

La comunicación gubernamental a inicios de la pandemia por COVID-19 en Bolivia¹

Governmental communication at the beginning of the Covid-19 pandemic in Bolivia

Marlene Choque Aldana²

³Fecha de recepción: 24 de abril de 2025

Fecha de aprobación: 7 de junio de 2025

Resumen

En este artículo se analiza la comunicación gubernamental a propósito de la crisis sanitaria y la gestión de la pandemia debido al COVID-19 en Bolivia durante el gobierno transitorio de Jeanine Áñez. En el caso de Bolivia, esta crisis convergió con una crisis política derivada de los conflictos postelectorales que derivaron en la designación de Áñez como presidenta, con la misión de llamar a nuevas elecciones, y con problemas económicos que se habían estado gestando en años anteriores. A partir de la comprensión de la comunicación gubernamental como expresión de la gubernamentalidad o racionalidad gubernamental, se intenta caracterizar los patrones discursivos de la comunicación gubernamental y las estrategias de comunicación implementadas en los primeros meses de la pandemia, estableciendo sus ejes temáticos, canales, emisores, destinatarios frames o marcos de interpretación a partir de los discursos emitidos por autoridades nacionales. El análisis se basa en una recopilación y transcripción de los discursos de la presidenta Áñez, de sus ministros de Salud y de los decretos, manuales y guías que se publicaron oficialmente en el período. Entre los hallazgos, sobresale que la comunicación del gobierno hacia la sociedad se dio una superposición de la comunicación gubernamental propiamente dicha (la búsqueda de consenso y legitimidad) con la comunicación en crisis (por la necesidad de dar certidumbre a la población) y, posteriormente, la comunicación electoral (por la temporal candidatura presidencial de Áñez). En los discursos sobresale un posicionamiento de Áñez como comandante (por la apelación continua a metáforas bélicas) y como madre (que interpela constantemente a las familias bolivianas como su principal destinatario), y también el uso de elementos religiosos alejados del carácter laico del estado boliviano.

Palabras clave: comunicación gubernamental, pandemia, estrategia comunicacional, patrones discursivos.

Abstract

This paper analyzes governmental communication regarding the health crisis and the management of the COVID-19 pandemic in Bolivia during the transitional government of Jeanine Áñez. In the case of Bolivia, this crisis converged with a political crisis derived from the post-electoral conflicts that led to the designation of Áñez as president, with the mission of calling for new elections, and with economic problems that had been brewing in previous years. Based on the understanding of governmental communication as an expression of governmentality or government rationality, the attempt is to characterize the discursive patterns of governmental communication, the communication strategies and policies implemented in the first months of pandemic, establishing its thematic axes, channels, issuers, addressees, frames or frames of interpretation based on the speeches issued by national authorities. The analysis is based on a compilation and transcription of

¹ Este artículo sintetiza parte de los resultados de la investigación extracurricular “Investigación de la comunicación en tiempos de pandemia. La comunicación gubernamental y Covid-19 en Bolivia (2020-2021)”, realizada por la autora en el marco institucional del IPICOM durante la gestión 2022.

² Maestra en Ciencias Sociales, socióloga y comunicadora social. Docente investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). La Paz, Bolivia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6016-9471>. Correo electrónico: mchoque99@umsa.bo

the speeches of President Áñez, her health ministers and the decrees, manuals and guides officially published during the period. Among the findings, it stands out that in the government's communication to society was an overlapping of governmental communication (the search for consensus and legitimacy) with crisis communication (due to the need to provide certainty to the population) and, later, electoral communication (due to the temporary presidential candidacy of Áñez). In the discourse, the positioning of Áñez as commander (by the continuous appeal to war metaphors) and as mother (with preference for Bolivian families as addressees) stands out, as well as the use of religious elements far from the secular nature of the Bolivian state.

Key words: governmental communication, pandemic, communication strategy, discursive patterns.

INTRODUCCIÓN

¿Para qué los gobiernos se comunican con sus respectivas poblaciones? Esta interrogante adquirió relevancia en el contexto de la pandemia por COVID-19 durante la crisis sanitaria se pusieron en juego diferentes formas de racionalidad gubernamental o gubernamentalidad (Cf. Foucault 1991; Gordon 1991). La comunicación gubernamental no puede separarse de la forma en que se concibe el gobierno o, más concretamente, la racionalidad gubernamental. La comunicación gubernamental no se limita únicamente a la forma en que los gobiernos informan a la población de sus políticas, sino que también forma parte de la forma de gobernar. Este tipo de comunicación adquirió mayor relevancia en el contexto de fenómenos políticos en que se combinaban dos claves de la comunicación contemporánea: las *fake news* y la desinformación, por un lado, y, por otro, la postverdad.

La comunicación gubernamental requiere la existencia de esferas públicas y se asocia con los sistemas democráticos; permite a los gobiernos cumplir funciones de Estado, tales como la conservación, socialización, coordinación, integración y movilización (Gromova, 2002 en Riorda, 2011). Por tanto, guarda proximidad con la comunicación estatal macro, más allá de su énfasis en el poder ejecutivo y la exclusión tácita o explícita de los otros poderes constituidos. En Bolivia, la crisis sanitaria generada por la pandemia por COVID-19 fue más compleja que en el resto de la región porque el país atravesaba una severa crisis política y contaba con un gobierno transitorio. Confluyeron aspectos estructurales y coyunturales, donde la comunicación jugó un rol trascendental como objeto, medio, fin, canal, como mensaje y como mensajero simultáneamente.

En este artículo se busca responder a preguntas tales como: ¿Qué rasgos distinguen a la comunica-

ción gubernamental durante el primer año de la pandemia en Bolivia? ¿Qué tipo de estrategias comunicacionales se implementaron (ejes temáticos, canales, emisores, destinatarios frames o marcos de interpretación) durante el gobierno de Jeanine Áñez? Basa los análisis en la revisión de los discursos emitidos por el gobierno y de la documentación oficial sobre la gestión de la pandemia en ese período.

MATERIALES Y MÉTODOS

Estudiar la comunicación gubernamental en tiempos de crisis sanitaria

¿Qué se entiende por comunicación gubernamental? Comprende las acciones, discursos gubernamentales, con sus dimensiones performativa y retórica, búsquedas deliberadas de efecto o consecuencias involuntarias de las acciones y omisiones. En un sentido restringido, se trataría de un instrumento de política pública orientado a contribuir al desarrollo de las otras políticas públicas. Se parte de la siguiente definición:

El rol, la práctica, las metas y los logros de la comunicación tal como se da en y en nombre de las instituciones públicas cuyo fin primario es ejecutivo al servicio de una justificación política (rational), y que se constituyen sobre la base de un consenso directo o indirecto de la población y se orientan al cumplimiento de su voluntad (Sanders y Canel, 2013, p. 4).

Esta definición comparte con otras propuestas el énfasis en el consenso, que expresa la relación inextricable entre políticas públicas y comunicación gubernamental, en tanto que la comunicación garantiza el consenso necesario para las políticas. No se puede “gobernar bien y comunicar mal”; comunicar mal es en los hechos gobernar mal (Riorda, 2008).

