

# LAS HERRAMIENTAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL CONTROL DE LA PANDEMIA. UNA REFLEXIÓN DESDE LOS SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS EN OAXACA

CHRISTIAN CRUZ-MELÉNDEZ\*  
JESÚS AGUILLÓN CHÁVEZ\*\*

## Resumen

En 2019 se descubrió una nueva enfermedad respiratoria provocada por un coronavirus, que se denominó covid-19. Para marzo de 2020, la enfermedad se convirtió en pandemia, lo que afectó no solo la salud individual, sino que se transformó en un problema público, que llegó a rebasar los sistemas de salud, impactó la economía, la educación, eventos deportivos y la actividad gubernamental. Ante este problema, los gobiernos implementaron políticas públicas, y, en el caso de México, aunque las más notorias han sido las del gobierno federal, los estados y municipios también han actuado al respecto. En el caso de los municipios, los Sistemas Normativos Indígenas de Oaxaca uti-

lizaron las herramientas disponibles en función de sus recursos, usos y costumbres, y en sus atribuciones, con las cuales pudieron contener los contagios y las afectaciones de la pandemia.

**Palabras clave:** Oaxaca; municipios indígenas; política pública; covid-19; usos y costumbres.

**THE PUBLIC POLICY TOOLS FOR PANDEMIC CONTROL. A REFLECTION FROM THE INDIGENOUS NORMATIVE SYSTEMS IN OAXACA**

## Abstract

In 2019, a new respiratory disease caused by a Coronavirus was discovered and was named

\* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en administración pública. Investigador Conacyt. Comisionado a la División de Estudios de Posgrado de la Universidad de la Sierra Sur (México). [acm\_christian@yahoo.com.mx]; [https://orcid.org/0000-0002-6105-9167].

\*\* Estudiante de la Licenciatura en Administración Municipal (México). [chuyaguillonchavez@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0002-0049-5950].

Recibido: 13 de septiembre de 2021 / Modificado: 21 de enero de 2022 / Aceptado: 2 de febrero de 2022

Para citar este artículo:

Cruz-Meléndez, C. y Aguillón Chávez, J. (2022). Las herramientas de política pública para el control de la pandemia. Una reflexión desde los sistemas normativos indígenas en Oaxaca. *Opera*, 31, 23-46.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n31.03>

COVID-19. By March 2020, the condition became a pandemic that affected not only individual health, but also became a public problem that transformed health systems, affected the economy, education, sporting events, and government activity. Faced with this problem, governments implemented public policies, and, in the case of Mexico, although the most notorious have been those of the federal government, states and municipalities have also done the same. In the case of the municipalities of Indigenous Normative Systems of Oaxaca, they used the available tools based on their resources, uses and customs, and in their attributions with which they were able to contain the infections and effects of the pandemic.

**Key words:** Oaxaca; indigenous municipalities; public policy; covid-19; uses and costumes

## INTRODUCCIÓN

La pandemia de covid-19 ha afectado a todo el mundo, no solo desde la salud de los individuos, sino que alcanzó la magnitud de un problema público que impactó negativamente los sistemas de salud, que se saturaron y fueron insuficientes para afrontar la emergencia. De igual forma, la economía se vio afectada por el cierre y la suspensión de actividades, situación que repercutió en los sistemas escolares, comerciales, de recreación y el en gobierno mismo. La pandemia, al ser un problema público por la rapidez de su propagación y letalidad (Paz-Noguera, 2020), requiere de la intervención gubernamental, es decir, de políticas públicas para afrontar la emergencia sanitaria. En el caso de México, la Secretaría de Salud asumió

el liderazgo marcando las principales directrices de control epidemiológico; por su parte, los estados también afrontaron el problema dentro de su jurisdicción y competencia. Los municipios no tienen atribuciones en materia de salud, pero en la medida de sus capacidades han coadyuvado al control de la pandemia. El presente trabajo se enfoca en una tipología de municipios mexicanos con muchas particularidades y limitaciones y, por lo tanto, vulnerables a la pandemia, es decir, los municipios de los Sistemas Normativos Indígenas (SNI) ubicados en el estado de Oaxaca, al sur de México. Son municipios que se reconocen y se respetan desde el punto de vista jurídico con respecto a la autonomía de sus usos y costumbres indígenas, lo que incluye su sistema electoral, la duración de los periodos de gobierno, la forma como resuelven sus conflictos y también sus decisiones de política pública. Además, mantienen aspectos culturales de su tradición indígena como su lengua, tradiciones y pertenencia a la comunidad, vinculadas a su dirección política. La mayoría de estos municipios pertenece a la tipología rural, por su ubicación geográfica son de difícil acceso, y tienen poca cobertura de servicios de salud, lo que los llevó a una difícil situación ante la pandemia de covid-19, debido a su contexto y limitaciones para la implementación de políticas públicas salud. De tal forma, el presente trabajo tiene como objetivo, a partir de las características de los SNI en Oaxaca, hacer una reflexión sobre las herramientas de políticas públicas utilizadas por estos municipios para la contención de la pandemia de covid-19. El marco conceptual aborda las políticas públicas y las herramientas que se disponen para su implementación.

Posteriormente, se contextualiza la pandemia de covid-19 a nivel global y particularmente en México, señalando las políticas públicas que se han implementado, para después enfocarse en el contexto de los municipios de SNI, y describir los tipos de herramientas de política pública que, acorde a sus capacidades, implementaron para afrontar la pandemia. En general, los resultados han sido positivos, pues hay municipios de SNI en Oaxaca donde no se han presentado contagios por covid-19 o los casos han sido mínimos.

Aunque es un artículo de reflexión, en el cual se presenta un panorama general y exploratorio de las herramientas de política pública que los municipios de SNI implementaron para el control de la pandemia, no está exento de metodología para su elaboración y el sustento de las ideas presentadas. Para la parte teórica se hizo una revisión de la literatura de políticas públicas considerando textos clásicos, como Aguilar (2003, 2017), Dye (2013), Parsons (2007), Vedung (2011), Hood (2008), Villarreal (2019), Lasswell (1956), Rittel y Webber (2017) y Uvalle (1996); y para explicar la esencia de los SNI de Oaxaca se utilizaron referentes como Bustillo (2016) y Juan-Martínez (2019). En cuanto a la parte empírica referente al caso de las políticas públicas de estos municipios, se realizó una búsqueda de fuentes de información basada en estadísticas oficiales, programas de gobierno, documentos oficiales y notas periodísticas.

Tiene como limitaciones que debido a la novedad y rapidez de los acontecimientos, no pudo hacerse a mayor profundidad a manera de un artículo científico, considerar uno o varios estudios de caso, o hacer entrevistas a

actores clave, por las mismas condiciones de la pandemia en Oaxaca, las limitaciones de la movilidad y pocas posibilidades de acceder a municipios y tener contacto con sus autoridades; de hecho, en Oaxaca han muerto dieciocho presidentes municipales a causa de la covid-19. A pesar de la novedad del tema abordado, ya hay antecedentes de investigaciones que se han enfocado en la pandemia y municipios de tipología indígena en otras partes de México e incluso en otros países. Una de estas investigaciones es la de Bautista y Juárez (2021) quienes estudiaron el impacto de la pandemia en comunidades indígenas, tomando en cuenta la desigualdad que esta población ha padecido históricamente; otro trabajo es el de Meneses-Navarro *et al.* (2021), el cual analizó la percepción de jóvenes indígenas de Chiapas respecto a los riesgos de la pandemia de covid-19; también, como antecedente, se tiene el estudio de Barabas (2020), quien estudió como los municipios indígenas hicieron una autogestión de la pandemia, por sus limitaciones y la desigualdad en la que han vivido; por su parte, Rieger (2021) analizó las políticas públicas que México, Bolivia y Colombia implementaron para hacer frente a la pandemia en las comunidades indígenas.

## MARCO CONCEPTUAL

### Políticas públicas

Las sociedades a nivel mundial enfrentan problemas inherentes a su colectividad, no a individuos aislados o a pequeños grupos, es decir, los llamados problemas públicos, mismos que se pueden definir como “una situación

que afecta negativamente el bienestar, las posibilidades de desarrollo o progreso, la convivencia social, el medioambiente o la existencia misma de la comunidad” (Olavarría, 2007, p. 10); así mismo, tal como menciona Pedroza (2018), son las carencias o insatisfacciones de una colectividad.

