

DESARROLLO DE LA NORMATIVIDAD
Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
EN LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO,
EN EL SIGLO XX



María del Rosio Barajas Escamilla
Araceli Almaraz Alvarado
Marcos Sergio Reyes Santos
Josefina Pérez Espino

(coordinadores)

Índice

Índice de gráficos.	7
Siglas y acrónimos.	11
Presentación.	17
Prefacio.	25
Introducción general a la obra.	29
1. Panorama general de la frontera norte de México en el siglo xx.	39
<i>Araceli Almaraz Alvarado y María del Rosio Barajas Escamilla</i>	
2. Normatividad y políticas de movilidad poblacional en la frontera norte: Flujos migratorios y la institucionalización de la exportación de mano de obra.	107
<i>Josefina Pérez Espino</i>	
3. Normatividad y políticas de población y salud en la frontera norte.	127
<i>María Gudelia Rangel Gómez</i>	
4. Normatividad y políticas de desarrollo económico en la frontera norte de México.	145
<i>María del Rosio Barajas Escamilla y Araceli Almaraz Alvarado</i>	
5. Normatividad y políticas de desarrollo urbano e infraestructura.	203
<i>Elizabeth Méndez Mungaray</i>	
6. Normatividad y políticas del ambiente y sustentabilidad en la frontera norte.	235
<i>Juan Manuel Rodríguez Esteves</i>	

7. Normatividad y políticas de seguridad nacional en la frontera norte.	255
<i>Patricia Helena Escamilla Hamm</i>	
8. Normatividad y políticas educativas, científicas y tecnológicas en la frontera norte.	297
<i>Marcos Sergio Reyes Santos y Minerva Celaya Tentori</i>	
9. Balance y prospectiva de la normatividad y las políticas públicas para el desarrollo de la frontera norte de México.	325
<i>Marcos Sergio Reyes Santos</i>	
Bibliografía.	361
Sobre los autores.	407

Índice de gráficos

Capítulo 1

Esquema 1. Evolución de la normatividad y las políticas de desarrollo de y para la frontera norte. Niveles de intervención (1848-2007).....	41
Mapa 1. Estados de la frontera norte de México.....	43
Cuadro.1. Población de los estados del norte de México (1900-1930).....	44
Mapa 2. Cuenca del río Colorado.....	47
Mapa 3. Cuenca del río Bravo.....	47
Gráfica 1. Tasa de crecimiento poblacional, nacional y de los estados de la frontera norte (1950-2005).....	50
Gráfica 2. Cambios en la población de los estados de la frontera norte (1960-1980).....	51
Gráfica 3. Población económicamente activa ocupada en los estados de la frontera norte de México (1960-2007).....	52
Cuadro 2. Sector de ocupación de la PEA en Baja California (1970-2000).....	53
Cuadro 3. Sector de ocupación de la PEA en Sonora (1960-2000).....	54
Cuadro 4. Sector de ocupación de la PEA en Chihuahua (1960-2000).....	55
Cuadro 5. Sector de ocupación de la PEA en Coahuila (1960-2000).....	57
Cuadro 6. Sector de ocupación de la PEA en Nuevo León (1960-2000).....	58
Cuadro 7. Sector de ocupación de la PEA en Tamaulipas (1960-2000).....	59
Cuadro 8. Ingresos por remesas familiares en México y los estados del norte, 2004-2008 (millones de dólares).....	61
Cuadro 9. Primera etapa del régimen de zonas libres en el norte de México (1849-1946).....	65
Gráfica 4. Evolución del PIB en la frontera norte de México, 1970-2004 (miles de pesos del año 2000).....	69
Gráfica 5. Evolución del PIB sectorial en Baja California (1970-2004).....	70