La complejidad de la comunicación gubernamental está relacionada con su carácter permanente. No tiene puntos de partida ni de llegada. Depende de multiplicidad de actores y niveles. Participan actores elegidos en cargos y también funcionarios designados o contratados. Están en todos los niveles (nacional, departamental, regional, local), a veces exceden la institucionalidad formal e integran a actores corporativos. Desde el principio de la pandemia estuvo presente la disyuntiva entre una perspectiva biomédica (cuidar la salud) o de una recuperación económica, ambas como parte de la racionalidad gubernamental. Hay que recordar la noción de gubernamentalidad:

El término “gubernamentalidad” se utiliza aquí para referirse a los discursos presentados como necesarios, racionales y “verdaderos” y que funcionan como formas de justificación y legitimación de las acciones gubernamentales. Según Foucault, la gubernamentalidad consiste en el conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y saberes, cálculos y tácticas que permiten, legitiman y justifican el ejercicio de una forma específica y compleja de poder -un poder que encuentra en la población su principal objetivo, en la economía política su forma privilegiada de saber y en los dispositivos de seguridad sus instrumentos técnicos esenciales (Foucault, 2006, 146)-. La gubernamentalidad (...) se refiere a la justificación de los actos gubernamentales (del arte de gobernar) y a la autoridad que esta justificación confiere a quienes ostentan el poder (Colombo, 2021, p. 572).

La racionalidad gubernamental no puede pensarse al margen de la comunicación, ya que se materializa en el discurso. La comunicación gubernamental no se limita a la información que el gobierno brinda sobre sus actividades y planes a la ciudadanía. Es en sí misma una parte de las políticas públicas.

Es parte fundamental de la relación entre el estado y la sociedad, de la construcción de la legitimidad de las instituciones y de la democracia. Está en función de los conflictos por la legitimación de las políticas, en la polarización, que difracta los mensajes, y en los acuerdos con que se superan las crisis. La acción de gobernar es permanente; cubre todas las dimensiones de la vida social y la relación entre los gobiernos y sus sociedades.

Es insuficiente pensar la comunicación gubernamental solo en función dos racionalidades (la biomédica y la económica)³:

La gubernamentalidad inspirada en el discurso biomédico usó a menudo el lenguaje de la guerra en lugar del lenguaje del cuidado: el virus es un enemigo al que hay que derrotar; la disciplina y las normas son armas contra el contagio; los médicos y las enfermeras son soldados de trinchera contra el virus; la policía y los drones deben hacer respetar el distanciamiento social.

En lugar de informar a los ciudadanos, concienciarlos de los riesgos y responsabilizarlos de sus actos, el discurso sobre la amenaza del COVID-19 y la guerra contra el virus ha derivado a menudo en una actitud paternalista y de estado policial. La imposición de normas y su estrecha supervisión han constituido el estribillo recurrente del encierro, desencadenando una escalada de controles y peticiones de seguridad (Colombo, 2021, p. 575).

La comunicación gubernamental es contingente y depende de diversos factores que amplifican sus efectos en momentos “normales” y en mayor medida en el caso de una crisis como la pandemia.

Estado de arte: los estudios internacionales y locales

Existen varias publicaciones sobre comunicación gubernamental durante la pandemia (Lilleker et al. 2021; Maarek et al., 2022; Hellman et al., 2022; Croucher y Diers-Lawson 2023; Tan y K.L.E., 2023; Burke-García, 2023). Los estudios de caso no explicitan lo que se entiende por “comunicación gubernamental” ni su relación con las políticas que los gobiernos tratan de implementar. Entre los elementos más destacados están las modalidades y canales de comunicación:

Una estrategia general que combina la retórica bélica (dramatizar la pandemia) con la “estrategia del avestruz” (dejar que las cosas pasen).

- Los gobiernos acudían a expertos para guiar, informar o justificar sus políticas, que en muchos casos se convirtieron de fac-

3 La gubernamentalidad economicista se refiere a que: “Los economistas hicieron hincapié en los costos económicos de la pandemia y plantearon como urgencia (...) iniciativas políticas para proteger la producción y el comercio (...) equilibrando la necesidad de salud con la necesidad de riqueza” (Colombo, 2021, pp. 575-576).

to en portavoces gubernamentales (Maarek, 2022, pp. 4-5).

- Un repertorio común de técnicas de comunicación con énfasis en la personalización de la comunicación gubernamental y la importancia de los líderes.
- Los medios masivos tradicionales fueron usados para brindar noticias importantes: la declaración de emergencia sanitaria y de cuarentena, el levantamiento del confinamiento.

La comunicación cotidiana se basó en gran medida en las redes sociales; en algunos países se desarrollaron aplicaciones de teléfono celular para alertar sobre brotes cercanos; así como aplicaciones de ciudadanía electrónica y de registro de vacunas y pruebas (Maarek, 2022, pp. 6-7).

En los países de habla hispana, la comunicación política durante los primeros meses de la pandemia fue objeto de varias publicaciones. Una de ellas incluye textos sobre los portavoces gubernamentales en España, el *framing* de la pandemia, la dinámica política afectada por la crisis sanitaria y la “infodemia” (Gutiérrez y Pont, 2020).

Los presidentes y sus declaraciones públicas fueron objeto de investigaciones que destacan el contexto hipermediatizado de la pandemia y la necesidad de marcar liderazgo frente a la crisis (para América Latina, Ester et al. 2020).

Otros estudios amplían el análisis a diferentes voceros de los gobiernos; un artículo sobre el gobierno español destaca la importancia de la comunicación administrativa y el uso de un lenguaje bélico (Castillo, Fernández y Rivera, 2020).

También se estudiaron los niveles subnacionales de gobierno en Ecuador y el enlace de la comunicación gubernamental con la comunicación de riesgo (Dávalos 2021) y, por otro lado, las estrategias de comunicación gubernamental y la competencia mediática de los gobernantes en redes sociales específicamente sobre la llegada de la pandemia (Conde et al., 2021).

Para el caso boliviano, existe un análisis de los tuits de Jeanine Áñez durante su presidencia (Dackow, 2021), que examina el ethos del discurso de Áñez en relación con la crisis política.

Se analizó también la comunicación desde el gobierno hacia los pueblos indígenas en los primeros meses de la pandemia, en lo que sobresale la inadecuación de algunos mensajes de cuidado individual en contextos culturales no individualistas (Pachaguay y Terrazas, 2020; Alderman, 2020; Barbosa y Chambi, 2021).

En relación con la gestión de la pandemia, existe una publicación que analiza las acciones de comunicación del gobierno boliviano durante los tres meses después del registro del primer caso de COVID-19 en el país. No se acude al

concepto de comunicación gubernamental sino a “una mezcla entre comunicación política y comunicación de riesgo de salud” (Steinbach y Hurtado, 2021, p. 29). Ambos autores realizaron un análisis predominantemente cuantitativo basado en información disponible en páginas web y cuentas de sitios de redes sociales oficiales.

Estrategia metodológica

La investigación se basó en una revisión de los mensajes relacionados con la pandemia incluidos en los discursos emitidos por la presidenta Jeanine Áñez y voceros de los ministerios encargados de la gestión de la crisis sanitaria durante su gobierno.

La estrategia metodológica fue predominantemente cualitativa. Para su construcción se articulaban conceptos recientes como el patrón discursivo de Robert Kaplan (1996) que usó el término en el estudio de corpus discursivos desde diversos puntos de vista.

Kaplan se refería a estructuras estables de organización lógica de los discursos en diferentes idiomas y hacía énfasis en una determinación contextual cultural: la retórica, en tanto organización de los patrones discursivos, “varía de cultura a cultura



Fuente: Luis Gandarillas para Agencia Anadolu (09/06/2021)

e inclusive de período a período dentro de una cultura dada” (Kaplan, 1996, p. 2).

Actualmente, se utiliza para el análisis de corpus en términos de elementos estrictamente morfológicos y también para examinar articulaciones de elementos discursivos capaces de revelar las formas en que los discursos interpretan y construyen la realidad (Baker, 2006; Cf. Aijimer & Stenström, 2004).

En esta investigación, el corpus se formó a partir de las declaraciones de los principales voceros gubernamentales y de las autoridades del llamado gabinete COVID, elemento institucional *ad hoc* dedicado a la implementación de las políticas para el manejo de la crisis de la pandemia.