Respecto a lo anterior, estos problemas tienen atributos, ya sea porque trazan el camino hacia su identificación y solución, lo cual no es un proceso lineal y de fácil consenso, por lo que se les ha dado el calificativo de “retorcidos, enredados, rebeldes, mañosos” (Rittel y Webber, 2017). Estos autores agregan que los problemas públicos tienen las siguientes características:

- Son difíciles de definir, y la misma definición puede ser causa de conflicto.
- No se solucionan de manera definitiva.
- Los interesados ven las soluciones como buenas o malas y no como verdaderas o falsas.
- Su implementación no admite ensayo y error.
- Sus soluciones pueden abordarse desde diversos y contrapuestos puntos de vista.
- Un problema puede ser síntoma de otro problema.
- Los implementadores de la política no pueden y no tienen derecho a equivocarse.

De esta forma, los problemas públicos, al afectar a la comunidad de individuos, requieren la intervención del poder público para su solución, la cual, dadas las particularidades de estos problemas, puede no ser definitiva, pero al menos disminuye las consecuencias negativas. Que el gobierno preste su atención y sus esfuerzos en un problema público requiere, de acuerdo con Pérez (2017):

- Que sea de conocimiento y tenga impacto real en una sociedad.
- Que esta sociedad esté de acuerdo con la intervención gubernamental.
- Considerar que la solución al problema sea competencia de la autoridad investida de poder.

En cuanto al alcance que puede tener un problema público, Aguilar (2017) señala que sus consecuencias pueden afectar la seguridad y el patrimonio de las personas, otros impactan en las necesidades materiales de determinados grupos; algunos pueden ser fácilmente identificados, logrando incluso un consenso, otros resultan complejos e inéditos, tal es el caso de una pandemia.

Una vez que un problema público es percibido y reconocido para ser intervenido, el gobierno realiza las acciones correspondientes, es decir, se diseñan e implementan políticas públicas.

No es propósito del presente trabajo profundizar en la conceptualización sobre políticas públicas, pero se deben hacer algunas precisiones para su entendimiento. Para Méndez (2020), se ha dado una batalla terminológica sin fin sobre lo que debe entenderse por política pública. Por su parte, Birklan (2015) señala que si bien ha sido imposible llegar a una definición sobre el término en cuestión, es posible identificar sus principales atributos:

- Las políticas son respuestas a problemas que requieren atención.
- Las políticas se orientan hacia una situación deseada, donde se soluciona un problema.
- El gobierno no es el único participante en el proceso de la política pública.

– Con base en el punto anterior, las políticas pueden ser interpretadas por los diferentes actores, sus intereses y motivaciones.

– Las políticas implican acción o inacción gubernamental.

De acuerdo con Velázquez (2009), ha habido tres fallas en las definiciones de políticas públicas existentes en la literatura:

– Definiciones erróneas por ser muy específicas y por normativas que excluyen aspectos propios de la política pública.

– Definiciones cuya falla es ser incompletas y excluir elementos sustanciales de las políticas públicas.

– Definiciones que tienen la falla de considerar a la política pública como toda acción de los gobiernos.

A pesar de las virtudes y los defectos de las definiciones creadas de política pública se considera que todas aportan algo y, en general, ninguna puede descartarse, algunas llegarán a quedar cortas o excesivas, según el contexto de quien esté conceptualizando. En sintonía con lo anterior, Méndez (2020) refiere que una definición muy extensa y general de política pública, si bien podría incluir todos los elementos estudiados por los autores más representativos, corre el riesgo de que el resultado sea muy estirado y excesivamente extenso.

Las definiciones de políticas públicas pueden ser muy concretas y sencillas, como decir que son “resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Mény y Thoenig, 1993, p. 92), o definir las como cualquier cosa que los gobiernos decidan hacer o no (Dye, 2013). Sin embargo, no se debe dejar de lado que el gobierno también

realiza actos administrativos, judiciales y legislativos que salen de lo que es una política pública. Al respecto, Aguilar (2003) señala que las políticas no son solo lo que el gobierno hace o no hace, sino también lo que logra, y además pueden incluir la participación de actores no gubernamentales. En cuanto a la inacción gubernamental como política pública, McConnell y Hart (2019) refieren esto como “un patrón de no intervención por parte de los formuladores de políticas, donde no se llevaron a cabo posibles intervenciones, todo esto de manera intencionada y estratégica” (p. 648).

Continuando con las definiciones, Uvalle (1996) explica las políticas “como decisiones orientadas a impulsar cursos de acción que relacionan al gobierno con los ciudadanos” (p. 56); Franco las define como “acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones” (p. 86); y Velázquez (2009) las define como “proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática” (p. 168).

Para terminar lo referente a lo que debe entenderse por política pública, en concordancia con los fines del presente trabajo, se propone una definición tomando como ejes los siguientes elementos:

- Son acciones implementadas por el gobierno sustentadas en su autoridad y competencias legales y legítimas.

- Las políticas pueden ser formuladas en colaboración o negociación con actores no gubernamentales afectados e interesados en el problema por resolver y las decisiones tomadas.

- Las políticas buscan que la acción gubernamental tenga un orden científico y técnico, de igual forma maximizar los beneficios de su implementación y la menor cantidad de costos.

Por lo tanto, se propone entender las políticas públicas como el conjunto de acciones del poder público derivadas de un proceso racional de decisiones, acuerdos y negociaciones encaminadas a la solución de problemas públicos, satisfacción de necesidades públicas, cumplimiento de obligaciones y mejora del desempeño del sector público.

### **Las herramientas de políticas públicas**

Uno de los temas de interés en el estudio de las políticas públicas es el referente a los instrumentos disponibles para su implementación. Sobre esto, se entiende como herramientas de política pública a “los instrumentos que los gobiernos deben de disponer para encauzar su acción; son los medios mediante los cuales los gobiernos aspiran a modificar el *statu quo* que en algún sentido está generando malestar” (Villarreal, 2019, pp. 21-22). Por su parte, Vedung (2011) señala que los instrumentos son “el conjunto de técnicas por medio de las cuales las autoridades gubernamentales ejercen su poder, en el intento de garantizar apoyo e impactos, o prevenir el cambio social” (p. 21).

De acuerdo con Howlett (2005), los instrumentos de políticas públicas son técnicas de gobernanza que implican el uso de la autoridad del Estado.

Para Cejudo *et al.* (2020), las herramientas pueden verse materializadas en acciones concretas y específicas que los gobiernos implementan para lograr un objetivo, como pueden ser servicios, estímulos, reglas o información.

Se ha dicho que las políticas públicas implican acción y, en algunos casos, se puede optar por la inacción gubernamental, tal como se explicó en apartados anteriores. Dependiendo de los objetivos, deberá ser el tipo de intervención que se proyecta como la adecuada, lo cual definirá el tipo de instrumento más conveniente. Por su parte, Isuani (2012) señala que las herramientas disponibles pueden condicionar la capacidad estatal para hacer frente a un problema público. Otro aspecto por considerar respecto a las herramientas de política pública se vincula a las facultades y atribuciones al interior de un ámbito de gobierno, dado que por ley hay facultades exclusivas de un poder que no pueden ser suplantadas por otro; por ejemplo, en México, los municipios no pueden firmar tratados internacionales o acuñar moneda, facultades exclusivas del gobierno federal, es decir, el contexto es parte importante para la definición y selección de herramientas (Alarcón, 2019).

Se debe hacer énfasis en la importancia de estudiar la clasificación de las herramientas que un gobierno puede disponer para implementar políticas; para un mejor entendimiento del tipo de herramientas, Hood y Margetts (2008) señalan que es como observar una caja física donde hay herramientas de excavación, medi-

ción y corte, igualmente las herramientas de los gobiernos, aunque no están reunidas físicamente en un solo lugar, pueden ser catalogadas, y deberán ser seleccionadas cuidadosamente en función del objetivo que se tenga.

Una forma de clasificar las herramientas de política pública tiene que ver con los efectos que estas puedan generar; sobre esto, Sarthou (2015) señala cuatro tipos de ejemplos:

- Obediencia, un cambio en el comportamiento.
- La generación de valor público.
- Creación/fortalecimiento de capacidades institucionales.
- Cambios en la estructura institucional para proveer bienes y servicios.

Por su parte, Hood y Margetts (2008) señalan cuatro herramientas básicas para la implementación de políticas públicas:

- Nodalidad, como herramientas para obtener y difundir información sobre situaciones y actores involucrados en la política pública.
- Autoridad, capacidad de ejercer coerción, proporcionar apoyos o imponer sanciones y medidas para la aplicación de la ley.
- Tesoro, como el presupuesto y los recursos disponibles para la acción gubernamental.
- Organización, tal como el capital humano con capacidades y habilidades con los que el gobierno cuenta, así como bienes disponibles para incidir en la política pública.

De acuerdo con Fontaine (2015), la ventaja de esta clasificación es que abarca todos los aspectos instrumentales de las políticas públicas, pues no puede haber políticas sin información, que carezcan de normas legales, sin recursos disponibles para su implementación y tampoco sin actores involucrados en su ejecución.

