fueron negados por la contrarreforma laboral del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez." — Ministro Sanguino, El Colombiano, 23 de marzo de 2025.

El segundo eje fue la caracterización del modelo neoliberal como fracaso comprobado. Sanguino argumentó, ante medios regionales y en foros públicos, que la promesa de la flexibilización — crear más empleo y crecer la economía— nunca se cumplió: «Resulta que mientras empobrecían las condiciones laborales de la gente, aumentaba el desempleo y nuestra economía no crecía en los niveles que nos prometían los defensores de estas políticas neoliberales». Esta formulación es discursivamente poderosa porque no solo impugna una política: impugna la credibilidad de quienes la promovieron y, por extensión, de quienes la defienden hoy.

El tercer eje fue la enumeración de las víctimas concretas de ese sistema. El discurso gubernamental fue especialmente hábil en poner nombres y cifras a la informalidad: 500.000 de las 700.000 trabajadoras domésticas sin formalizar, 440.000 repartidores de plataformas tipo Rappi sin contrato laboral, entre 40.000 y 60.000 madres comunitarias del ICBF sin vinculación formal, 400.000 aprendices del SENA sin contrato mancomunado. Esta estrategia de enumeración cumplió una función retórica precisa: convertir la abstracción estadística de «la informalidad» en rostros concretos, humanizando el problema y haciendo moralmente más difícil oponerse a la reforma.

3. Marcos narrativos del gobierno

El relato político del gobierno sobre la reforma laboral se construyó alrededor de un marco narrativo central: la reforma como acto de justicia histórica. Este no es un marco técnico ni económico —es un marco moral, que apela a nociones de deuda, reparación y dignidad.

La idea fuerza dominante del discurso ministerial fue la de «trabajo digno y decente». La expresión, tomada del lenguaje de la Organización Internacional del Trabajo, apareció reiteradamente en las declaraciones de Sanguino como un estándar al que Colombia tenía la obligación de adherirse. Esta operación discursiva fue eficaz en varios sentidos: primero, vinculó la reforma a compromisos internacionales ya ratificados por el Congreso, dificultando la oposición sin que pareciera un rechazo a normas universalmente aceptadas. Segundo, dotó a la reforma de un lenguaje de derechos humanos que trascendía la discusión meramente laboral.

El segundo gran marco narrativo fue el de la reversión histórica. El gobierno situó su reforma en una línea de tiempo que comenzaba con el «desmantelamiento de derechos» en los años noventa y dos mil, y presentaba la Ley 2456 como una corrección de esa injusticia. Esta narrativa histórica cumplió una doble función: legitimó la reforma como necesaria (no ideológica, sino reparadora) y señaló responsables políticos concretos —el gobierno Uribe, las reformas neoliberales— a quienes atribuir la situación actual.

El tercer marco fue el de la democracia contra el bloqueo. Cuando la reforma fue archivada en la Comisión Séptima, el gobierno activó un relato de obstrucción institucional que reencuadró el debate: ya no se trataba de discutir los méritos técnicos de la reforma, sino de defender el derecho del pueblo a pronunciarse. La consulta popular se convirtió en el vehículo discursivo de este marco: si el Congreso bloqueaba la voz de los trabajadores, el pueblo recuperaría esa voz en las urnas. Sanguino lo formuló con claridad: «El artículo 103 de la Constitución [...] fue concebido precisamente para resolver situaciones de bloqueo institucional como el que hemos estado padeciendo».

Desde la perspectiva de Tim Rapley, estos marcos no son simplemente estrategias comunicativas: son modos de organizar el sentido colectivo. Al nombrar la reforma como «trabajo digno», como «corrección histórica» y como «defensa de la democracia», el gobierno construyó una versión de la realidad social en la que oponerse a ella equivale, discursivamente, a defender la injusticia, el pasado y el bloqueo antidemocrático.

4. Estrategias discursivas

4.1 El encuadre de la urgencia y la legitimidad técnica

Una de las estrategias más sistemáticas del discurso ministerial fue el uso de cifras y proyecciones como herramientas de legitimación. El Ministerio de Trabajo anunció que la reforma generaría 91.000 nuevos empleos anuales, según cálculos de su propio Observatorio del Mercado Laboral. Anunció que en seis meses a un año se formalizaría a más de 1,5 millones de trabajadores. Estas cifras cumplieron una función retórica específica: anclar el discurso en la autoridad técnica, haciendo aparecer la reforma no como una apuesta ideológica sino como una intervención basada en evidencia.