Ese gabinete estuvo conformado por la presidenta Áñez y los ministros de Salud y Presidencia y otros de su confianza, como los de Obras Públicas y Defensa a los que se delegaron labores de coordinación con las instancias de gestión en los nueve departamentos del país (Cf. Steinbach y Hurtado, 2021, p. 34).

Las fuentes consultadas fueron prioritariamente las páginas web y de las cuentas oficiales en redes sociales de los ministerios que formaron parte del gabinete COVID y también, complementariamente, sitios de redes sociales y páginas web de medios de comunicación. Los materiales se obtuvieron mediante herramientas gratuitas de descarga y web scraping (sobre todo *DownThemAll* y *Outwit*).

El corpus de los documentos analizados comprendió todos estos materiales descargados; la muestra no fue predefinida, sino que es resultado del análisis inductivo realizado; se trabajó hasta alcanzar el punto de saturación de la información. En el presente artículo solo se exponen de manera sintética los ejemplos más ilustrativos y que expresan de mejor manera los patrones discursivos más recurrentes identificados en la investigación.

Por limitaciones de espacio, se priorizó el análisis textual de los mensajes de las autoridades, por ser el que muestra la comunicación gubernamental de manera más explícita.

Los mensajes, en la mayor parte de los casos en forma de video, fueron transcritos textualmente. Después de la transcripción, se procedió al análisis inductivo para identificar patrones discursivos. Para esto se utilizaron herramientas cualitativas de *Global Regular Expression Print (GREP)* y la codificación que permite el software *Atlas.ti* que facilita el análisis cualitativo en términos de la teoría fundamentada.

El análisis con GREP se basó en la identificación de palabras clave y el examen de su uso en los mensajes. El análisis con *Atlas.ti* se hizo inductivamente, a partir de una codificación iniciada con las palabras clave identificadas e incrementada con códigos que se pudieron reconocer en una lectura de los materiales a mayor profundidad.

Se examinó la ocurrencia de los códigos en el contexto de los mensajes y en relación con el desarrollo y la gestión de la pandemia. Las herramientas de consulta de *Atlas.ti* dieron la posibilidad de identificar las relaciones entre los códigos y destacar los patrones que los relacionaban.

RESULTADOS

Desafíos para la comunicación gubernamental

El 30 de enero de 2020, la OMS declaró la epidemia de COVID-19 como pandemia. Cuatro días antes, el 26 de enero, había emitido un comunicado oficial con directrices provisionales y una ruta común para la comunicación de los gobiernos⁴, como primera reacción a las emergencias sanitarias del siglo XXI. El 6 de febrero, la OMS y la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación del Desarrollo (UNDCO) presentaron el Plan estratégico de preparación y respuesta para la enfermedad por coronavirus 2019 (COVID-19) (OMS, 2020b), que se basaba en ocho pilares, uno de los cuales tenía que ver explícitamente con la comunicación⁵.

Una premisa tácita compartida por la mayor parte de los gobiernos era que los sistemas de salud no estaban preparados para responder a una escalada de casos de COVID-19. Una adecuada

4 “Comunicación de riesgos y participación comunitaria (RCCE) en la preparación y respuesta frente al nuevo coronavirus de 2019 (2019-nCoV). Orientaciones provisionales”.

5 La Comunicación de riesgos y participación de la comunidad: “Es fundamental comunicar al público lo que se sabe acerca de la COVID-19, (...) lo que se está haciendo y las medidas (...) es esencial difundir mensajes receptivos, empáticos, transparentes y uniformes en los idiomas locales por canales fiables de comunicación, recurrir a redes comunitarias y personas influyentes, y aumentar la capacidad de las entidades locales” (OMS 2020b: 2).

comunicación podía contribuir a que la población estuviera informada y preparada para evitar los contagios y saber cómo actuar en el caso de darse efectivamente un contagio.

En la crisis sanitaria, en el contexto del alza de contagios, la reflexión sobre la comunicación gubernamental tomó centralidad, al haber visibilizado la importancia de la relación entre el gobierno y los ciudadanos como una variable clave en la gestión de la crisis (Bruno, Guerrini y Martins, 2022).

La pandemia generó una oportunidad para el despliegue de varias formas de gubernamentalidad y comunicación gubernamental. El liderazgo (acentado por la centralidad de la comunicación en la persona del jefe de estado), las condiciones socioeconómicas y la disponibilidad de información de otras fuentes fueron determinantes en el éxito de las estrategias de los gobiernos, más allá de su orientación política: “no hay una correlación simple entre estilo e ideología de un gobierno y el impacto experimentado durante la pandemia de la COVID-19” (Lilleker et al., 2021, p. 336).

También se observa que emergió la “infodemia”: “la mala información se hizo viral en lugares en los que detectamos la presencia de factores más amplios que exacerban la baja confianza en las instituciones políticas y propician un ambiente de pos-verdad” (Lilleker et al., 2021, p. 347).

Además de que proliferaron comunicaciones contradictorias desde los gobiernos, no había canales suficientes para suplir las necesidades de información de la sociedad frente a las “redes sociales” (Kim y Kreps, 2020).

La comunicación gubernamental al inicio de la pandemia

La comunicación gubernamental en las primeras olas de la pandemia no fue “normal”. Era un momento de crisis e incertidumbre y circulaban mensajes contradictorios. En Bolivia, la pandemia llegó en un momento de severa polarización política. No existía información precisa sobre las características de la enfermedad, las formas de contagio o el desarrollo de los síntomas.

También había negacionismo en una parte considerable de la sociedad, lo cual generó subregistro de contagios y fallecimientos.

La ciudadanía se encontraba desorientada, necesitada de información, y se requería un interlo-

cutor autorizado que diera los lineamientos para las instituciones públicas, las organizaciones de la sociedad civil y las familias sobre el cuidado que debía tenerse, dónde acudir en caso de enfermedad o emergencias y cómo encarar un peligro vital inminente.

Se necesitaban políticas de estado y de gobierno, políticas de comunicación claras y explícitas de alcance nacional y a escalas subnacionales.

La comunicación gubernamental debía cumplir varios fines concomitantes: establecer un mínimo de certidumbre sobre el desarrollo de la pandemia, crear consensos alrededor de las medidas sanitarias y dar pie a una nueva normalidad que no descuidara la salud ni la economía.

La estrategia comunicativa del gobierno de Jeanine Áñez

La primera ola de la pandemia se desarrolló durante el gobierno de Jeanine Áñez. Fue la que más letalidad tuvo en Bolivia. Si bien de acuerdo con datos oficiales la cantidad de casos no fue muy superior a los de la segunda ola (144.592 y 141.883, respectivamente), la cantidad de muertos fue de más del doble (9.030 y 3.766, respectivamente).

Planes y estrategias del gobierno

Cuando se declaró el primer caso en el país, se publicaron detalles de la estrategia de comunicación del gobierno. Junto a una vocería nacional a cargo del Ministerio de Salud se encargaron las vocerías departamentales a los Servicios Departamentales de Salud (SEDES), de acuerdo con las sugerencias de la OMS para la comunicación de riesgos.

Para la comunicación con la población se abrieron dos canales directos: el número telefónico 800101104 y la página <https://boliviasegura.gob.bo>.

Según un estudio publicado en 2021, no hubo un único enfoque compartido por el Ministerio de Salud y Deportes y el Ministerio de Comunicación sobre la enfermedad (Steinbach y Hurtado, 2021, p. 34). El 10 de junio de 2020 desapareció formalmente el Ministerio de Comunicación (encargado de las políticas de comunicación); se convirtió en Viceministerio de Comunicación y pasó a depender del Ministerio de la Presidencia, como parte de las medidas de austeridad asumidas durante la pandemia.

Se estableció una institucionalidad *ad hoc* para ayudar en la implementación de la política de salud. Se creó un gabinete COVID, conformado por ministros de confianza de la presidenta, a los que se delegaron labores de coordinación con los departamentos (Cf. Steinbach y Hurtado, 2021, p. 34).