Gráfica 6. Evolución del PIB sectorial en Chihuahua (1970-2004).	70
Gráfica 7. Evolución del PIB sectorial en Coahuila (1970-2004) . .	71
Gráfica 8. Evolución del PIB sectorial en Sonora (1970-2004) . . .	71
Gráfica 9. Evolución del PIB sectorial en Nuevo León (1970-2004)	72
Gráfica 10. Evolución del PIB sectorial en Tamaulipas (1970-2004)	72
Gráfica 11. Porcentaje de PEA ocupada en los estados de la frontera norte de México (1960-2007)	73
Cuadro 10. Porcentaje de PEA desocupada en la frontera norte de México (1960-1980)	73
Gráfica 12. Empleo en la IME en ciudades fronterizas selecciona- das (1980-2005)	74
Gráfica 13. Establecimientos de la IME en ciudades fronterizas se- leccionadas (1980-2005)	75
Gráfica 14. Población urbana de los estados de la frontera norte (1980-2005)	78
Cuadro 11. Grado de marginación en los estados de la frontera norte de México (1980-2005)	79
Cuadro 12. Esperanza de vida por género en los estados de la frontera norte de México (2000-2008)	80
Cuadro 13. Derechohabientes en los estados de la frontera norte de México (1995-2005)	82
Cuadro 14. Tasa de mortalidad infantil en los estados de la fronte- ra norte de México (1990-2000), porcentaje por cada 1,000. .	83
Cuadro 15. Plantas potabilizadoras en operación y volumen de agua potabilizada por entidad federativa (2000-2006)	86
Gráfica 15. Disponibilidad de agua entubada en los estados de la frontera norte de México (1960-2005)	87
Gráfica 16. Disponibilidad de la energía eléctrica en los estados de la frontera norte de México (1970-2005)	87
Gráfica 17. Disponibilidad de drenaje en los estados de la frontera norte de México (1960-2005)	88
Cuadro 16. Empresas que manifiestan la generación de residuos peligrosos y volumen generado en los estados de la frontera norte de México (1999-2007)	89
Cuadro 17. Plantas de tratamiento de aguas residuales municipales e industriales y capacidad instalada en los estados de la fron-	

tera norte de México (2000-2006).	90
Cuadro 18. Capacidad instalada de plantas de tratamiento de aguas residuales municipales e industriales en los estados de la frontera norte de México (2000-2006).	91
Gráfica 18. Cruce de vehículos particulares que entran a Estados Unidos, 1994-2003.	93
Gráfica 19. Cruce de pasajeros que entran a Estados Unidos provenientes de México en vehículos personales (1995-2003).	94
Gráfica 20. Cruce de peatones que entran a Estados Unidos provenientes de México (1994-2003).	95
Cuadro 19. Tasa de homicidios en los estados de la frontera norte de México (2001 y 2005).	97
Cuadro 20. Delitos del fuero común denunciados entre 2006 y 2008, datos nacionales y estados fronterizos.	98
Cuadro 21. Delitos del fuero federal denunciados entre 2006 y 2008, datos nacionales y estados fronterizos.	98
Cuadro 22. Número de escuelas habilitadas en los estados de la frontera norte y México (1910-1980).	100
Gráfica 21. Matrícula de educación primaria en los estados de la frontera norte de México (1976-2007) (número de alumnos)	101
Gráfica 22. Porcentaje de población de 24 años y más con grado aprobado en educación superior, estados de la frontera norte de México, según sexo, 2005.	101

Capítulo 4

Esquema 2. Línea del tiempo de la política de zonas libres (1930-1960).	154
Esquema 3. Línea del tiempo de la política de zonas libres (1960-1985).	155
Esquema 4. Línea del tiempo de la política de zonas libres (1985-2008).	156
Cuadro 23. Objetivos del Pronaf (1961).	159
Esquema 5. Línea del tiempo de la política de desarrollo fronterizo y constitución de zonas libres (1960-1985).	165
Esquema 6. Línea del tiempo de la política de desarrollo fronterizo y constitución de zonas libres (1985-2008).	166

Introducción general a la obra

María del Rosio Barajas Escamilla¹

La obra *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México en el siglo XX* pretende ser un referente obligado para los estudiosos e interesados en analizar cómo se fue conformando y evolucionando el crecimiento poblacional y el desarrollo socioeconómico, así como otros procesos de igual importancia, tales como la emergencia de nuevos actores transfronterizos en el marco de nuevas políticas bilaterales a lo largo de la frontera norte. Antes de explicar la manera en que se estructura el análisis del libro, resulta importante situar tres conceptos relevantes a lo largo de la obra: el de normatividad, el de políticas públicas y el de desarrollo local-regional, ya que los tres darán sentido al papel de los mecanismos institucionales, la gestión y la cooperación transfronteriza.