Una de las clasificaciones más reconocidas de las herramientas de política pública, es la propuesta por Vedung (2011), quien realiza la siguiente categorización, y que será base explicativa del presente trabajo:

- Regulación (o garrote).
- Medios económicos (o zanahoria).
- Información (o sermón).

El garrote se refiere a herramientas de tipo coercitivo, como castigos o restricciones para cambiar un comportamiento social nocivo o atacar un problema (Rivera, 2018); por el contrario, la zanahoria hace alusión a incentivos o “premios” que buscan seducir a los individuos para adoptar una conducta, es decir, les da libertad de elección (Cabrales y Rey, 2021); y el sermón busca convencer o persuadir a los individuos de cambiar o adoptar una conducta, dando información sobre ciertos beneficios, en forma de consejos. Para Vedung (2011), la gran diferencia entre las tres herramientas es el grado de coerción que cada una ejerce, desde una restricción o prohibición, un incentivo, y la información que puede lograr un cambio de comportamiento, esto a su vez contribuye a atacar un problema público.

Sobre la elección de la herramienta adecuada y cuántas se deben seleccionar, esto dependerá de los objetivos que se tengan, Fontaine (2015) señala que no hay un mínimo establecido, que una herramienta puede tener diversos fines (direccionar, regular y controlar el rumbo de la acción gubernamental), y también es importante considerar “la manera en que el problema ha sido definido, y los recursos y condicionamientos que posee el tomador de decisiones” (Sarthou, 2015, p. 155).

## LOS SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS EN OAXACA

El estado de Oaxaca, ubicado al sur de México, se caracteriza por ser multicultural, en donde convergen diversas culturas, lenguas y etnias indígenas que aún conservan sus formas de organización. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (CPEL-SO), en su artículo 16, reconoce la pluralidad cultural y sus derechos, y menciona las quince etnias presentes en la entidad<sup>1</sup>. Oaxaca también es el estado que más municipios tiene en el país, con un total de 570; estos a su vez se dividen en dos grandes tipologías: los de sistema de partidos políticos (SPP) (153); y los de Sistemas Normativos Indígenas (SNI) (417). Los municipios de SPP se distinguen por “no tener una identidad indígena dominante ni están asociados a una manifestación cultural indígena particular; en ellos existen distintas identidades (en algunos caso más de dos)” (Bustillo, 2016, p. 68). Además, en estos municipios las elecciones locales se realizan conforme a lo establecido por los institutos electorales y sus periodos de gobierno duran tres años.

Por su parte, los municipios de SNI encierran una complejidad en su conformación electoral, cultural, jurídica y en la forma en que se formulan las políticas públicas.

México es un Estado nacional, regido por un sistema jurídico de derecho positivo que aplica para todo el territorio. Sin embargo, en

algunos estados como Oaxaca, donde se asienta gran parte de población indígena, esta conserva sus manifestaciones culturales, lengua, tradiciones y formas propias de organización social y política, por lo tanto, existe un pluralismo jurídico que permite la coexistencia de dos sistemas legales, en el caso de los municipios SNI, su propio derecho consuetudinario, el cual:

Se constituye principalmente con normas de derecho consuetudinario —no escritas—, que regulan la organización interna de las comunidades, el ejercicio del gobierno, la administración municipal y los procedimientos para el ejercicio de derechos políticos, particularmente el voto y la participación ciudadana. Se trata de formas de organización, de autogestión y de autogobierno que permiten la reproducción social, cultural, política y económica de pueblos y comunidades indígenas. (Sosa-Montes *et al.*, 2017, p. 27)

Una de las distinciones principales de los municipios SNI es la forma como eligen a sus autoridades. Los periodos de gobierno pueden durar 1, 1,5, 2 y 3 años, y la forma de elección no es mediante los comicios organizados por los institutos electorales, sino por sus tradiciones, usos y costumbres.

Aunque para algunos el reconocimiento de los SNI y sus formas de elección son un triunfo para el respeto de los pueblos indígenas (Canedo, 2008), y de forma paralela una forma de dejar de lado el monopolio de los partidos políticos tradicionales en el acceso a cargos públicos (Ramírez, 2013), otros autores como González (2011) consideran que en estos municipios se contraviene la esencia de los principios democráticos señalados en la Constitución nacional, pues en algunos casos sus elecciones no estipulan el voto universal y libre, algunos no permiten la participación de

1 Amuzgos, cuicatecos, chatinos, chinantecos, chocholtecos, chontales, huaves, ixcatecos, mazatecos, mixes, mixtecos, nahuas, triques, zapotecos y zoques.

la mujer, y tampoco es posible la secrecía del sufragio, ya que hay casos en que el voto se lleva a cabo a mano alzada o de viva voz.

La organización del poder político que caracteriza a los municipios SNI rompe el esquema de ayuntamiento constituido por un cabildo y sus respectivas autoridades electas (presidente municipal, síndicos y regidores), presente en los municipios de SPP. Como referencia del tipo de autoridades que se eligen en los municipios de SNI, se toma la clasificación de Sosa-Montes *et al.* (2017):

- Cargos de ayuntamiento, implican la representación política: presidente, secretario, síndico, topil, alcalde<sup>2</sup>.

- Cargos políticos administrativos: regidores, cuyo número y cartera varía en función de cada municipio.

- Cargos de administración de justicia.

- Cargos de representación: alcalde único constitucional, secretario y topiles.

- Cargos religiosos, sacristanes.

- Cargos de festividades, mayordomos y alumbradores.

- Cargos auxiliares: esposas de los mayordomos.

- Cargos de gestión para el desarrollo, dedicados a áreas como salud, agua potable, obras, y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias (DIF).

- Cargos de vigilancia de obras públicas, como el contralor social.

En municipios de derecho consuetudinario existen instituciones que conducen su vida interna, las cuales forman parte de sus tradiciones, estas son:

- Asamblea comunitaria que, de acuerdo con Ramírez (2013), “es el espacio principal y superior para la toma de decisiones, que a su vez actúa como un mecanismo de legitimación de las decisiones adoptadas, mediante el consenso, en la cual se procura resolver las divergencias por medio de la conciliación” (p. 80). En estos espacios se atienden asuntos públicos de interés para la comunidad, como elecciones y servicios públicos (Ibarra, 2015), así como aspectos de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización (Juan-Martínez, 2019).

- Tequio, la cual es una práctica común en los municipios de SNI, entendida como “el trabajo gratuito en beneficio de la comunidad, una forma de organización y participación comunitaria. Se trata de trabajo físico directo (para realizar obras públicas como caminos, edificios comunales, limpieza de caminos, parcelas comunales, actividades de reforestación), de ayuda recíproca (entre familias) y de trabajo intelectual (poner al servicio de la comunidad los conocimientos académicos y musicales)” (López y Barajas, 2013, p. 26).

- Sistema de Cargos, es una forma de organización de actividades religiosas, políticas, civiles y administrativas, que cataloga a sus integrantes en función de su reputación, relaciones políticas y posición económica (Sosa-Montes *et al.*, 2017). De acuerdo con Ramírez (2013), es un sistema escalafonario, jerárquico, meritario, obligatorio y gratuito.

- Consejo de ancianos, se considera un órgano de consulta y de orientación para las

---

2 En México se utiliza alcalde como sinónimo de presidente municipal, pero en Oaxaca son cargos diferenciados, pues un alcalde tiene funciones de juez y administración de justicia.

autoridades en funciones (Ibarra, 2015); Reyes *et al.* (2013) mencionan que sus atribuciones son solo domésticas, y no sobre problemas sociales fuera de competencia local.

### **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CONTEXTO DE LOS MUNICIPIOS DE SNI DE OAXACA**

Dotados de autonomía hacendaria en 1983 y reconocidos constitucionalmente como orden de gobierno en la reforma del artículo 115 realizada en 1999, los municipios mexicanos –incluidos los de SNI– tienen funciones, facultades y atribuciones para la formulación de políticas públicas. Pérez y Díaz (2020) definen las políticas públicas municipales como “decisiones de poder público-político para solucionar problemas y demandas sociales identificadas, así como prioridades de desarrollo que estén contenidas en la estrategia de desarrollo municipal y que propicien programas y proyectos de visión estratégica” (p. 268).

Estas políticas públicas se mantendrán en el marco de las atribuciones del municipio y se enfocarán en las necesidades y problemáticas locales, así como en sus características y tipologías propias. Para Rodríguez y Orozco (2009), el reconocimiento constitucional del municipio como un orden de gobierno, le dio la capacidad para realizar políticas públicas, y deja atrás el papel que tuvo muchos años como una instancia administrativa, que se dedicaba únicamente a prestar servicios públicos; ahora el municipio tiene la posibilidad de atender problemas públicos, así como de formar su propia agenda de políticas.