La vocería nacional y departamental se dividió en aspectos técnicos y decisiones políticas. En el nivel nacional, el ministro de Salud brindaba información sobre el desarrollo de la pandemia, mediante reportes diarios que se limitaban a presentar las cifras de contagios, de muertes y de personas recuperadas⁶.

La presidenta se encargaba de la búsqueda de consenso sobre la seriedad de la crisis, de presentar las decisiones gubernamentales en relación con el curso de la cuarentena y la economía⁷.

Al concluir la cuarentena rígida, a finales de abril de 2020, empezó a desarrollarse el Plan Estratégico por COVID 19. Se reconoció la existencia de cuatro fases epidemiológicas (preparación, contención, contagio comunitario, transmisión sostenida), además de una serie de acciones comunicativas.

En su contenido se observó una desarticulación entre la gestión de la pandemia (la crisis sanitaria) y las necesidades económicas y problemas cotidianos de las familias. Se priorizó la dimensión técnica de la gestión.

Como parte de la estrategia comunicacional se definieron los actores institucionales clave, las modalidades de comunicación más adecuadas y las acciones comunicativas prioritarias. Al principio se privilegiaron modelos usados en otros países, como las conferencias de prensa de autoridades de máximo nivel (nacional o regional) para informar sobre el avance de la pandemia o decisiones de política importantes (medidas económicas, de confinamiento, los bonos, entre otras resoluciones) gracias a la posibilidad de réplica masiva e inmediata de los medios de comunicación hacia la mayor parte

de la población. Se trataba de acciones comunicativas directas, emitidas por la presidenta o de los ministros del área, con la presencia de limitados periodistas, o algunas veces se optó por mensajes grabados.

Al principio, las ruedas de prensa se realizaban diariamente. Pronto se hicieron rutinarias; seguían el mismo formato, el mismo horario y solo daban información cuantitativa desagregada al nivel nacional y departamental (número de contagiados, de pruebas realizadas, de hospitalizados, de recuperados, entre otros), o se informaba sobre el equipamiento de hospitales, compra de materiales, insumos o equipos.

Esta modalidad de comunicación generó expectativa en la población, que, en momentos de confinamiento se convertía en una audiencia cautiva. Luego de unos meses, estas acciones comunicativas se fueron desgastando debido a la redundancia de la información y, sobre todo, por temas extracomunicacionales relacionados con una caída en la confianza en las autoridades gubernamentales nacionales, por las capacidades institucionales limitadas, las condiciones económicas, problemas de corrupción y por la polarización política posterior a los conflictos electorales de fines de 2019.

Sujetos del discurso: Los actores y las acciones comunicativas

A continuación, se describen a los principales enunciatarios y destinatarios de los mensajes (sujetos individuales, colectivos, grupos específicos o la nación entera). A escala global, los principales emisores fueron los jefes de estado, los ministros del área de salud, los voceros designados y las autoridades de sector de salud en los diferentes niveles gubernamentales.

En Bolivia se siguió la tendencia de personalizar la comunicación gubernamental en la presidenta, como en otros países; además, el gobierno de turno estaba promoviendo el liderazgo de Jeanine Áñez para presentarla como candidata en las elecciones

6 El primer vocero nacional fue el ministro de salud, Aníbal Cruz. Después de su renuncia por razones personales, en abril, los reportes diarios estuvieron a cargo del Director Nacional de Epidemiología, mientras que la Unidad de Comunicación del Ministerio de Salud siguió publicando una serie de documentos y materiales informativos de prevención producidos y difundidos en sus páginas, redes sociales y en espacios de medios masivos.

7 La situación era más compleja que la de otros países, en tanto que la crisis política no estaba resuelta y la principal tarea del gobierno transitorio debía ser la convocatoria y realización de nuevas elecciones generales. Esta tarea fue postergada en dos ocasiones.

generales. Los interlocutores más interpelados fueron la familia y las bolivianas y bolivianos unidos.

La conferencia de prensa fue la forma de comunicación más usada por el gobierno de Ñez durante los primeros cuatro meses de la pandemia. En ese período, se realizaron 70 conferencias, en comparación con los 21 mensajes a la nación grabados, y retransmitidos en diferido por el canal estatal (Steinbach y Hurtado, 2021, p. 35).

En cuanto a los enunciatarios de los mensajes, además de la presidenta estuvieron los ministros, principalmente los del llamado gabinete COVID. La presidenta Ñez tuvo 34 apariciones (18 conferencias de prensa en vivo y 16 mensajes a la nación); los ministros⁸ tuvieron 57 apariciones (52 conferencias de prensa en vivo y cinco mensajes a la nación).

En relación con los contenidos de las conferencias de prensa y mensajes grabados, se identificaron tres tipos de información. Primero, están las decisiones políticas (43 %); segundo, los datos técnicos o decisiones políticas (38%); y tercero, otros datos, incluyendo recomendaciones, felicitaciones, solicitudes de colaboración, solidaridad, con un 19 % (Steinbach y Hurtado, 2021, p. 36).

Se destaca el protagonismo de la presidenta, no solo por la cantidad de apariciones sino también por el contenido de los mensajes; era la vocera cuando se anunciaban medidas importantes en mensajes directos e inmediatos difundidos por los medios masivos y las redes sociales. La tarea de los ministros era informar de aspectos concretos de sus áreas y colaborar en un rol persuasivo al insistir a la población en el cumplimiento de las recomendaciones de prevención y cuidados⁹.



Fuente: Ministerio de salud y deportes

Si se observa Facebook en el período inicial de la pandemia, los emisores de los comunicados siguieron la tendencia de los demás países de la región. La mayor cantidad de mensajes se emitieron desde las cuentas de los organismos de la salud pública (83% en Bolivia y 66% en la región); luego está la cuenta personal de la presidenta Jeanine Ñez (16% Bolivia y 11% de la región); y en tercer lugar, las cuentas institucionales de la presidencia (Bolivia 1% y 25% en la región) (Cárdenas y Pineda, 2021).

En el caso de Twitter, se observa el uso de cuentas personales en vez de las cuentas oficiales. Jeanine Ñez (como luego haría el actual presidente Luis Arce), utilizó preponderantemente su cuenta individual en esta red, debido entre otras razones a que las cuentas oficiales (como la cuenta de la presidencia, @PresidenciaBo) están protegidas y para seguirlas se requiere previa aceptación.

Perspectivas y marcos. La pandemia como guerra

Una característica distintiva de los discursos de la presidenta Jeanine Ñez era comparar la crisis sanitaria con una situación de guerra. En un recuento internacional comparativo, fue la presidenta mujer que más uso hizo de esta analogía, a diferencia de Angela Merkel (canciller de Alemania) o Jacinda Ardern (primera ministra de Nueva Zelanda), que utilizaron elementos retóricos más ligados al cuidado (Dada et al. 2020). Desde sus primeros mensajes la presidenta Ñez se refirió a la gestión de la pandemia como “batalla”:

A todo el país, porque estamos enfrentando una batalla frontal contra el coronavirus. Es una batalla que venimos preparando desde hace dos meses (...) llamo a todos los candidatos a la presidencia a que dejemos de lado las peleas políticas y nos concentremos en esta batalla contra el coronavirus

8 Se trata de tres ministros de salud con cortos períodos (Aníbal Cruz, Marcelo Navajas y Eidy Roca); en tercer lugar, el ministro de Economía (J.L. Parada); seguido de cerca por el ministro de Gobierno (Arturo Murillo), y luego los otros ministros de otras áreas con escasas participaciones.

9 Se criticó el enfoque represivo de algunos de los ministros en sus declaraciones, ya que enfatizaban castigos como las multas (1.000 bolivianos) y las detenciones para quienes no acataban la cuarentena.