En relación con el concepto de normatividad, distintos autores lo abordan, siguiendo diferentes líneas de pensamiento, tal y como lo señala Wendwood (2007). Para este autor, la normatividad puede ser abordada por diferentes líneas filosóficas, especialmente por la metafísica y la epistemología; por la filosofía del lenguaje y de la mente; y por la ética por sí misma (Wedgwood, 2007:vii). Para Kelsen (1973:xviii y xix), la norma legal se inscribe dentro de la teoría de la ciencia legal, aún y cuando este concepto es también de interés para la filosofía y la lógica; la ley

¹Profesora-investigadora del Departamento de Estudios Sociales de El Colegio de la Frontera Norte.

no sólo se rige por un conjunto de normas, sino también representa un orden coercitivo y mantiene un nexo inseparable con la normatividad, aludiendo a la actividad regulada por el Estado a través de su aparato de coerción.

Por lo anterior, el concepto de normatividad que se recupera en esta obra es el que emerge en el siglo XIX con la Revolución Francesa, y que retoman los nuevos Estados-nación al adoptar una constitución democrática, y donde la teoría política y social se encuentra fuertemente interrelacionadas con la ética, pero regidas por la ley (Kelsen, 1967:95-96). Siguiendo esta línea de pensamiento, lo que se intenta entonces es normar las relaciones entre los sujetos y los objetos (Kelsen, 1967:97).

Para propósito de esta obra, vamos a entender como normatividad² aquellas leyes, acuerdos, tratados, convenciones y compromisos que han resultado del ámbito ejecutivo, legislativo y/o judicial y que son, por un lado, resultado de intervención gubernamental en los distintos niveles del orden federal, bilateral, estatal, municipal o transfronterizo, y por otro lado se han enfocado a resolver diversos problemas, como el desarrollo en la frontera norte en sus diversas dimensiones.

En cuanto al segundo concepto, es importante señalar que, de acuerdo con la literatura revisada, los primeros diseños de políticas públicas fueron elaborados desde la escuela norteamericana durante el periodo de 1950-1960, e incluso se ha llegado a afirmar que la Rand Corporation constituyó una de las primeras instituciones que, siguiendo una metodología más consistente, elaboró los primeros programas de políticas públicas, los cuales se impulsarían en diversos lugares del mundo (Gordon, 1998). Asimismo, cabe anotar que a partir de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), se desarrolló un interés creciente por la formulación de políticas públicas para regular la economía

²Para Kelsen (1967:97), el concepto de la norma se refiere a la prescripción u orden, es decir, significa que algo debe hacerse o algo debe suceder a partir de la misma.

y el desarrollo en los Estados-nación como parte del surgimiento de un Estado social (Parsons, 2007:xxi y Gordon, 1998:195).

El concepto de políticas públicas fue originalmente desarrollado en 1951 por Harold D. Laswell (1951, 1956), pero otros exponentes importantes de lo que se ha llamado el enfoque de las políticas públicas son también John Dewey (1963) y Charles E. Lindblom (1968). De acuerdo con Giovanni V. Negrini, en Parsons (2007:xxii), el concepto original de Laswell, publicado en 1951, se compone de dos términos: *policy* (*políticas*), el cual se asocia a la capacidad de los gobiernos para intervenir de forma racional en la solución de problemas de índole público. Mientras que lo *público* constituye una dimensión de la actividad humana que es regulada e intervenida por la acción gubernamental.

Por su parte, Parsons (2007:xxii), reconoce que el Estado tiene limitantes económicas, institucionales y normativas, que le impiden definir con claridad cual es el ámbito de lo factible para la resolución de problemas públicos complejos, de ahí que el enfoque analítico de las políticas públicas no sólo emerge de la propia agenda pública,³ sino también del análisis teórico, formulado principalmente desde el ámbito académico de las Ciencias Sociales.

Distintos autores coinciden con las ideas de Laswell y Parsons en el sentido de que el enfoque analítico de las políticas públicas requiere a su vez de un enfoque multidisciplinario para su diseño e implementación.⁴ Entre dichos autores se encuentran: Aguilar Barajas, 1993; Lerner, 1998; Gordon, 1998; Piñango, 2003; y Albuquerque, 2004, entre otros.

³Para Gordon, “el término agenda comprende un conjunto de asuntos, fruto de la selección y jerarquización de las cuestiones sociales que llevan a cabo diferentes instituciones. Un problema accede a la agenda política si se convierte en el objeto de la actividad del gobierno, del debate parlamentario o de la competencia electoral” (1998:214).

⁴Por su parte, Parsons (2007) señala que algunas disciplinas cuyos fundamentos analíticos son importantes de incorporar son la Economía, la Ciencia Política, el Derecho, la Administración Pública, la Matemática y la Estadística, así como habilidades técnicas variadas y enfoques sociológicos, antropológicos y psicosociales. Por ello vamos a encontrar que el diseño de las políticas públicas tiene un entorno más amplio al que van dirigidas.