Al respecto, Cabrero y Gil (2010) identificaron la agenda de políticas públicas de

municipios de tipología urbana identificando seis tipos de agenda:

- Servicios municipales: engloba los servicios que son responsabilidad del municipio establecidos en el artículo 115.

- Servicios no municipales: políticas públicas que no aparecen explícitas en el artículo 115, pero que son exigencias de la ciudadanía.

- Desarrollo municipal: incluye desarrollo urbano, desarrollo social y desarrollo económico, temas que requieren la formulación de políticas públicas.

- Administrativa: atiende asuntos de la administración municipal, hacienda, recursos humanos y recursos materiales.

- Política: incluye asuntos políticos en el marco de sus competencias, relaciones intergubernamentales, comunicación social y resolución de conflictos.

- Jurídica: actividades dentro de su facultad reglamentaria, como bandos de policía, reglamentos de servicios, manuales y normatividad diversa.

Sin embargo, en municipios de SNI, la dinámica en cuanto a su organización política, así como la formulación de políticas, es diferente por sus características y por el contexto en el que se desenvuelven, por ello no se pueden dejar de lado los intereses y la carga valorativa presentes en su formulación de políticas públicas (Figueroa, 2016). De igual forma tienen símbolos, rituales, ceremonias y mitos que en municipios como los de sistemas de partidos no son tomados en cuenta para las políticas (Gallardo, 2012). La existencia de las instancias mencionadas, como la asamblea o el consejo de ancianos, y prácticas tradicionales, ya sea el tequio o el sistema de cargos, hacen que

la etapa de formulación de políticas públicas sea particular. La interacción entre actores resulta diferente, existen instancias de autoridad tradicionales, más allá de lo estipulado en los marcos legales externos como la Constitución nacional o la estatal, con las que puede haber contraposición o conflicto, pues se confrontan cosmovisiones y sistemas jurídicos diferentes (Roldán, 2002).

### **LA PANDEMIA DE COVID-19 COMO PROBLEMA PÚBLICO**

Etimológicamente, la palabra pandemia deriva del vocablo griego *pandêmon-nosêma*, que se entiende como “enfermedad del pueblo” (Henao Kaffure, 2010), y se define de acuerdo con Zeron (2020) como un “brote epidemiológico de gran magnitud, afectando a diversos grupos humanos por una enfermedad infecciosa que se extiende a lo largo de un área geográficamente extensa” (p. 183), y agrega que una pandemia necesita un virus nuevo, de fácil transmisión entre humanos, sin ningún tipo de inmunidad, capaz de producir casos graves e incluso la muerte.

En diciembre de 2019 se supo del surgimiento en Wuhan, China, de una nueva y desconocida enfermedad respiratoria relacionada con el síndrome respiratorio agudo, pero con sus propias particularidades; posteriormente, se descubrió que el causante era un coronavirus, al que se llamó SARS-CoV-2, que produce la covid-19<sup>3</sup>. Se trata de una enfermedad que se contagia por vía respiratoria y de humano a humano, y puede ocasionar síntomas leves,

como un resfriado, hasta enfermedades respiratorias graves.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que se estaba viviendo una pandemia, pues la enfermedad estaba prácticamente en todo el mundo. Aunque inicialmente el padecimiento era un problema de salud, trajo también otros problemas públicos, como el hecho de que la pandemia presentó un reto para la atención hospitalaria, que rebasó en ocasiones la capacidad de los sistemas de salud (Kringos *et al.*, 2020), afectó en gran medida la economía, el turismo, la educación, y aumentó el desempleo y la pobreza (Bárcena, 2020).

De esta forma, la pandemia pasó de ser un problema público vinculado a la salud de los individuos e impactó también otros aspectos fundamentales de las sociedades, por lo que “llevó a la sociedad a demandar la intervención gubernamental para enfrentar la crisis sanitaria” (Paz-Noguera, 2020, p. 328), esto es, diseñar e implementar políticas públicas, que incluyen:

Advertencias de distanciamiento social, consejos para lavarse las manos con regularidad y minuciosamente y superficies limpias que se tocan regularmente, avisos de viaje, restricciones de viaje, detección, las pruebas y el rastreo de personas infectadas, la cuarentena domiciliaria de personas infectadas, restricciones en hogares de ancianos, cierres de escuelas, cierres de fronteras, cancelaciones de deportes, prohibiciones de reuniones y la cuarentena hotelera de las personas infectadas. (Murphy, 2020)

También se pueden agregar los procesos de vacunación, los cuales iniciaron en 2020, y a pesar de que las vacunas no impiden que una persona se infecte y pueda contagiar a otras, sí ayudan que la enfermedad no afecte de forma

---

3 Por *coronavirus disease* y el año en que surgió.

severa a una persona, y no haya consecuencias como su hospitalización o muerte (OPS, 2021).

Para implementar políticas públicas para la contención de la pandemia y sus consecuencias, muchas veces, a contrarreloj y sobre la marcha (Paz-Noguera, 2020), los gobiernos han hecho uso de diversas herramientas, en función de la situación que enfrenten, sus recursos y también sus capacidades. Se pueden identificar las herramientas de política pública contra la pandemia, considerando la tipología mencionada por Vedung (2011) (tabla 1).

También se considera la clasificación de Hood y Margetts (2008) respecto a las herra-

mientas disponibles de políticas públicas en el contexto de la pandemia (tabla 2).

### MUNICIPIOS SNI Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTROL DE LA PANDEMIA DE COVID-19

La gestión de la pandemia se ha dado por los tres ámbitos de gobierno, aunque con un mayor liderazgo por parte del orden federal, en particular con el subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López-Gatell, quien ha sido el funcionario más visible durante esta crisis. Desde la Secretaría de Salud se dictaron las medidas y políticas públicas para afrontar el problema, tales como la Jornada

**TABLA 1. CLASIFICACIÓN DE HERRAMIENTAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL CONTROL DE LA PANDEMIA**

Herramientas de intervención pública	Clasificación de herramientas, según Vedung		
	Zanahoria	Garrote	Sermón
Cuarentenas, medidas de distanciamiento social.		X	
Arrestos, cierre de pueblos y ciudades, clausura de negocios, cierre de escuelas, cierre de lugares de ocio y deportivos.		X	
Publicación de información sobre los riesgos de la enfermedad, publicación de medidas preventivas como cubrebocas, distancia e higiene, información sobre los beneficios de las vacunas.			X
Educación a distancia, teletrabajo, aumento de la oferta de gobierno electrónico, incentivos fiscales.	X		
Vacunación.	X		

Fuente: elaboración propia, con base en la propuesta de Gil y Vega (2017).

**TABLA 2. HERRAMIENTAS DE POLÍTICA PÚBLICA DE HOOD Y MARGETTS (2008)**

Información	Autoridad	Tesoro	Organización
– Difusión de información sobre la enfermedad	– Restricción de actividades	– Presupuesto destinado a servicios de salud	– Instancias encargadas de los servicios de salud
– Difusión de Información sobre la vacunación	– Cuarentenas	– Presupuesto a actividades de prevención y control de la pandemia	– Personal médico dedicado a la atención de la pandemia
– Generación de información estadística y datos abiertos	– Uso obligatorio del cubrebocas	– Donaciones de insumos como cubrebocas, gel antimaterial y campañas de sanitización	

Fuente: elaboración propia con base en el modelo NATO de Hood y Margetts (2008).

Nacional de Sana Distancia, el semáforo epidemiológico y la utilización de tecnologías, como redes sociales, páginas de internet, y una *app*, para la difusión de información, datos y medidas de cuidado; posteriormente, se iniciaron políticas de reactivación económica, regreso a clases y vacunación. Los estados tienen facultades en materia de salud, y en ese sentido han implementado las políticas públicas, “conforme a lo que considere necesario para atender las necesidades específicas de sus comunidades, lo que genera discrepancias en la adopción de políticas” (Navarro, 2020); esta concurrencia de facultades no ha estado exenta de conflictos entre los órdenes de gobierno, y ha puesto a prueba la coordinación y el consenso, en medio de disputas y rivalidades institucionales (Cejudo *et al.*, 2020).

En México, el 28 de febrero de 2020 se reportó el primer caso de covid-19, terminando el año con 1'426.094 casos reportados y 125.807 defunciones<sup>4</sup> registradas por la autoridad; para el 1° de septiembre de 2021, la cifra de casos registrados fue de 3'369.747 y 260.503 defunciones<sup>5</sup>.

De igual forma, el desarrollo de la pandemia de covid-19 en México ha sido heterogéneo en cada uno de los estados e incluso en los municipios. Para conocer el incremento o decremento de la pandemia, se implementó el

Semáforo Epidemiológico, el cual, mediante colores, indica el riesgo para la población, así: Rojo - riesgo máximo, Naranja - riesgo alto, Amarillo - riesgo moderado, y Verde - riesgo bajo. En función del color del semáforo, se permiten o se prohíben actividades y aforos en lugares públicos como oficinas, estadios o restaurantes.