La estrategia complementaria fue la de anticipar y desactivar el contra-argumento empresarial. Frente a la tesis de que la reforma destruiría empleo, Sanguino respondió con datos propios: «Después de la reforma hemos tenido 23.243 contratos de aprendizaje más. Lo que deconstruye la idea de que íbamos a tener menos contratación». Al desmentir el argumento antes de que este dominara el debate, el gobierno intentó controlar la agenda interpretativa.

4.2 La apelación moral y la producción de adversarios

El discurso gubernamental construyó sistemáticamente una línea divisoria entre quienes defienden los derechos de los trabajadores y quienes no. Los senadores que archivaron la reforma fueron calificados de ejercer «una muralla infranqueable», de representar los intereses del empresariado, de tomar decisiones desde la «comodidad de una curul» mientras la suerte de 22 millones de colombianos pendía de sus votos. Esta polarización discursiva fue deliberada: al caracterizar a los opositores como privilegiados que bloquean los derechos de los vulnerables, el gobierno dificultó la posibilidad de una oposición que se presentara como legítima o técnicamente fundamentada.

La expresión «cero nervios, empresarios» —lanzada por Sanguino en un foro público— es particularmente reveladora de esta estrategia. Al dirigirse directamente al sector empresarial con una frase que combina tranquilización y ligera condescendencia, el ministro invirtió la carga argumentativa: quienes se oponen no son portadores de preocupaciones legítimas, sino víctimas de nerviosismo infundado alimentado por «una narrativa tacaña» de sus propios voceros.

4.3 La apelación a la constitucionalidad y la democracia participativa

Una de las estrategias discursivas más sofisticadas del gobierno fue la de anclar sus decisiones más polémicas —la expedición de decretos tras el hundimiento parlamentario, la convocatoria a consulta popular— en el lenguaje de la constitucionalidad. Al presentar el decreto reglamentario y la consulta popular como instrumentos previstos por la Constitución de 1991, el gobierno se blindó retóricamente contra la acusación de autoritarismo. Sanguino fue explícito al citar al constitucionalista Humberto de la Calle —uno de los arquitectos del texto constitucional— como respaldo a la tesis de que la consulta popular fue concebida precisamente para situaciones de bloqueo institucional.

5. Contra-discursos y disputas narrativas

El debate sobre la reforma laboral no fue un monólogo gubernamental. Varios actores produjeron contra-discursos que reencuadraron la discusión en términos muy diferentes, y cuya eficacia relativa merece atención analítica.

El contra-discurso más persistente fue el del riesgo económico, articulado principalmente desde los gremios empresariales y sectores de la oposición parlamentaria. Su argumento central: la reforma incrementaría los costos laborales de las empresas, desincentivando la contratación formal y empujando a más trabajadores hacia la informalidad. Este argumento tuvo particular

fuerza porque apelaba a la preocupación por los mismos trabajadores que el gobierno quería proteger, invirtiendo el marco moral: la reforma no protegería a los informales, los multiplicaría.

Un segundo contra-discurso fue el de la inviabilidad jurídica de los instrumentos alternativos. Cuando el gobierno anunció que implementaría la reforma por decreto y convocaría una consulta popular, varios expertos —entre ellos el reconocido jurista Rodrigo Uprimny— cuestionaron la idoneidad constitucional de usar la consulta popular para reformar el Código Sustantivo del Trabajo. Sanguino respondió directamente a Uprimny en entrevista con *El Colombiano*, citando a Humberto de la Calle como autoridad contrapuesta, en un debate de legitimidades que ilustra cómo el campo jurídico se convierte también en espacio de disputa discursiva.

Un tercer contra-discurso, más sutil, fue el del populismo. Sectores de análisis político argumentaron que el enfoque del gobierno —con su énfasis en la «lucha de clases», la demonización de los empresarios y el tono confrontacional del presidente Petro— era contraproducente para la negociación y podía aislar políticamente al gobierno. La alusión de Petro a «nazis» para referirse a opositores, jueces y medios fue citada como ejemplo de un estilo que, en palabras de Humberto de la Calle, propiciaba un «ambiente de guerra».

Es importante notar, sin embargo, que el discurso del propio ministro Sanguino funcionó como un modulador de estas tensiones. Más mesurado que el presidente, Sanguino intentó regularmente reencuadrar el debate como una cuestión técnica y de derechos, distanciándose de la retórica más confrontacional sin desautorizarla. En el documento de Infobae señaló: «No hemos sido nosotros los que hemos planteado una discusión de lucha de clases», intentando contener el marco más radical sin renunciar al de la justicia laboral.

6. Producción de identidades políticas

Uno de los aportes más relevantes de la perspectiva de Tim Rapley al análisis del discurso político es la atención a cómo el lenguaje no solo describe categorías sociales sino que las produce. El debate sobre la reforma laboral en Colombia ofrece un ejemplo rico de esta operación.