Esta conceptualización de las políticas públicas orientada a la resolución de problemas, trató de responder, en principio, a los problemas de corte socioeconómico, por considerar que se cruzaban con otros problemas de índole político, cultural y psicológico, entre otros (Parsons, 2007:xxv; Aguilar Barajas, 1993; Covarrubias, 2004).

Autores como Parsons (1997) y Gordon (1998) coinciden en que los enfoques teóricos determinantes para el diseño e implementación de la política pública son tres: 1) el racionalismo, el cual constituye un enfoque orientado a solucionar problemas o plantear objetivos, y opera bajo ciertos criterios racionales de eficiencia técnica y económica (Laswell, 1951); 2) el incrementalismo, parte de la idea de que las políticas viables son las incrementales, e introducen innovaciones técnico-administrativas poco radicales (Lindblom, 1959, 1990);⁵ y 3) la exploración mixta (*mixed scanning*), cuyo enfoque se le conoce como activo.⁶ Sin duda, los dos primeros enfoques son los que han predominado en el diseño de las políticas públicas para México y la frontera norte.

Para el objeto de esta obra, resulta esencial el planteamiento de Gordon acerca de las dimensiones que encierra el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. De acuerdo con Gordon (1998:196), dichas dimensiones son las siguientes: 1) la elaboración de las políticas, que incluye la definición y ubicación de los problemas y el diseño de las políticas; 2) la instrumentación-implementación; y 3) la evaluación de las políticas puestas en marcha. Asimismo, el autor propone que la formulación constituye una guía para orientar la política, y

⁵Lindblom (1990:7) ha prestado especial interés en explicar cómo se da el proceso de toma de decisiones por la burocracia y los comités legislativos, entre otros. Para el autor (Lindblom, 1988:221), las decisiones que anteceden el diseño de políticas públicas deben ser informadas, pensadas y deliberadas con segmentos de la sociedad que se verá afectada por dichas políticas.

⁶Esta perspectiva considera la existencia de dos dimensiones: a) procesos de decisión de políticas fundamentales, que definan la dirección básica de la política; y b) procesos *incrementales* que preparen las decisiones fundamentales (Etzioni, 1967:389).

un primer paso de este proceso corresponde al análisis de los problemas que buscan ser atendidos y a la identificación de los instrumentos disponibles para ello.

Un aspecto relevante dentro del proceso de análisis y la formulación de políticas,⁷ se refiere a los criterios de observación: 1) la política debe implicar obligatoriedad y coercitividad, lo cual remite a la normatividad en que se sustenta la política; 2) están compuestas por una dimensión técnica y otra política; 3) las políticas pueden ser de tipo racional o de tipo transaccional; 4) se utilizan como criterios de selección de políticas, la eficiencia y la equidad; y 5) la formulación de dichas políticas se da en dos ámbitos de decisión: gubernamental y legislativo; y 6) las categorías necesarias para llevar a cabo el análisis de política son: los actores, las motivaciones, las creencias, los recursos, los espacios y los intercambios (Gordon, 1998:197-198, 210-214).

En el caso de México y en el resto de los países latinoamericanos, los planes y programas sectoriales y regionales desde el sector público tienen su auge a partir de la década de los años de 1960, y hasta los años de 1980. Y al igual que en los países desarrollados, inicialmente a través de esta perspectiva se propone resolver los problemas socioeconómicos, como elementos fundamentales del desarrollo.

A diferencia de la normatividad existente hasta la década de los años de 1950, el enfoque de resolución de problemas era mucho más estrecho y hasta casuístico, y su formulación residía principalmente en un sector gubernamental altamente centralizado (Parsons, 2007). A partir de las décadas de 1960 y 1970 hay un esfuerzo por apegarse a una perspectiva de análisis de tipo multidisciplinario, que además incorpore a nuevos actores en el diseño e implementación de estas políticas públicas, poniendo

⁷Las políticas públicas pueden clasificarse en cuatro distintos grupos: 1) distributivas, 2) reguladoras, 3) redistributivas, y 4) constituyentes. Una amplia discusión sobre este tema puede encontrarse en Gordon (1998:198-199).

en el centro de esta perspectiva analítica los problemas del desarrollo, que en el caso particular de Latinoamérica se cruzan con la desigualdad y la pobreza.