(mensaje de 12 de marzo de 2020; énfasis añadido).

Bolivianas y bolivianos, hoy les hablo para anunciar varias medidas fuertes en esta batalla contra el virus. El coronavirus, queridas familias bolivianas, es un peligro que empezamos a enfrentar hace ya dos meses (...) que vamos a superar entre todos coordinados, disciplinados, con espíritu de buenos vecinos, con espíritu de familia, de hermanos y de padres, con espíritu rojo amarillo y verde (mensaje de 17 de marzo de 2020; énfasis añadido).

En discursos posteriores, reiteró esta metáfora bélica: “también quiero recordarles a los hogares que esta batalla aún no termina y que hay que seguir adelante, aunque vengan tiempos difíciles” (mensaje de 4 de junio de 2020).

Énfasis en la enunciadora. La presidencia como comandancia

En la idea de brindar certidumbre a la población, en los primeros meses de la pandemia la comunicación gubernamental buscó destacar la capacidad de resolución y al carácter decidido de la presidenta Ñez. Se buscó dar credibilidad a los mensajes a partir de la confiabilidad del mensajero y de construir la figura del mensajero como tal. Esto fue notorio en el caso de las denuncias de corrupción:

Ayer tuvimos una mala noticia en nuestra lucha por la salud. Descubrimos posibles actos de corrupción en la compra de los respiradores españoles, pero actuamos de inmediato y con firmeza contra estos hechos. Hemos golpeado con todo el peso de la ley a la corrupción, caiga quien caiga (...) he ordenado una auditoría de todas las compras en salud que se han hecho en mi gestión y otras (...). No voy a tolerar corrupción en ningún sitio y menos en la salud (...). No me temblará la mano y voy a ser firme y dura frente a los corruptos y frente a los casos de corrupción (...) (mensaje de 21 mayo de 2020; énfasis añadidos).

Si la lucha contra el coronavirus era una batalla, la presidenta ocupaba el lugar de comandante. Se buscaba mostrar su capacidad de decisión: “he decidido” o “he instruido”, para remarcar que era ella quien tenía el control de las políticas públicas:

Asimismo, he instruido organizar de inmediato reuniones de evaluación y coordinación con la

comunidad internacional y organismos de cooperación, con el sector privado y la Central Obrera Boliviana, con los colegios de profesionales del sector salud y con otros sectores que sean actores claves en este proceso (mensaje de 12 de marzo de 2020; énfasis añadido).

Cuatro cosas claras sobre este caso y sobre cualquier otro caso de corrupción. Uno. Voy a impulsar todo el peso de la ley contra los que cometan corrupción, le toque a quien le toque. Dos. Voy a trabajar sin descanso para que los bolivianos no pierdan un solo centavo por corrupción. Así lo he hecho con este caso de los respiradores (...). Tres. He ordenado también que toda compra de mi gobierno sea pública (...).

Cuatro. He ordenado una auditoría de todas las compras que ha hecho mi gobierno en salud. Todas. Quiero ver cada número y voy a hacer público cada número (...). Vamos a seguir en la lucha por la salud y vamos a profundizar en la lucha por la economía de las familias. Sabemos el camino. Tenemos la decisión (mensaje de 4 de junio de 2020; énfasis añadido).

En este mensaje, al igual que en varios otros, referidos sobre todo a los bonos que se distribuyeron para paliar la faceta económica de la crisis, las familias eran tomadas como destinatarias de los mensajes. El dolor y la firmeza expresados combinaban con la preocupación por las familias y la insistencia en comparar la pandemia con una guerra. Esta insistencia no tenía que ver únicamente con el control represivo de la población, sino también con apuntalar la figura de la presidenta Ñez.

Énfasis en la enunciadora. La presidenta como madre

La construcción del liderazgo de Jeanine Ñez también se dio en su condición de mujer y madre. Uno de los destinatarios privilegiados eran las familias, interpeladas desde el posicionamiento como una madre que pedía sacrificio a todos; Ñez se mostraba como protectora de todos en condiciones de igualdad y como miembros de una misma familia.

Hoy somos más que nunca una familia, una familia con una sola causa. Soy madre y sé perfectamente lo que es criar día a día a nuestros hijos. Soy madre y sé lo difícil que es llegar a fin de mes. Soy madre y sé lo que es irse a la cama con un nudo en la garganta, (...). Déjenme anunciar cuatro ayudas

para las familias. Primera (...) la creación del bono familia (...) medidas para que estemos con nuestras familias y en nuestros hogares (...) es el mejor modo de frenar el contagio. Y mañana anunciaré una serie de ayudas económicas para las familias, sobre todo esas familias de menos recursos (...) (mensaje de 17 de marzo de 2020; énfasis añadido). La unidad era un elemento reiterado en los mensajes de la presidenta:

Unidad para salir adelante, unidad frente a la salud, unidad para la reactivación. Me gusta la palabra unidad, me gusta la palabra solidaridad, me gusta la palabra acuerdo, me gusta la palabra generosidad, me gusta la frase codo a codo y me gusta la frase lado a lado. Me gustan esas palabras (...) dicen como estamos haciendo las cosas en Bolivia para salir adelante. Las estamos haciendo unidos (...) con solidaridad (...) con generosidad (...) codo a codo (...) lado a lado (...) (mensaje de 6 de agosto de 2020).

Las oscilaciones también se dan en la alternancia de un tono contundente (“he instruido”, “he decidido”, “hoy anunciaré”) con un tono de cuidado de las familias (“me duele poner medidas tan fuertes”, “me va a doler mi corazón”, “les pido como madre”):

Hoy anunciaré medidas duras (...) Me duele poner medidas tan fuertes, me duele de verdad, pero lo hago con firmeza, lo hago convencida de que estoy junto a las familias bolivianas salvando vidas bolivianas (mensaje 17 de marzo de 2020; énfasis añadido).

Efectivamente, al día siguiente se anunciaron las medidas económicas de apoyo a las familias, en una combinación del tono severo de la persona que toma decisiones con el tono de la madre de familia:

Familias bolivianas, esta es una lucha difícil, una lucha de grandes sacrificios para todos (...) Necesitamos tomar decisiones firmes y son decisiones firmes para salvar vidas, para defender la salud de las familias bolivianas. Desde el domingo 22 de marzo, a las cero horas y por 14 días, entra en

vigencia la cuarentena total en todo el país. (...) Les pido como madre y les pido como presidente, quédense en sus casas. La segunda, les pido que mantengan la tranquilidad y la calma (mensaje de 21 de marzo de 2020; énfasis añadidos).

Entre la protección y el miedo

Si por un lado la presidenta aparecía como una figura protectora y que brindaba certeza, otra parte de la gestión comunicativa buscaba provocar el temor respecto del virus. La postura inicial oficial era promover el consenso alrededor del miedo y optar por medidas preventivas similares a las del resto del mundo.



Fuente: ABI (2020)

Sin embargo, no existía una evaluación de la pertinencia de las medidas de protección individuales en el área rural, donde no se disponía de insumos como barbijos, o en zonas periféricas donde no era regular la provisión de los servicios básicos y las condiciones de hacinamiento impedían el “distanciamiento social”. De acuerdo con testimonios de un estudio del período de restricciones, la comunicación gubernamental apuntaba a atemorizar a la población, con lo cual se bloqueaba la posibilidad de una corresponsabilidad entre las familias, las comunidades y las instituciones públicas (Cf. Pachaguay y Terrazas 2020).