El discurso gubernamental construyó activamente la identidad de los «trabajadores colombianos» como un sujeto político colectivo, homogéneo en sus intereses y unificado en su demanda de protección. Los 22 millones de personas que componen la fuerza laboral fueron convocados discursivamente como un actor social unificado cuya suerte no podía quedar en manos de ocho senadores. Esta operación de interpelación colectiva —en el sentido althusseriano— es políticamente productiva: crea un «nosotros» que puede ser movilizado, que tiene una demanda clara y que puede convertirse en base electoral para la consulta popular.

En contraposición, el discurso gubernamental construyó la identidad de los «voceros empresariales» como un actor homogéneamente opuesto al bienestar de los trabajadores. Sanguino habló de «una narrativa tacaña» de «algunos voceros empresariales», diferenciando eso sí entre esos voceros y los «pequeños empresarios» a quienes la reforma supuestamente protege. Esta distinción fue estratégicamente importante: al fragmentar la identidad empresarial

entre grandes empresas (adversarias) y pymes (aliadas potenciales), el gobierno intentó erosionar la unidad del bloque opositor.

La identidad de los senadores opositores fue construida como la de actores que actúan contra el mandato popular, desde posiciones de privilegio y en representación de intereses ajenos a sus representados. La referencia a que «gozan de jugosos salarios y ejercen el poder desde la comodidad de una curul» tiene una función precisa: deslegitimar su autoridad para decidir sobre la suerte de trabajadores mucho más vulnerables que ellos.

Finalmente, el discurso gubernamental construyó la identidad del propio gobierno como portador de la voluntad popular, diferente de los gobiernos anteriores que traicionaron a los trabajadores con políticas neoliberales. Esta narrativa de ruptura histórica —«el gobierno del cambio»— es esencial para entender cómo el Ejecutivo justificó el uso de instrumentos no convencionales (decretos, consulta popular) cuando el camino legislativo ordinario se cerró.

7. Discurso, poder y legitimidad

El análisis de la reforma laboral revela con claridad cómo el acceso diferencial al discurso público refleja y reproduce relaciones de poder. No todos los actores tuvieron la misma capacidad de producir narrativas que llegaran a la opinión pública, de dominar la agenda mediática ni de definir los términos del debate.

El gobierno tuvo ventajas estructurales significativas: el acceso permanente a los medios como actor institucional, la capacidad de convocar ruedas de prensa y foros, y el control sobre los datos del Observatorio del Mercado Laboral. El ministro Sanguino fue un interlocutor activo y mediáticamente hábil, presente en Caracol Radio, El Colombiano, Portafolio, Semana y medios regionales simultáneamente, con mensajes coherentes y bien encuadrados.

Sin embargo, el discurso gubernamental no logró dominar de manera hegemónica el campo interpretativo. Los gremios empresariales —con acceso propio a medios especializados como Portafolio y a espacios editoriales de grandes periódicos— mantuvieron activo el contra-discurso del riesgo económico. Los medios de comunicación cumplieron un rol ambivalente: por un lado, dieron tribuna al gobierno; por otro, encuadraron frecuentemente la reforma en términos de «costo» y «riesgo» más que de derechos.

Los actores más invisibilizados en el debate fueron, paradójicamente, los propios trabajadores informales en cuyo nombre se libraba la batalla discursiva. Las centrales obreras CUT y CGT aparecieron como actores secundarios —convocando marchas, respaldando la consulta popular— pero raramente como productoras autónomas de narrativas que dominaran el debate público. El discurso sobre los trabajadores fue, en gran medida, un discurso producido por otros sobre ellos.

8. Evaluación del impacto discursivo

8.1 Coherencia del discurso gubernamental

El discurso ministerial exhibió una notable coherencia interna a lo largo del período analizado (marzo 2025 a junio 2025 y posterior implementación). Los marcos narrativos centrales —trabajo digno, justicia histórica, bloqueo institucional, democracia participativa— se mantuvieron estables a través de distintos formatos y audiencias: entrevistas en radio, foros académicos, ruedas de prensa y comunicados oficiales de la Presidencia.

Esta coherencia no fue meramente accidental. Reflejó una estrategia comunicacional deliberada, en la que el Ministerio de Trabajo funcionó como productor de marcos interpretativos que el presidente, el Ministerio y otros aliados reproducían con variaciones de tono pero estabilidad de contenido. La diferencia de registro entre Petro (más confrontacional, más emocional) y Sanguino (más técnico, más moderado) fue en sí misma parte de la estrategia: el gobierno podía apelar simultáneamente a la movilización emocional y a la autoridad tecnocrática.