Con objeto de precisar los conceptos clave que guían este esfuerzo, además de la conceptualización de normatividad y políticas públicas que guían la acción del Estado social, requerimos del concepto de desarrollo y de la dimensión territorial para entender la complejidad que adquiere la intervención del Estado mexicano y el impacto que han tenido las políticas públicas en el espacio de la frontera norte, así como el papel que han venido jugando los distintos actores locales. Reiteramos las asimetrías que históricamente se van a mantener entre ambos países y la complejidad con la que se han generado relaciones entre diversos tipos de actores en la región fronteriza.

Para ello, se recupera la propuesta teórica de desarrollo expuesta por Boisier (2004), para quien éste es un fenómeno localizado e incrustado en las características económicas, técnicas, sociales y culturales de un lugar determinado. Siguiendo este concepto, el mismo autor sostiene que todo proceso de desarrollo es un proceso endógeno, que compete a un determinado espacio geográfico, aún cuando su fuente de crecimiento sea exógena.

Por su parte, Albuquerque (2004) señala que las regiones no crean por sí solas las condiciones necesarias para impulsar el crecimiento de inversiones productivas, o para propiciar la innovación tecnológica, u otras condiciones socio-territoriales, sino que este crecimiento que eventualmente llevará al desarrollo, es producto de la acción de los gobiernos locales, o centrales para las regiones y de otros actores regionales para diseñar y formular desde políticas de reestructuración productiva hasta de redistribución de la riqueza.

De manera puntual, Albuquerque (2004) agrega que para lograr el desarrollo local-regional no es suficiente el diseño e im-

plementación de políticas orientadas a propiciar el desarrollo económico, sino que necesariamente debe considerarse el diseño de políticas de protección al medio ambiente, de desarrollo urbano, de salud y de seguridad de los territorios, de desarrollo institucional y desarrollo humano, entre otros. Todas estas políticas son dirigidas a un espacio geográfico que es cruzado por una especificidad. En el caso de nuestro estudio, la característica que tiene la región del norte de México es su condición de frontera internacional.

En relación con el alcance de esta obra, es importante señalar que sobre la normatividad y el diseño e implementación de las políticas públicas que han dado forma al desarrollo socioeconómico de la frontera, la obra enfatiza el contexto que antecede a la normatividad para la frontera norte y la puesta en marcha de las políticas públicas en la región, puntualizando los problemas que se buscaron solucionar a partir de dicha normatividad y de las políticas públicas implementadas desde la década de 1960, y de su efecto en el desarrollo socioeconómico y ambiental de la frontera norte.

El punto de partida en una parte importante de los trabajos presentados en esta obra se ubica en los antecedentes sobre la formación de la región fronteriza a mediados del siglo XIX, una vez que se firma un acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos para asegurar los límites geográficos del país. Esta medida constituyó un paso importante en el proceso de poblamiento de la región fronteriza y significó una estrategia del gobierno mexicano para proteger sus fronteras, por lo que podemos distinguir en este periodo un Estado interventor que buscaba evitar un mayor expansionismo por parte de Estados Unidos.

El análisis continúa con el énfasis en las políticas económicas implementadas de manera consistente en la región a partir de la segunda década del siglo XX, y que permitirían al Estado mexicano asegurar el abasto de bienes de consumo para la po-

blación fronteriza.⁸ Posteriormente se continúa con el diseño e implementación desde el gobierno central de políticas públicas orientadas a detonar el crecimiento y desarrollo industrial dual⁹ en una región emergente como la frontera norte, y a resolver los problemas asociados con su desenvolvimiento: crecimiento urbano desordenado, litigios de la tierra producto de una reforma agraria inacabada, problemas del crecimiento poblacional como consecuencia de fuertes flujos migratorios a la región fronteriza, conflicto con Estados Unidos por el acceso al agua y por el manejo de recursos naturales compartidos, proceso emergente de problemas ambientales, producto del rápido crecimiento industrial y la escasa infraestructura industrial y urbana existente en la región, entre otros.

Asimismo, se intenta explicar el éxito del crecimiento socio-económico de la región fronteriza del norte de México a partir de la década de 1980 y hasta principios del año 2000, así como la implementación de una nueva estrategia de crecimiento económico en el país a partir de la segunda mitad de esta década,¹⁰ caracterizada por una política bilateral y una trilateral, debido a la

⁸Por su escaso poblamiento y su ubicación geográfica, la región fronteriza del norte de México tenía poca posibilidad de sumarse a la estrategia económica de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) aplicada por México, así como por otros países de América Latina desde la década de 1930. A través de esta estrategia se impulsó el crecimiento económico del país mediante un ciclo virtuoso de producción de bienes de consumo básico y bienes durables (sustitutivos de importaciones), que producían mayor empleo y la ampliación de un mercado interno, sumándose a la construcción de instituciones que dieron sustento al sistema político vigente. (Lerner, 1998:73).