Un spot del Ministerio de Comunicación emitido en abril de 2020 da una idea de la promoción del miedo al inicio de la cuarentena:

Hola, ¿cómo estás?, aunque no me puedas ver yo sí existo, nací en el otro lado del mundo, no tengo piernas, pero no tardé mucho en llegar aquí. Por suerte cuento con la ayuda de gente irresponsable que me lleva a todos lados, he dejado a nietos sin abuelos e hijos sin madres, en un par de semanas maté a gente de todas las clases, de todos los géneros y de todas las edades. Y ahora te estoy buscando a ti, sí a ti, el que no se lava las manos, el que sigue saliendo a la calle, como si yo no existiera, pero, sobre todo, te estoy buscando a ti que no me tienes miedo. Soy el Coronavirus. Ya

llegué a Bolivia y te voy a encontrar (Ministerio de Comunicación, 2 de abril 2020 en Pachaguay y Terrazas, 2020, p. 7).

Otro spot avivaba otros temores: el temor de no despedirse en caso de muerte, de no ser enterrado y de no completar los ritos funerarios:

Hermanos y hermanas, el Coronavirus ha llegado a nuestra tierra, no es broma, te digo que, si sales de tu casa y no te lavas las manos constantemente, te puedes morir, alguien de tu familia se puede morir. Si mueres nadie va a poder verte, nadie va poder ir al entierro, porque vas a ser quemado, por eso no salgas de la casa (Ministerio de Comunicación 6 de abril 2020; en Pachaguay y Terrazas, 2020, p. 8).

Luego de una primera etapa de alta densidad informativa desde el gobierno a la población, hacia el tercer mes del ingreso de la pandemia (mayo-junio de 2020) se pasó a una fase más moderada, cambió la dinámica, bajó la intensidad y frecuencia de los mensajes.

Con la prolongación de las medidas de encierro y confinamiento, empezaron a surgir críticas sobre la impopularidad de las medidas asumidas.

Dados los altos niveles de trabajo informal y de comercio minorista en el país, se elevaron las quejas ante la imposibilidad de poder salir a trabajar a las calles. Esto coincidió y se agravó con la aparición de denuncias de irregularidades y corrupción en la compra de insumos y equipos médicos que involucraban a autoridades de rango ministerial.

Las actividades comunicacionales se fueron mitigando. El Ministerio de Salud y sus redes se encargaban de toda la información referida al coronavirus desde una perspectiva estrictamente sanitaria. La página web Bolivia Segura se ocupaba de publicar diariamente los reportes actualizados de contagios y mensajes preventivos. También hubo varios desciertos en la campaña comunicacional.

Vamos a salir de ésta, les pido que no tengan miedo, estamos protegidos por Dios, acatemos todas las disposiciones con disciplina. Y vamos a salir más unidos que nunca, (...) porque todos somos bolivianos y porque todos ante Dios somos iguales (...) somos una sola familia, donde todos tenemos que cuidar de todos. Los llevo cada día en mis oraciones, y sé que estamos protegidos por la gracia de Dios, que Dios bendiga a toda Bolivia muchas gracias (mensaje de 21 de marzo de 2020).

Así, por ejemplo, el ex ministro de Salud Marcelo Navajas, al mes de la llegada del virus decía: “Todos nos contagiaremos, pero de a poco” (Página Siete, 17 de abril de 2020, portada); “Nosotros queremos que no todos nos contagiemos al mismo tiempo. De que nos vamos a llegar a contagiar. Van a ser todos los ciudadanos de este planeta” (Radio Fides, 16 de abril de 2020). Estas declaraciones causaron molestia y miedo de la población que esperaba orientación y mensajes esperanzadores.

La religión como solución de los problemas

Otro rasgo del discurso de Jeanine Añez fue la apelación a la religión para construir y transmitir un mensaje esperanzador y de confianza en los momentos de incertidumbre:

En este mensaje a la nación, deseo convocarlos a la serenidad y a la confianza. La salud de las familias bolivianas es mi prioridad. (...) mantengamos nuestro espíritu de solidaridad y empatía con todos los hermanos bolivianos que lamentablemente han contraído este virus. La adversidad siempre nos ha unido, les agradezco mucho y que Dios bendiga a Bolivia (mensaje de 12 de marzo de 2020).

Esta opción por los elementos religiosos contradecía el carácter constitucionalmente laico del estado boliviano.

El cuidado de la economía sin descuidar la salud

En la primera fase de la gestión de la pandemia se privilegiaron los cambios normativos, la cuarentena y medidas como el “distanciamiento social”. Después de haber impuesto la cuarentena total, en el discurso presidencial se introdujeron contenidos que apelaban a la necesidad de recuperar la economía de las familias y la sociedad.

Queridas familias de toda Bolivia, sé que un bono universal de 500 bolivianos no es mucho dinero para semejante momento, pero tengan una certeza, seguiremos mejorando porque vemos a Bolivia

como una gran familia, donde (...) los unos ayudan a los otros y donde nadie queda sin ayuda (mensaje de 14 de abril de 2020).

Quiero recordar junto a ustedes que este gobierno tiene las ideas claras, tenemos dos misiones: la salud de los bolivianos y economía de las familias bolivianas. Seguiremos trabajando con unidad sin descansos por estas dos misiones (mensaje de 1 de mayo de 2020).

En el postconfinamiento, a nueve meses de haber asumido el gobierno, ya no se enfatizan las capacidades individuales de decisión de la presidenta. En cambio, con el uso alterno de las versiones inclusiva y exclusiva del nosotros, se optaba por una construcción de liderazgo menos vertical.

Pero déjenme hablar un poco más de las ayudas directas a las familias y los bonos. Hace cuatro días (...) estamos pagando por adelantado el aguinaldo de la jubilación de la renta dignidad. Más de 870.000 personas de la tercera edad recibirán este aguinaldo (...) así se da la ironía de que en Bolivia esta misma semana estamos viviendo (...) dos visiones distintas, mientras nosotros hemos empezado el pago por adelantado de la renta dignidad, otros han comenzado a bloquear las carreteras.

Unos ayudan y otros bloquean, nosotros ayudamos y así defendemos la vida y por eso permítanme hablar de los bonos, que es justamente lo que nosotros sabemos hacer. Los bonos, primero hicimos el bono canasta familiar, un bono de 400 bolivianos luego hicimos el bono familia un bono de 500 bolivianos y finalmente hicimos el bono universal también un bono de 500 bolivianos, en total hemos realizado más de 11 millones de pagos en bonos a millones y millones de personas en toda la república (mensaje de 6 de agosto de 2020).

El mensaje elude deliberadamente cualquier alusión electoralista, pero intenta construir un liderazgo menos autoritario y con más similitudes al de las jefas de estado con gestiones exitosas de la pandemia.

DISCUSIÓN

A principios de la presente década, en el contexto de la crisis sanitaria generada por la pandemia de la COVID, adquirió centralidad el debate en torno a la comunicación gubernamental, debido a la necesidad y urgencia de reflexionar sobre la importancia

y características de la relación entre el gobierno y los ciudadanos. Se convirtió en un aspecto central para la gestión de la crisis, la situación de emergencia global obligó a repensar las diferentes formas de gubernamentalidad y de gestionar la comunicación gubernamental. En el contexto internacional, al principio se priorizó la modalidad de las conferencias de prensa con la personalización de la comunicación, enfatizando en la exaltación de la figura de los líderes (presidentes, jefes de estado, primeros ministros, voceros gubernamentales), aunque el éxito de las estrategias gubernamentales demostró que estás no sólo tenían que ver con aspectos comunicacionales, sino que también intervenían otros elementos económicos, políticos y culturales (Cfr. Lilleker et al., 2021, p. 336).

Además, la pandemia llegó en un contexto hipermediatizado y de acelerados cambios en la sociedad, estrechamente vinculados con los avances tecnológicos y que tuvieron gran impacto en el campo económico y en las formas de interacción humana. La emergencia y ampliación de la comunicación digital y de las redes sociales tuvo incidencia en la comunicación familiar y personal. Esto estuvo acompañado de la proliferación de la infodemia en un contexto de escasez de certezas, dudas en los hallazgos científicos y proliferación de la posverdad.