En Oaxaca, el desarrollo de la pandemia ha tenido el comportamiento según las olas epidémicas y el color del semáforo ha transitado por todos los niveles. Los cambios de los semáforos se realizan quincenalmente, a continuación, se presenta la tabla 3 con los principales movimientos de riesgo en Oaxaca y sus municipios.

Por su parte, los municipios, en su responsabilidad de conformar comunidades saludables, no han quedado exentos de participar en materia de control a la pandemia. Millán y Quintana (2021) señalan que ante las medidas implementadas contra la pandemia, los servicios públicos municipales como el agua, alcantarillado, cementerios y recolección de basura fueron fundamentales. Para Arnold *et al.* (2020), es necesario que los municipios implementen políticas públicas y estrategias encaminadas a la resiliencia municipal, el control de la pandemia y la recuperación de los daños provocados por esta. En términos generales, los tres ámbitos de gobierno buscan los mismos objetivos en cuanto a la contención de la pandemia, pero sus políticas públicas son guiadas por lo que legalmente les es permitido, de esta forma, los municipios tienen que actuar con base en sus atribuciones y su realidad local.

En el caso de los municipios de SNI, la situación vuelve a ser muy particular; según

4 Informe Técnico Diario covid-19 México, 31 de diciembre de 2019, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/604659/Comunicado\\_Tecnico\\_Diario\\_COVID-19\\_2020.12.31.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/604659/Comunicado_Tecnico_Diario_COVID-19_2020.12.31.pdf)

5 Informe Técnico Diario covid-19 México, 1 de septiembre 2021, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665658/Comunicado\\_Tecnico\\_Diario\\_COVID-19\\_2021.09.01.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665658/Comunicado_Tecnico_Diario_COVID-19_2021.09.01.pdf)

TABLA 3. EVOLUCIÓN DE LA PANDEMIA DE COVID-19 EN OAXACA

Fecha de inicio	Semáforo	Total de casos activos en el Estado	Municipios con casos activos	Casos activos en municipios SNI	Casos activos en municipios SPP
01-06-2020	Rojo	1512	156	141	15
30-06-2020	Naranja	579	102	66	36
25-10-2020	Amarillo	619	89	63	26
18-12-2020	Naranja	882	102	78	24
09-04-2021	Verde	383	51	32	19
26-04-2021	Amarillo	235	31	17	14
07-05-2021	Verde	304	37	17	20
26-07-2021	Naranja	1666	37	18	19
01-10-2021	Verde	1058	70	43	27

Fuente: elaboración propia con información de los reportes diarios de la Secretaría de Salud de Oaxaca.

la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2021), los asentamientos indígenas tienen mayores riesgos de ser afectados por la pandemia de covid-19, dadas las condiciones de pobreza, marginación, y falta de sistemas de monitoreo en materia de salud. En concreto sobre los municipios de SNI de Oaxaca, el Conacyt/Ciesas (2021) señala que estos se encuentran en zonas geográficas apartadas y de difícil acceso, donde se carece de los servicios médicos para afrontar una situación como la pandemia de covid-19.

Como se mencionó, la gestión de la pandemia quedó mayormente en el ámbito federal, desde donde se dictaban las políticas por seguir, como el semáforo de riesgo epidemiológico, la suspensión o el permiso de actividades (apertura de restaurantes, bares, centros comerciales, gimnasios, estadios), la suspensión o el regreso a clases y la política nacional de vacunación. Los estados y municipios se ajustaban a lo marcado por las autoridades federales, pero municipios como los de SNI implementaron políticas públicas para contener la pandemia desde

su perspectiva, sus facultades, capacidades y herramientas de política a su alcance, y también por la “llegada tardía e insuficiente de medidas estratégicas de prevención con información lingüística y culturalmente adecuada sobre el covid-19, la desconfianza hacia el sector salud y la falta de consulta a los pueblos indígenas en el diseño y la toma de decisiones sobre las medidas sanitarias” (Cortez *et al.*, 2020, p. 9).

La gestión de la pandemia por parte de los municipios de SNI se destacó cuando en mayo de 2020, la Secretaría de Salud publicó el documento técnico “Municipios de la Esperanza”, en el cual se les da este calificativo a “todos aquellos que en los últimos 28 días no han tenido casos y cuyos municipios vecinos tampoco han tenido casos en los últimos 28 días” (Secretaría de Salud, 2020, p. 2). De todo el país, 324 municipios entraron a esta categoría, de los cuales, 266 pertenecían a Oaxaca, y de estos 186 eran de los sistemas normativos indígenas. Según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2021) para julio de 2021, 66

municipios del estado de Oaxaca no habían presentado ningún caso positivo de covid-19.

Ante esta situación, Barabas (2020) señala que en la costumbre y la tradición, estos municipios tuvieron una fortaleza para autogestionar y afrontar la pandemia. Incluso, y con base en su derecho a la autogestión y autonomía propia de los municipios indígenas, han llegado a contravenir mandatos estatales o federales relacionados con la pandemia, por ejemplo, el semáforo epidemiológico. En junio de 2020, el gobierno federal publicó el Plan Nacional para el Regreso a la Nueva Normalidad, con el que se pretendía la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas. Ante este llamado, la Unión Liberal de Ayuntamientos de la Sierra Norte, integrada por 26 municipios indígenas, rechazó las medidas de reapertura, siendo esta una decisión tomada en las asambleas de los municipios, que tal como se mencionó, son una de las principales autoridades de los sistemas normativos indígenas. El 12 de abril de 2021, la Secretaría de Salud declaró el semáforo verde para el estado de Oaxaca, esto implica permiso para todo tipo de actividades económicas, recreativas, laborales y escolares, sin embargo 100 municipios de las regiones Sierra Norte y Sierra Sur se negaron a acatar el color verde y permanecieron en amarillo, limitando así actividades y accesos a las comunidades (Rodríguez, 2021). De esta forma, se observa que no ha habido una coordinación del manejo de la crisis entre los ámbitos de gobierno, las pautas y estándares de las autoridades federales no son claras, y cada región reacciona de manera desigual (Flamand *et al.*, 2022).

Por cuestiones de recursos y facultades, la prestación de servicios de atención de los casos de covid-19 se ha llevado a cabo por los gobiernos federal y estatal, esto en cuanto atención primaria y casos de emergencia, por lo que los médicos locales únicamente podían diagnosticar, y en dado caso, enviar al hospital al enfermo. En comunidades apartadas, el hospital más cercano se ubica hasta a ocho horas de distancia, y en algunos casos se carece de insumos y personal médico (Haro, 2020). Ante la falta de servicios médicos con capacidad para atender los casos de covid-19, “en las comunidades indígenas existe una amplia oferta de medicina tradicional y los terapeutas son figuras respetadas y de confianza. Asimismo, los líderes religiosos y espirituales son otros actores relevantes que ofrecen apoyo espiritual, social y tal vez económico” (Conacyt/Ciesas PS, 2021, p. 24). Un caso se dio en la zona de Tehuantepec, en donde se utilizó “jarabe de morro”, una mezcla de hierbas de la región para tratar casos de tos, asma y bronquitis (Chaca, 2021).

Es posible identificar qué herramientas de política pública utilizaron los municipios para el control de la pandemia de covid-19. Políticas públicas como las mencionadas en el estudio del Conacyt/Ciesas PS (2021), en cuanto a que los municipios repartieron gel, cubrebocas, alcohol, medicamentos y se dedicaron al traslado de enfermos, entrarían en la categoría de zanahoria (Vedung, 2011). De igual forma han aprovechado sus usos y costumbres como el tequio, es decir, el trabajo comunitario, que también es una expresión de solidaridad y cooperación entre los miembros de la comunidad, pues han sido ellos quienes han desempeñado actividades como tomar la

temperatura y aplicar el gel desinfectante tanto a las personas como a los productos que entran al municipio (Barabas, 2020). De esta forma también se puede enmarcar la herramienta de organización señalada por Hood y Margetts (2008), pues se aprovecha el sentimiento de pertenencia a la comunidad, así como el capital humano disponible, que actúa con un objetivo determinado, y se da una coordinación entre autoridades y la comunidad. Para esto los municipios tuvieron que destinar recursos presupuestales para la compra de los insumos que fueron repartidos, usando entonces herramientas de Tesoro.