8.2 Capacidad persuasiva

La capacidad persuasiva del discurso gubernamental fue asimétrica según los públicos. Fue efectiva para movilizar a las bases trabajadoras organizadas, para mantener la cohesión de la coalición de gobierno y para legitimar la reforma ante medios regionales y comunitarios. Fue menos efectiva para convencer a los gremios empresariales, a los partidos de oposición y a los sectores medios y profesionales que tienden a confiar más en el discurso del riesgo económico.

El hecho de que la reforma finalmente se aprobara —tras meses de bloqueo— como Ley 2456 de 2025, evidencia que el discurso gubernamental logró eventualmente construir una coalición suficiente. Sin embargo, el camino tortuoso hacia esa aprobación también revela las limitaciones persuasivas de un discurso que apostó frecuentemente por la confrontación sobre la negociación.

8.3 Niveles de polarización

El análisis de los documentos disponibles muestra que el debate sobre la reforma laboral fue uno de los espacios de mayor polarización discursiva del gobierno Petro. La brecha entre los marcos interpretativos del gobierno y los de sus opositores no fue meramente técnica —sobre si la reforma generaría o destruiría empleo— sino profundamente valorativa: sobre qué significa el trabajo digno, sobre cuál es el rol del Estado, sobre quién tiene derecho a hablar en nombre de los trabajadores.

Esta polarización tuvo efectos concretos sobre la política pública: dificultó la construcción de consensos amplios, alimentó la desconfianza de los actores empresariales y contribuyó al impasse parlamentario que llevó al gobierno a buscar vías alternativas de implementación.

9. Conclusión analítica

La batalla discursiva en torno a la reforma laboral colombiana ilustra con claridad la tesis central del análisis del discurso inspirado en Rapley: el lenguaje político no es un canal transparente a través del cual circulan ideas preformadas, sino un espacio de producción activa de significados, identidades y versiones de la realidad.

El Ministerio de Trabajo, a través del ministro Antonio Sanguino, construyó un discurso técnicamente articulado, moralmente fundado y políticamente estratégico. Supo moverse entre el registro de los derechos laborales internacionales y el de la injusticia histórica local. Supo humanizar las estadísticas de informalidad y deslegitimar los contra-argumentos empresariales sin caer siempre en la confrontación abierta. Supo usar la Constitución como escudo retórico cuando el camino legislativo se cerró.

Sin embargo, el análisis también revela las tensiones y limitaciones de este discurso. La polarización cultivada por el gobierno —especialmente a través del estilo más confrontacional del presidente Petro— tuvo costos políticos reales: dificultó la negociación parlamentaria, erosionó la confianza de actores que podrían haber sido aliados y contribuyó a un contexto de altísima crispación institucional. El discurso de la «democracia contra el bloqueo» fue efectivo para movilizar bases, pero generó serias preguntas sobre la sustentabilidad de la reforma: una ley aprobada en medio de semejante polarización tiende a enfrentar resistencias igualmente polarizadas en su implementación.

En términos de legitimidad discursiva, la narrativa gubernamental tiene mayor potencial de largo plazo en el terreno de los derechos: las demandas de formalización, de pago por trabajo nocturno y festivo, de reconocimiento de los trabajadores de plataformas, resultan difíciles de impugnar moralmente. Donde el discurso gubernamental es más vulnerable es en sus proyecciones económicas —91.000 empleos anuales, 1,5 millones de trabajadores formalizados— que, si no se materializan en los plazos prometidos, pueden convertirse en los instrumentos de su propio descrédito.

La reforma laboral colombiana de 2025 no fue solo una política pública. Fue una batalla discursiva sobre quién tiene derecho a definir qué es el trabajo digno, quién lo merece y quién tiene la autoridad para garantizarlo. Esa batalla no terminó con la sanción de la Ley 2456. Continúa en cada decreto reglamentario, en cada inspección laboral, en cada empresa que implementa o resiste la nueva norma. Y el discurso que la acompañe seguirá siendo, como siempre, un factor determinante de su éxito o fracaso político.

Nota metodológica

Este análisis se basa en fuentes primarias producidas por el Ministerio de Trabajo entre marzo de 2025 y octubre de 2025, incluyendo entrevistas del ministro Antonio Sanguino en Caracol Radio (6AM Hoy por Hoy), El Colombiano, El País de Cali, Portafolio, Infobae Colombia y comunicados oficiales de la Presidencia de la República. Se complementa con la base de datos de discursos presidenciales del gobierno Petro. El enfoque metodológico sigue la perspectiva cualitativa de análisis del discurso desarrollada por Tim Rapley, que concibe el lenguaje como práctica social productora de significados, identidades y relaciones de poder, y trata los textos políticos e institucionales como artefactos sociales susceptibles de análisis crítico.