Se generaron muchas expectativas y exigencias a la comunicación gubernamental, tales como favorecer a generar niveles básicos de certidumbre en la población sobre el desarrollo de la pandemia, así como crear consensos respecto de las medidas sanitarias y de política económica para ayudar a la población a adaptarse a la nueva situación.

En el caso de Bolivia, a partir de las noticias recibidas de los efectos de la pandemia en países desarrollados en otros continentes y sobre todo de países cercanos como Chile, Ecuador y Perú, se generó una situación de incertidumbre y temor en la ciudadanía, ante la apreciación de que el sistema de salud no estaba preparado, pues no se contaba con la infraestructura necesaria (hospitales de primer, segundo tercer nivel-, equipamiento y personal de salud mínimo) para afrontar la llegada y escalada de los contagios y casos de COVID-19.

Tampoco había medicamentos, ni los insumos para las pruebas para detectar contagios; por otro lado, las vacunas estaban en desarrollo y tardarían

en aprobarse y llegar. Ante esta situación, se esperaba una estrategia comunicativa eficaz y urgente que contribuyera a que la población estuviera informada y preparada para evitar o saber cómo actuar ante los contagios.

CONCLUSIONES

La debilidad institucional del país afectó en la capacidad de responder con el diseño de políticas de Estado y de las políticas comunicacionales que exigía el momento, se fueron desarrollando de manera improvisada, adaptando las estrategias al curso de la pandemia, a las funciones y estilos de los voceros nombrados. Se privilegiaron los cambios normativos e institucionales. Si bien no hubo un proceso amplio de planificación de políticas, estrategias y planes comunicacionales explícitos y validados, sí existían directrices desde principios del mes de febrero.

El contexto político influyó en la falta de voluntad o capacidad para la toma de decisiones en crisis y para procesos sostenidos de planificación de políticas estatales. En ese período, se dio una mezcla de elementos de comunicación en la crisis, comunicación de riesgos (sobre todo por la difusión de las propuestas de la OMS) y comunicación electoral (por la apresurada y temporal candidatura de la presidenta interina).

En el primer año de pandemia en Bolivia se superpusieron la comunicación gubernamental como tal (la búsqueda de consenso y legitimidad) con la comunicación en crisis (por la necesidad de dar certidumbre a la población) y, posteriormente, la comunicación electoral (la presidenta interina se proclamó candidata para las elecciones generales de octubre de 2020, aunque se vio obligada a renunciar a su candidatura un mes antes de la elección en un contexto de fuertes críticas sobre esta decisión y en general sobre la gestión de su gobierno).

En consonancia con los procesos de personalización de la comunicación gubernamental vistos en otros países durante la pandemia, la presidenta Jeanine Áñez fue la principal portavoz del gobierno transitorio desde la declaratoria de la COVID-19 como pandemia.

Esto tenía que ver no solamente con la necesidad de brindar certezas, sino también con apuntalar su figura como una alternativa fiable para las elecciones generales que debían realizarse ese año. Otros

portavoces importantes del gobierno fueron los ministros de Salud, encargados de dar una guía y un respaldo técnico a la comunicación del gobierno.

Entre los elementos más destacados de la estrategia comunicativa están las modalidades de comunicación y los canales usados para la comunicación de las autoridades con la ciudadanía, la personalización de la comunicación gubernamental, el establecimiento de una vocería, el uso de los medios tradicionales y las redes sociales.

El período de la pandemia y la pospandemia de la COVID-19 fue y sigue siendo complejo. En Bolivia, la crisis sanitaria se superpuso a la crisis política existente y a los efectos de los conflictos y movilización social vividos a finales de 2019, y generó una crisis económica a miles de familias. La comunicación gubernamental expresó la conflictividad política persistente en el gobierno de Jeanine Áñez. La complejidad del período se expresa en que en el país hubo planes de contingencia y estrategias de comunicación en el marco de las directrices de la Organización Mundial de la Salud más de un mes antes de la confirmación del primer caso de COVID-19 y, a pesar de esos esfuerzos, la crisis se desató y la búsqueda de consenso se subordinó a las medidas de hecho, a la cuarentena y a las restricciones impuestas a las actividades de la población.

La estrategia discursiva de la presidenta se caracterizó por una afirmación de dos rasgos aparentemente contradictorios: el de comandante y el de madre. Por un lado, apeló al uso de metáforas bélicas, como sucedió en la mayoría de los países de la región, pero en mayor medida que todas las jefas de estado y de gobierno de mujeres del mundo. En el papel de comandante, los mensajes de la presidenta Áñez enfatizaban su capacidad ejecutiva y realzaban la firmeza de las decisiones que había tomado. Al posicionarse como madre intentaba interpelar a todos los bolivianos como iguales en una actitud protectora y solidaria para promover la unidad familiar y de toda la nación.

También acudió a un discurso religioso para referirse a los ciudadanos y familias bolivianas, asumiendo un rol maternal.

En un principio, esta combinación de alguien que protege y cuida fue recibida por la población sin aparente contraste porque las medidas de restricción impedían la habitual formación de opiniones colectivas, las organizaciones sociales no esta-

ban funcionando y la circulación de información y opiniones descansaba en gran medida en las redes sociales facilitadas por la tecnología. Posteriormente, cuando Ñez anunció su candidatura y las elecciones fueron postergadas repetidamente, surgieron voces críticas y acciones de rechazo sobre todo de los miembros y organizaciones ligadas al anterior partido de gobierno.

La crisis sanitaria desatada por el nuevo coronavirus contribuyó a desvelar los problemas estruc-

turales del país en términos de debilidad institucional, independencia de poderes, experticia en procesos de planificación estratégica, confrontación y polarización social y política, entre muchos otros, que no ayudaron a generar un contexto favorable para implementar estrategias comunicativas que favorecieran en momentos críticos que requieran trabajos coordinados y la cooperación entre líderes y los ciudadanos.