Igualmente, se hizo uso de medidas de coerción, pues los municipios SNI implementaron políticas que no fueron contempladas por el estado ni la federación, buscando cortar la cadena de contagios de covid-19, pero que a su vez han implicado la violación de derechos humanos (Barabas, 2020) como la restricción de la movilidad y cierre de las entradas al municipio, tal como lo hizo San Dionisio del Mar, cuyo gobierno implementó un retén sanitario e impidió el acceso a visitantes (Chaca, 2020). Aquí se puede hablar, de acuerdo con Vedung (2011), de herramientas de garrrote, y según Hood y Margetts (2008), de herramientas de autoridad. Hay que decir que este tipo de medidas son violatorias del artículo 11 de la Constitución mexicana, el cual garantiza la libertad de tránsito por todo el territorio nacional. En cuanto a la portación obligatoria del cubrebocas, esta política fue implementada por los municipios de la región Sierra Norte como Villa Talea de Castro, Villa Díaz Ordaz y Guelatao de Juárez (Martínez, 2020).

En esta pandemia ha sido fundamental la difusión de la información, esta ha influido de manera considerable en la conducta de las personas, de igual forma puede impactar en la efectividad de las medidas implementadas por los gobiernos (Cinelli *et al.*, 2020). El proporcionar información científica y con veracidad sobre la pandemia, ha sido fundamental para su control (Perrotta *et al.*, 2021), pues ha circulado demasiada información falsa e incorrecta, lo cual ha dado lugar a una “infodemia masiva, es decir, de una cantidad excesiva de información –en algunos casos correcta, en otros no– que dificulta que las personas encuentren fuentes confiables y orientación fidedigna cuando las necesitan” (PAHO, 2020, p. 1). La difusión de información sobre la pandemia y la vacunación se dificultó en comunidades indígenas por el hecho de no ser transmitida en su lengua, lo que provocó dudas y rechazo hacia las vacunas (Miranda, 2021). Para acercar información a comunidades aisladas o de difícil acceso, la Secretaría de Salud dispuso que los Centros Integradores de Bienestar<sup>6</sup>, donde se reciben apoyos de programas gubernamentales, fueran también utilizados para la difusión de información sobre las vacunas.

En este sentido, las herramientas de sermón de Vedung (2011) y de información de Hood y Margetts (2008), se utilizaron para la difusión de la información sobre los riesgos de la pandemia, buscando que los ciudadanos acaten las medidas y cambien comportamientos

---

6 Son las unidades por medio de las cuales la ciudadanía accede a los programas integrales de bienestar social, y cuya coordinación está a cargo de los servidores de la nación.

que puedan generar una situación de riesgo. Para esto, se han utilizado las páginas de internet gubernamentales, tal como lo hicieron los municipios de San Raymundo Jalpan y San Bartolo Coyotepec. La desventaja aquí es la brecha digital, y que son pocos los municipios de SNI que cuentan con una página web.

En municipios de la costa oaxaqueña, la radio comunitaria ha sido un medio eficiente para la difusión de información sobre la pandemia y los peligros de la enfermedad, pues la población, al tener conocimiento sobre esto, modifica su conducta, deja atrás el escepticismo y empieza a tomar medidas de prevención (Berrio *et al.*, 2021).

Las comunidades disponían de herramientas tradicionales, tales como el perifoneo, para la difusión de información y medidas tomadas por parte de la autoridad; la radio comunitaria ha sido un medio para las comunidades indígenas de los municipios de SIN, en donde expresan su cultura, fortalecen su autonomía e impulsan políticas de educación, salud, seguridad y justicia comunitaria (Gaspardo, 2012). Lorio (2020) señala algunas experiencias en Oaxaca como la radio comunitaria de la Sierra Juárez, mediante la cual se difunde información sobre la importancia de quedarse en casa, y la higiene para la prevención de la enfermedad. Una gran ventaja de estas radios es que transmiten los mensajes en el idioma de las comunidades indígenas, esto no lo hacen ni el gobierno del estado ni el federal. Sobre esto, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), en colaboración con el Centro de Investigaciones y Estudios Antropológicos (Ciesas), elaboraron un plan de comunicación para traducir a lenguas indígenas y difundir

en radios comunitarias e indígenas mensajes relacionados con la pandemia y su prevención, así como mensajes con diversas temáticas, “tales como el lavado de manos y prácticas de higiene, apoyo psicosocial para el manejo de emociones, información para la prevención de la malnutrición, prevención de la violencia intrafamiliar y apoyo emocional” (Ramírez, 2020). Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), en concreto los sitios web, han sido de gran utilidad para que los gobiernos publiquen información sobre la pandemia, tal como lo hizo el Gobierno federal<sup>7</sup> y el gobierno de Oaxaca (Estado de Oaxaca, s. f.). Los municipios de Oaxaca tienen problemas de brecha digital, por razones geográficas, culturales, lingüísticas y económicas (Márquez *et al.*, 2016). Según Cruz (2021), en 2021, de 417 municipios de SNI, solo 20 contaban con un portal web, y de estos únicamente cinco muestran información sobre la pandemia, tal como medidas de prevención y avisos de la autoridad, estos municipios son:

- San Raymundo, Jalpan.
- San Juan, Guelavia.
- San Bartolomé, Quielana.
- Magdalena, Apasco.
- Asunción, Ixtaltepec.

Hay que decir que las herramientas de política pública no son instrumentos que se apliquen de manera aislada unos de otros, algunos son fundamentales para la actuación de los gobiernos, como los instrumentos de autoridad que legitiman el proceso de políticas públicas y se relacionan también con las herra-

---

7 <https://coronavirus.gob.mx/>.

mientas de garrote que implican una sanción o medidas que podrían considerarse impopulares o violatorias de las garantías constitucionales. Igualmente, las herramientas de información se vincularían con las de sermón, esto mediante la difusión de medidas de prevención de contagios, tratamiento de enfermos, desmentir noticias falsas, recopilación de estadísticas y lo referente a la vacunación. De igual forma, las herramientas de zanahoria se vinculan con las de tesoro, pues se utilizan recursos para la compra de insumos de prevención de contagios a fin de poder continuar con actividades como la economía y la educación.

La tabla 4 muestra las herramientas de política pública que han utilizado, en general, los municipios SNI de Oaxaca, según la clasificación de Vedung (2011).

La tabla 5 muestra las herramientas de política pública que han utilizado, en general, los municipios SNI de Oaxaca, tomando el modelo de Hood y Margetts (2008).

## CONCLUSIONES

A pesar de las carencias y limitaciones de capacidades institucionales que tienen los municipios de los Sistemas Normativos Indígenas de Oaxaca, estos pudieron implementar, en la medida de sus posibilidades, políticas públicas para la contención de la pandemia de covid-19. Si bien la estrategia principal recayó en el gobierno federal y los estados, los municipios no podían quedarse sin algún tipo de intervención. En el caso de los SNI, sus particularidades los vuelven un objeto de estudio

**TABLA 4. HERRAMIENTAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PANDEMIA UTILIZADA POR MUNICIPIOS DE SNI**

Herramientas de intervención pública	Clasificación de herramientas según Vedung		
	Zanahoria	Garrote	Sermón
Restricción acceso a las comunidades		X	
Multas y sanciones a quien no cumpla las medidas de prevención		X	
Difusión de información en radio y perifoneo			X
Repartir cubrebocas y gel desinfectante	X		
Utilización de TIC para difundir información sobre la pandemia			X

Fuente: elaboración propia con base en la propuesta de Gil y Vega (2017) y con información de Barabas (2020), Lorio (2020) y Conacyt/Ciesas SP (2021).

**TABLA 5. HERRAMIENTAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PANDEMIA UTILIZADAS POR MUNICIPIOS DE SNI**

Información	Autoridad	Tesoro	Organización
Perifoneo, sitios web, radio comunitaria como medio para la difusión de la información	Prohibición de acceso a las comunidades Sanciones a quien no respete las medidas de prevención dictadas por la autoridad	Compra de insumos como cubrebocas, gel antibacterial y campañas de sanitización	Tequio como trabajo comunitario y de solidaridad utilizando el capital humano de la comunidad para distribuir información o insumos como gel sanitizante

Fuente: elaboración propia con base en la propuesta de Hood y Margetts (2008) y con información de Barabas (2020), Lorio (2020) y CONACYT/CIESAS SP (2021).

muy especial en cuanto a su acción durante la pandemia. Respecto a esto, tienen condiciones desfavorables como su ubicación geográfica en zonas marginadas y de difícil acceso, con servicios de salud muy básicos e insuficientes para la emergencia que ha implicado la pandemia.

Sin embargo, estos municipios supieron encontrar las herramientas necesarias para hacer frente al problema público que implica una pandemia, para lo cual sus propias instituciones fueron fundamentales: la asamblea en donde se tomaron las decisiones al respecto, y el tequio, al ser los habitantes de los municipios quienes implementaban lo que se decidía.