⁹Lo anterior como producto de una normatividad que, por un lado, favorecía el régimen de zona libre para la obtención de bienes de importación, y por otro lado la aplicación de una política pública que buscaba el desarrollo del sector industrial en la región (Barajas, 1986, 1989; González-Aréchiga *et al.*, 1987).

¹⁰Ya para finales de la década de 1970, tanto en México como en América Latina se advierten los signos de agotamiento de la estrategia económica del ISI, y estos países estaban sumidos en un serio problema de deuda externa. Bajo los auspicios de instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, México inició una profunda reestructuración económica a partir del gobierno de Miguel de la Madrid. Dicha reestructuración incluye una amplia liberalización económica, la adopción de un nuevo modelo industrial basado en las exportaciones y el abandono de las medidas proteccionistas a los productores nacionales, entre otras medidas (Villarreal, 1984).

integración de México al bloque económico de Estados Unidos y Canadá durante los primeros años de la década de 1990.

Como parte de esta perspectiva analítica del desarrollo regional y la articulación de políticas públicas, se analizan los efectos del inminente abandono de acciones dirigidas a la frontera por parte del Estado mexicano hacia finales de la década de 1980 y la emergencia de nuevos actores regionales, lo cual obligó a recuperar el diseño e implementación de nuevas políticas públicas de corte regional para atender problemas que surgieron asociados al proceso de integración del norte al resto del país y a la firma del TLCAN: problemas compartidos de salud pública, problemas urbanos y ambientales derivados de un acelerado proceso de urbanización e industrialización de la región, emergencia del narcotráfico y del crimen organizado a partir del crecimiento económico de la región, y de desaceleración del crecimiento económico en el resto del país, así como surgimiento de problemas de seguridad fronteriza a partir del 11 de septiembre de 2001, afectando de manera importante la fuerte dinámica económica en la frontera norte, asociada a una creciente interacción económica y social de las poblaciones fronterizas del norte de México y del sur de Estados Unidos.

Finalmente, a lo largo de la obra se documenta la emergencia de nuevos actores regionales y se analizan los procesos de cooperación internos como transfronterizos, en particular en el área del desarrollo industrial, la protección del medio ambiente y los recursos compartidos, la salud pública, y la educación. De esta forma, se le concede un peso creciente a las acciones impulsadas desde el espacio transfronterizo y que han sido fundamentales para la construcción de una agenda de política desde el nivel local; éstas son gestionadas por los gobiernos municipales y estatales de los estados fronterizos del norte de México y del sur de Estados Unidos, y tienen una gran incidencia en el desarrollo regional.

En síntesis, este libro intenta documentar y analizar la puesta en marcha de una normatividad orientada a integrar y posteriormente a resolver distintas problemáticas de la región norte de México. El énfasis en el diseño e implementación de múltiples políticas públicas, con las cuales se intentó fomentar un tipo de desarrollo regional, vinculado a su localización estratégica como frontera internacional y a la solución de problemas de índole pública, se resaltan puntualmente desde una visión cronológica.

En el análisis de las relaciones intergubernamentales entre los niveles estatal y municipal, recuperamos parte importante de las políticas impulsadas desde las entidades federativas del norte. Sin embargo, esta tarea no es exhaustiva, ya que cada estado tiene una dinámica y evolución históricas propias. En este sentido, lo que resaltamos es aquella normatividad y las políticas, así como sus programas y órganos de coordinación de alcance fronterizo que han suscitado una relación de trabajo colectivo entre los estados federativos del norte de México. En este caso, la referencia puntual se hace a la Conferencia de Gobernadores, no sólo por las repercusiones en México, sino por la cooperación que se ha alcanzado con los estados del sur de Estados Unidos.

En cuanto a las acciones del nivel municipal, de igual manera, se consideran aquellas acciones, programas y órganos de coordinación que conjuntan los esfuerzos de los municipios fronterizos, y que en la mayoría de los casos se inscriben en el contexto de una normatividad o política federal y/o estatal. En este nivel lo que interesa resaltar es cómo la sociedad civil se ha posicionado cada vez más en la propuesta de iniciativas y de toma de decisiones para el desarrollo de la frontera.