REFERENCIAS

- Aijimer, K. y Stenström, A. (eds). (2004). *Discourse patterns in spoken and written corpora*. Amsterdam: John Benjamins.
- Alderman, J. (2020). "Bolivia under Covid-19: the interim government and autonomous responses". <https://calacs.wp.st-andrews.ac.uk/2020/11/06/bolivia-under-covid-19-the-interim-government-and-autonomous-responses-by-jonathan-alderman/>
- Baker, P. (2006). *Using corpora in discourse analysis*. Londres: Continuum. <https://www.lancaster.ac.uk/staff/bakerjp/usingcorpora.htm>
- Barbosa, C. y Chambi, R. (2021). "Ñankha usu, Khapaj niño, Mallku usu. Crisis política y crisis sanitaria en la Bolivia andina: respuestas indígenas". *Revista de Estudios Indígenas*, 4, 1-29.
- Bruno, D.; Guerrini y Martins, L. (2022). "La comunicación gubernamental como objeto. Un recorrido por la actualidad de las reflexiones académicas en el cono sur". *Question/cuestión*, 71 (3). <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/7329>
- Cárdenas, J. y Pineda, N. (2021). La gestión de la comunicación de riesgo a través de Facebook: Análisis exploratorio de las estrategias iniciales de 12 gobiernos de América Latina frente a la pandemia de la COVID 19. *Revista de Comunicación*, 2021, vol. 20, N° 2. http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=S1684-09332021000200073&script=sci_abstract
- Castillo-Esparcia, A. y Fernández-Souto, A.; Puentes-Rivera, I. (2020). "Comunicación política y COVID-19. Estrategias del Gobierno de España". *Profesional de la Información*, 29(4): 1-22, <https://revista.profesionaldelainformacion.com/index.php/EPI/article/view/80090>
- Colombo, E. (2020). "Human Rights-inspired Governmentality: COVID-19 through a Human Dignity Perspective". *Critical Sociology*, 47(4-5), 571-581. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0896920520971846>
- Conde, M.; Prada-Espinel, O.; Pullaguari-Zaruma, K. (2021). Comunicación gubernamental pre-covid de los presidentes hispanohablantes en Twitter. *Universitas. Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 34, 63-86. <https://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/20036>
- Croucher, S.; Diers-Lawson, A. (2023). *Pandemic communication*. Nueva York: Routledge.
- Dackow, C. (2021). "Ethos: entre la beligerancia y la pacificación. Análisis del discurso de Jeanine Áñez en Twitter". *Identidades* 11(21), 24-44. <https://iidentidadess.wordpress.com/wp-content/uploads/2021/10/3-identidades-21-11-2021.pdf>
- Dada, S.; Ashworth, H.; Bewa, M. y Dath, R. (2021). "Words matter: political and gender analysis of speeches made by heads of government during the COVID-19 pandemic". *British Medical Journal on Global Health*, 6(1), <https://gh.bmj.com/content/6/1/e003910>
- Dávalos, A. (2021). La comunicación política en tiempos de emergencia. En *Territorios en Debate*, No. 13. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/58449.pdf>
- Ester, B.; De Gori, E. y Chaves, N. (2020). Discursos presidenciales frente al Covid-19. <https://www.celag.org/discursos-presidenciales-frente-al-covid-19/>
- Foucault, Michel. (1991). "Governmentality", en G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (eds.), *The Foucault effect. Studies in governmentality. With two lectures by and an interview with Michel Foucault (87-104)*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gordon, C. (1991). "Governmental rationality: An introduction", en G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (eds.), *The Foucault effect. Studies in governmentality. With two lectures by and an interview with Michel Foucault (1-51)*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gromova, T. (2002). "The state communications: theoretical model and regional practice". *Bulletin of Russian Communication Association*, 1.

- Gutiérrez, R. y Pont, C. (2020). *Comunicación política en tiempos de coronavirus*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Hellman, M.; Kettunen, T.; Salmivaara, S.; Stonehm, J. (eds). et al. (2022). *Governing human lives and health in pandemic times. Social control policies*. Oxon: Routledge.
- Kaplan, R. (1966). "Cultural thought patterns in intercultural education". *Language Learning*, 16, 1-20.
- Lilleker, D.; Coman, I.; Gregor, M.; Novelli, E. (2021). *Political communication and COVID-19. Governance and rhetoric in times of crisis*. Abingdon: Taylor & Francis.
- Do Kyun, K.; Kreps, G. (2020). "An Analysis of government communication in the United States during the COVID-19 pandemic: Recommendations for effective government health risk communication". *World Medical & Health Policy*, 12, 4, 398-412. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32904935/>
- Maarek, P. (2022). "Introduction: Similar and dissimilar patterns of government communication on COVID-19", en P. Maarek (ed.), *Manufacturing government communication on Covid-19. A comparative perspective (1-14)*. Cham: Springer.
- Organización Mundial de la Salud, OMS, (2020a). "Comunicación de riesgos y participación comunitaria (RCCE) en la preparación y respuesta frente al nuevo coronavirus de 2019 (2019-nCoV)". Orientaciones provisionales. Obtenido en <https://apps.who.int/iris/handle/10665/330860>
- Organización Mundial de la Salud, OMS, (2020b). *Plan estratégico de preparación y respuesta para la enfermedad por coronavirus 2019 (COVID-19)*.
- Pachaguay, P. y Terrazas, C. (2020). "Una cuarenta individual para una sociedad colectiva: La llegada y despacho del Khapaj Niño Coronavirus a Bolivia". La Paz: Asociación Departamental de Antropólogos, ADA-La Paz; Instituto de Investigación y Acción para el Desarrollo Integral, IIADI.
- Riorda, M. (2008). "Gobierno bien pero comunico mal: análisis de las rutinas de la comunicación gubernamental". *Reforma y Democracia*. Caracas, 40.
- Riorda, M. (2011). "Gestionando certidumbres: la comunicación de crisis no es comunicación gubernamental, electoral ni de riesgo", en L. Elizalde, D. Fernández Pedemonte y M. Riorda (eds.). *La gestión del disenso. Comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía.
- Riorda, M y Bentolila, S. (2020b). *Crisis. Cualquiera tiene un plan hasta que te pegan en la cara*. Buenos Aires: Paidós.
- Sanders, Ka. y Canel, M.J. (eds.). (2013). *Government communication. Cases and challenges*. Londres: Bloomsbury.
- Steinbach, I. y Hurtado, Á. (2021). "La comunicación gubernamental durante los primeros meses de Coronavirus en Bolivia". *Aportes*, 30: 29-49.
- Tan, S. y K. L. E.; M. (eds.). (2023). *Discourses, modes, media and meaning in an era of pandemic. A multimodal discourse analysis approach*. Nueva York: Routledge.
- Normativa y planes revisados de Bolivia, Estado Plurinacional
- Decreto Supremo 4179, Situación de Emergencia Nacional por la presencia del brote de Coronavirus (COVID-19) (12 de marzo de 2020) (Estado Plurinacional de Bolivia).
- Decreto Supremo 4196, Declaratoria de emergencia sanitaria nacional y cuarentena). Se declara emergencia sanitaria nacional y cuarentena en todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, contra el brote del Coronavirus (COVID-19) (17 de marzo de 2020) (Estado Plurinacional de Bolivia).
- Decreto Supremo 4199, Declaratoria de cuarentena total todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, contra el brote del Coronavirus (COVID-19) (21 de marzo de 2020) (Estado Plurinacional de Bolivia).
- Ministerio de Salud. (2020a). "Plan de preparación y respuesta para la prevención y control del

coronavirus en Bolivia” (MinSalud 2020) ([https://www3.paho.org/bol/dmdocuments/Plan%20Coronavirus%20consolidado%201%20\(5FEB20\).docx](https://www3.paho.org/bol/dmdocuments/Plan%20Coronavirus%20consolidado%201%20(5FEB20).docx)).

Discursos y mensajes de la presidenta Jeanine Añez Ministerio de defensa. 12 de marzo de 2020. La presidenta Jeanine Añez brinda conferencia de prensa. <https://www.youtube.com/watch?v=ufPDM1slg6U>

Unitel Bolivia. 17 de marzo de 2020. Mensaje de la presidente Jeanine Añez. <https://www.youtube.com/watch?v=32rZPQyoino&t=22s>

Actualidad boliviana. 21 de marzo de 2020. Conferencia de prensa presidenta Jeanine Añez sábado 21 de marzo de 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=H9ATdCNsUWU>

Miranda, Hugo. 14 de abril de 2020. Conferencia de prensa. Presidenta Jeanine Añez 14 de abril

de 2020: Bono universal y medidas económicas (sic). https://www.youtube.com/watch?v=SRsDgbie4_o

Miranda, Hugo. 01 de mayo de 2020. 1 de Mayo de 2020, Mensaje Presidenta Jeanine Añez, anuncia Plan de Empleo Masivo desde 1 de Junio <https://www.youtube.com/watch?v=6yHjfJoHqSA>

Miranda, Hugo. 21 de mayo de 2020. Mensaje Presidenta Jeanine Añez, firma Ley para mejorar condiciones de médicos (sic). <https://www.youtube.com/watch?v=hZln-TTy9KQ>

Punto final Oruro-Bolivia. 4 de junio de 2020. Mensaje presidencial 4 de junio. <https://www.facebook.com/watch/?v=2700401580197230>

Bolivia Tv. 6 de agosto de 2020. Mensaje de la presidenta Jeanine Añez por el 6 de agosto <https://www.youtube.com/watch?v=UGwPce5-Dkw>