De acuerdo con las clasificaciones mencionadas de instrumentos de política pública, los municipios SNI utilizaron aquellas a su alcance con el objetivo de prevenir los contagios y demás problemas inherentes a la pandemia. Se valieron de la herramienta de garrote y autoridad, restringiendo la entrada a las comunidades de personas ajenas, incluidos visitantes y comerciantes. Estas medidas llevan a la discusión de la coexistencia de dos sistemas jurídicos presentes en un Estado nacional como lo es México, pues el régimen de sistemas normativos puede contradecir lo establecido por el derecho positivo, aunque se ha privilegiado el respeto por la autonomía de los municipios indígenas.

En cuanto a las herramientas de zanahoria y tesoro, estas fueron las menos utilizadas, ya que solo se contó con municipios que repartieron cubrebocas o gel desinfectante, sujeto a la disponibilidad de los recursos existentes; en algunos casos se repartió a personas de sectores clave para el municipio como los comerciantes. Para esto también fue fundamental el tequio

y la participación solidaria y voluntaria de los miembros de la comunidad, lo cual también refiere a herramientas de organización.

Por último, sobre sermón e información, también se aprovecharon medios tradicionales en estos municipios indígenas, tales como el perifoneo y la radio comunitaria, y, en menor medida, se utilizaron las páginas web de los gobiernos, dado que son pocos los municipios que cuentan con un portal web, y la brecha digital persistente en Oaxaca.

El hecho de que para septiembre de 2021, con 18 meses de pandemia, haya habido municipios de SNI en Oaxaca con un registro de pocos o nulos casos de covid-19 deja claro cómo las políticas públicas implementadas han sido efectivas junto a las herramientas que se utilizaron, con todo y lo que se pueda criticar en el caso de las categorías garrote y autoridad, y las limitaciones para zanahoria, tesoro, información y sermón.

La pandemia no terminará en el corto plazo y seguirá como una amenaza para los municipios de SNI, al mismo tiempo que abre un abanico de posibilidades para la investigación teórica y empírica en el tema aquí abordado. Así, por ejemplo, se propone realizar estudios etnográficos acerca de las vivencias en las diversas comunidades indígenas sobre la pandemia y generar casos de estudio; también se espera marcar rumbos de políticas públicas para la reactivación de la economía en estas comunidades, conocer el impacto que la brecha digital ha tenido en los municipios SNI durante la pandemia, la visión que en estos municipios se tiene sobre la vacunación y, por consiguiente, considerar aquellas políticas públicas que se deben abordar en este tipo de municipios

de cara a la nueva normalidad y un escenario pospandemia.

## REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (2003). Estudio Introductorio. En L. F. Aguilar (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (3ª ed., pp. 15-74). Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2017). Estudio Introductorio. En L. F. Aguilar (Ed.), *Políticas Públicas y Agenda de Gobierno* (3 ed., pp. 19-74). Porrúa.
- Alarcón, G. (2019). *La institucionalidad de las políticas públicas: implementación de las políticas de primera infancia en Ecuador en el periodo 2008-2017*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Arnold, P., Lazarte, A. y Arredondo, S. (2020). *Guía metodológica de recuperación socioeconómica municipal en contexto de COVID-19. Paso a paso hacia la resiliencia municipal*. <https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Guia-Covid.pdf>
- Barabas, A. (2020). La autogestión de la pandemia covid-19 en los pueblos originarios de Oaxaca, México. *Antropologías del Sur*, 14, 1-13.
- Bárcena, A. (2020). *Los efectos económicos y sociales del COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Cepal.
- Bautista Martínez, E. C. y Juárez López, I. I. (2021). Las condiciones de la desigualdad, pandemia y resistencias en las comunidades indígenas de Oaxaca, México. *Clivatge. Estudis i Testimonis Sobre El Conflict i El Canvi Socials*, 9. <https://doi.org/10.1344/clivatge2021.9.8>
- Berrío, R., Acevedo, J., Amaro, B., Habana, A., Méndez, C. y Vázquez, A. (2021). La pandemia de covid-19 en municipios afromexicanos de la costa guerrerense y oaxaqueña. *Alter*, 31(61), 37-50.
- Birkland, T. (2015). *An Introduction to the Policy Process*. Routledge.
- Bustillo, R. (2016). *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cabrales, A. y Rey, P. (2021). Mas allá de los nudges: Políticas públicas efectivas basadas en la evidencia de las ciencias del comportamiento. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 25, 38-45. <https://doi.org/10.24965/gapp.i25.10864>
- Cabrero Mendoza, E. y Gil García, C. (2010). La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo xx: ¿cien años de soledad municipal? *Estudios Demográficos y Urbanos*, 25(1), 133. <https://doi.org/10.24201/edu.v25i1.1370>
- Canedo, G. (2008). Una conquista indígena. Reconocimiento de municipios por “usos y costumbres”. En A. Cimadamore (Ed.), *La economía política de la pobreza* (pp. 401-426). Clacso.
- Cejudo, G. M., Gómez-Álvarez, D., Michel, C. L., Lugo, D., ... Campos, J. (2020). *Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?* Cide. <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/FederalismoEnCovid/>
- Chaca, R. (2020). *¿No entran! Así se vive en un pueblo ikoots de Oaxaca blindado contra el coronavirus*. <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/municipios/03-05-2020/no-entran-asi-se-vive-en-un-pueblo-ikoots-de-oaxaca-blindado-contr-el>
- Chaca, R. (2021). *Covid-19 da nueva vida al jarabe de morro, medicina tradicional del Istmo de Oaxaca*. <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/mas-de-oaxaca/covid-19-da-nueva-vida-al-jarabe-de-morro-medicina-tradicional-del-istmo-de-oaxaca>
- Cinelli, M., Quattrocchi, W., Galeazzi, A., Valensise, C. M., Brugnoti, E., ... Scala, A. (2020). The COVID-19 social media infodemic. *Scientific Reports*, 10(1), 1-11. <https://doi.org/10.1038/s41598-020-73510-5>

- Conacyt/Ciesas PS. (2021). *Informe de políticas (policy brief). Fortalecimiento de la gobernanza comunitaria indígena en escenarios de riesgo: aprendizajes a partir de la pandemia de COVID-19. Proyecto 312309, Biogobernanzas frente a la pandemia de COVID-19 Necesidades, recursos y estrategias en comunidades indígenas del Estado de Oaxaca.* Conacyt/Ciesas.
- Coneval (2021). Medición de la pobreza. Visor Geoespacial de la Pobreza y la covid-19 en los municipios de México. [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Hallazgos\\_31\\_Julio\\_2021.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Hallazgos_31_Julio_2021.aspx)
- Cortez, R., Muñoz, R. y Ponce, P. (2020). Vulnerabilidad estructural de los pueblos indígenas ante el COVID-19. *Boletín sobre COVID-19*, 1(7-8), 7-10.
- Cruz-Meléndez, C. (2021). El avance del gobierno electrónico en los municipios de Oaxaca. *Ichan Tecolotl*, 352. <https://ichan.ciesas.edu.mx/el-avance-del-gobierno-electronico-en-los-municipios-de-oaxaca/>
- Dye, T. (2013). *Understanding public polic.* Pearson.
- Estado de Oaxaca (s. f.). Información COVID 19. <https://www.oaxaca.gob.mx/salud/COVID-19/>
- Figueroa, V. (2016). Pueblos indígenas y políticas públicas. El proceso de formulación de la política indígena en Chile en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000. *Gestión y Política Pública*, 25(2), 447-482.
- Flamand, L., Naime, M. y Olmeda, J. (2022). COVID-19 in the Mexican federation. En C. C. W. G. Knüpling (Ed.), *Federalism and the Response to COVID-19* (pp. 135-144). Routledge.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos.* Anthropos.
- Gallardo García, E. D. (2012). Lo público en los procesos comunitarios de los pueblos indígenas en México. *Polis (Santiago)*, 11(31), 169-182. <https://doi.org/10.4067/s0718-65682012000100010>
- Gasparello, G. (2012). No morirá la flor de la palabra... La radio comunitaria indígena en Guerrero y Oaxaca. *Nueva Antropología*, 25(67), 133-154.
- Gil, K. y Vega, S. (2017). *Zanahorias, garrotos y sermones. Un paralelo entre los instrumentos de intervención de Quibdó y la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó.* Universidad EAFIT.
- González, M. (2011). *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Haro, J. (2020). *Dossier Pueblos indígenas mexicanos frente a la pandemia Covid-19.* <https://www.clasco.org/wp-content/uploads/2020/05/Haro-2020-Dossier-Indigenas-mexicanos-frente-a-la-pandemia-Covid19.pdf>.
- Henaok Kaffure, L. (2010). El concepto de pandemia: debate e implicaciones a propósito de la pandemia de influenza de 2009. *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 9(19), 53-68.
- Hood, C. y Margetts, H. (2008). *The tools of government in the digital age.* Palgrave.
- Howlett, M. (2005). What is a policy instrument?: policy tools, policy mixes, and policy implementation styles. En E. H. Hill (Ed.), *Designing government: From instruments to governance* (pp. 31-50). McGill Queen's University Press.
- Ibarra, M. (2015). *Participación comunitaria y política de mujeres en una comunidad mixte: etnografía en San Pedro y San Pablo Ayutla, Oaxaca.* Universidad iberoamericana.
- Isuani, F. (2012). Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 12(19), 51-74.
- Juan-Martínez, V. L. (2019). Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición de

- cuentas. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, XXIII(65), 115-134. <https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.3799>
- Kringos, D., Carinci, F., Barbazza, E., Bos, V., Gilmore, K., ... Yang, Y. (2020). Managing COVID-19 within and across health systems: Why we need performance intelligence to coordinate a global response. *Health Research Policy and Systems*, 18(1), 1-8. <https://doi.org/10.1186/s12961-020-00593-x>
- Lasswell, H. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. University of Maryland Press.
- López Santiago, N. y Barajas Gómez, V. B. (2013). Identidad y desarrollo: el caso de la subregión alta mixe de Oaxaca. *Península*, 8(2), 9-37. [https://doi.org/10.1016/s1870-5766\(13\)71794-x](https://doi.org/10.1016/s1870-5766(13)71794-x)
- Lorio, G. (2020). *Pueblos indígenas y COVID-19: desafíos en el logro de las ODS Una perspectiva desde los pueblos indígenas de América Latina*. Unión Europea.
- Márquez, A. M., Acevedo, A. y Castro, D. (2016). La brecha digital y la desigualdad social en las regiones de Oaxaca, México. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 1-16. <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2016/desigualdad.html>
- Martínez, M. (2020). *En estos municipios zapotecas la organización comunitaria mantiene a raya a la pandemia*. <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/municipios/30-07-2020/en-estos-municipios-zapotecas-la-organizacion-comunitaria-mantiene-ya-la>
- McConnell, A. y Hart, P. (2019). Inaction and public policy: Understanding why policymakers. *Policy Sciences*, 52(4), 645-661. <https://doi.org/10.1007/s11077-019-09362-2>
- Méndez, J. L. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. FCE.
- Meneses-Navarro, D. S., Bermúdez-Urbina, D. F. M., Hernández-Reyes, D. N. L., Santos-Hernández, D. N. G. y De Fuentes-Vicente, D. J. A. (2021). Percepciones de riesgo al covid-19 entre jóvenes de comunidades indígenas y rurales del sureste de México. *Ciencia Latina. Revista Científica Multidisciplinar*, 5(6), 13231-13246.
- Mény, I. y Thoenig, J. (1993). *Las políticas públicas*. Ariel.
- Millán, A. y Quintana, L. (2021). Confinamiento y gobierno digital: la reacción de los municipios mexicanos. *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*, 12(22), 91105.
- Miranda, F. (2021). *Comunidades indígenas de Oaxaca deben decidir sobre vacuna antiCovid, pero sin información en lenguas*. <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/municipios/comunidades-indigenas-de-oaxaca-deben-decidir-sobre-vacuna-anticovid-pero-sin-informacion>
- Murphy, P. (2020). *COVID-19 Proportionality, Public Policy and Social Distancing*. Palgrave.
- Navarro, A. (2020). Divergencias en la coordinación intergubernamental para la gestión del COVID-19. En R. Medel, C. Rodríguez, A. Jiménez, G. Martínez (Eds.), *México ante el COVID-19: acciones y retos* (pp. 205-214). UAM.
- Olavarria, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Universidad de Chile.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2021). *El impacto de la COVID-19 en los pueblos indígenas de la Región de las Américas: Perspectivas y oportunidades. Informe de la reunión regional de alto nivel, 30 de octubre del 2020*. OPS.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2021). *Evaluación de la efectividad de las vacunas contra la COVID-19 orientación provisional*.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2020). *Understanding the Infodemic and Misinforma-*

- tion in the fight against COVID-19. *PAHO*, 395. <https://www.paho.org>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso.
- Paz-Noguera, B. A. (2020). Tendencias de los diseños de políticas públicas sanitarias para la pandemia covid-19 en América Latina. *Universidad y Salud*, 22(3), 327-339. <https://doi.org/10.22267/rus.202203.205>
- Pedroza Estrada, A. Y. (2018). Los problemas públicos como factor estructural de las políticas públicas. *RFCE*, 20, 124. <https://doi.org/10.30972/rfce.0203258>
- Pérez, L. y Díaz, O. (2020). Municipio y política pública local. Una mirada al contexto cubano desde la Constitución. *Universidad de La Habana*, 289, 257-272.
- Pérez Enciso, H. A. (2017). Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia. *Universitas Humanística*, 83, 247-273. <https://doi.org/10.11144/javeriana.uh83.padp>
- Perrotta, D., Grow, A., Rampazzo, F., Cimentada, J., Del Fava, E., [...] Zagheni, E. (2021). Behaviours and attitudes in response to the COVID-19 pandemic: insights from a cross-national Facebook survey. *EPJ Data Science*, 10(1). <https://doi.org/10.1140/epjds/s13688-021-00270-1>
- Ramírez, A. (2020). *Comunicando en radios indígenas sobre COVID-19 y sus efectos en la niñez. Alcanzar a las comunidades más vulnerables*. <https://www.unicef.org/mexico/historias/comunicando-en-radios-indigenas-sobre-covid-19-y-sus-efectos-en-la-niñez>
- Ramírez, F. (2013). *Elementos para la caracterización del sistema electoral consuetudinario en Oaxaca*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Reyes, L., Palacios, A., Fonseca, S. y Villasana, S. (2013). La gerontocracia y el consejo de ancianos. *Península*, VIII(1), 7-24. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-57662013000100001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-57662013000100001&lng=es&tlng=es)
- Rieger, I. A. (2021). Covid-19 and indigenous communities in Latin America: A comparative analysis of state public policy strategies in Mexico, Bolivia, and Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 78, 36-55. <https://doi.org/10.7440/RES78.2021.03>
- Rittel, H. y Webber, M. (2017). Dilemas de una teoría general de planeación. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (4ª ed., vol. 4, pp. 157-184). Porrúa.
- Rivera, J. (2018). Palo y zanahoria: la administración como fuente de efectividad en la escuela. *COMPEN-DIUM: Cuadernos de Economía y Administración*, V(10), 60-76. [http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/123456789/4322/Palo y zanahoria la Administración como fuente de efectividad en la escuela.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/123456789/4322/Palo%20y%20zanahoria%20la%20Administraci%C3%B3n%20como%20fuente%20de%20efectividad%20en%20la%20escuela.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Rodríguez, M. y Orozco, J. (2009). *Política pública y agenda municipal. El caso de Cabo Corrientes*. U. de Guadalajara.
- Rodríguez, O. (2021). Municipios de Oaxaca rechazan pasar a semáforo verde; refuerzan medidas ante covid-19. <https://www.milenio.com/estados/municipios-oaxaca-rechazan-pasar-semaforo-verde-refuerzan-medidas>
- Roldán, J. (2002). Municipio y pueblos indígenas, ¿hacia un mestizaje jurídico? En J. González (Ed.), *Constitución y derechos indígenas* (pp. 249-268). UNAM.
- Sarthou, F. (2015). Los instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pa-

- go al mérito. Contribuciones analíticas a partir del caso argentino. *Perfiles Educativos*, 37(149), 150-168. <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2015.149.53130> <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2015.149.53130>
- Secretaría de Salud (2020). *Municipios de la esperanza*.
- Sosa-Montes, M., Olivera-López, A., Rentería-Gaeta, R. y Durán-Férman, G. G. (2017). La participación de las mujeres ciudadanas en los espacios públicos en San Andrés. *Salud y Administración*, 4(10), 25-40.
- UN-Habitat (2020). *Guía metodológica de recuperación socioeconómica municipal en contexto de COVID-19. Paso a paso hacia la resiliencia municipal*. ONU.
- Uvalle, R. (1996). La relación profesional entre las políticas públicas y la administración pública. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 41(166), 47-70.
- Vedung, E. (2011). Policy instruments: Typologies and theories. En R. V. Marie Bemelmans-Videc y M. Rist (Eds.), *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy instruments and their evaluation* (pp. 21-58). Transaction Books.
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, 20, 149-187.
- Villarreal, E. (2019). *Instrumentos de políticas públicas*. Siglo XXI.
- Zerón, A. (2020). Pandemia e infodemia. *Revista de la Asociación Dental Mexicana*, 77(4), 182-184. <https://doi.org/10.35366/95110>