

---

María del Rosario Barajas Escamilla, Araceli Almaraz Alvarado, Marcos Sergio Reyes Santos y Josefina Pérez Espino. *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México, en el siglo XX* (Tijuana: Colegio de la Frontera Norte, 2022), 413 pp.

MARIELA ANDREA MESA SUÁREZ\*

El principal objetivo del libro es “mostrar la manera en que fueron puestas en marcha la normatividad y las políticas públicas más relevantes para la zona fronteriza, así como el papel que jugaron los principales actores que intervienen regionalmente”. El libro cuenta con nueve capítulos, cada uno de los cuales aborda las políticas públicas desarrolladas en la frontera norte de México en un tema en específico.

Todos los capítulos hacen una síntesis de leyes, decretos, tratados, acuerdos, programas y otras medidas tomadas. En este sentido, el libro es un completo compendio de normatividad.

Esta es una de sus principales fortalezas, pero, a la vez, una de sus mayores debilidades, pues se presenta solo la normatividad y los principales lineamientos de política, dejando por fuera el análisis de los efectos de estas y su impacto.

El libro presenta tres dimensiones, a saber: primero, el nivel de intervención gubernamental, pues se hace una presentación de las instancias que participaron en cada proceso; segundo, la histórica, ya que se trata de un análisis cronológico; la tercera dimensión es la temática, dado que el libro aborda siete áreas de intervención<sup>1</sup>. Así, la obra propone un análisis del proceso de ajuste de la normatividad y las políticas públicas a las demandas locales y al interés nacional, más que como una novedad, como un proceso de reingeniería.

La introducción sitúa de manera diáfana tres conceptos fundamentales para entender el libro: normatividad, políticas públicas y desarrollo local-regional. Para ello, se recurre a los planteamientos de Wenfwood, Kelsen, Laswell, Dewey, Lindblom, Negrini, Parson, Barajas, Lerner, Gordon, Piñango, Boisier y

---

\* Doctora en Estudios Políticos; magíster en Gobierno y Políticas Públicas; economista, Universidad Externado de Colombia (Colombia); especialista en Evaluación de Proyectos, Universidad de los Andes (Colombia). Docente, Universidad Externado de Colombia (Colombia). [mariela.mesa@uexternado.edu.co]. [https://orcid.org/0000-0002-6742-2924].

Recibido: 9 de enero de 2024 / Aceptado: 25 de enero de 2024

Para citar esta reseña:

Mesa Suárez, M. A. (2024). María del Rosario Barajas Escamilla, Araceli Almaraz Alvarado, Marcos Sergio Reyes Santos y Josefina Pérez Espino. *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México, en el siglo XX* (Tijuana: Colegio de la Frontera Norte, 2022), 413 pp. *Opera*, 35, 201-205.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n35.11>

<sup>1</sup> Flujos migratorios; salud; desarrollo económico; desarrollo urbano e infraestructura; ambiente y sustentabilidad; seguridad nacional; educación, ciencia y tecnología.

Albuquerque. El libro descansa sobre suposiciones como: la relevancia de los tratados fronterizos y de distribución del agua de finales del siglo XIX y principios del XX; el indiscutible efecto que sobre el desarrollo socioeconómico y ambiental tuvo la normatividad expedida desde la década de los sesenta del siglo XX; la predominancia del modelo de desarrollo industrial dual; la relevancia del enfoque binacional para abordar problemas locales y regionales, entre otras.

Más que hipótesis, el libro presenta en cada capítulo una problemática, situaciones a las que se ha llegado por el devenir de la frontera norte de México y, desde estas circunstancias, las medidas que se han adoptado para atender los requerimientos locales, regionales, nacionales y transnacionales. Es evidente el manejo que los diferentes autores tienen sobre cada realidad estudiada, su conocimiento y la forma en que plantean los antecedentes, la normatividad expedida y las políticas públicas adoptadas son prueba de ello.

Al igual que la mayoría de literatura sobre políticas públicas y normatividad, el libro tiene un sesgo cualitativo. Las fuentes de información son primarias, pues se trata de las entidades y los estamentos que expiden la normatividad. La presentación de las ideas tiene un tono entre explicativo y descriptivo.

Las debilidades comunes a todos los capítulos son: a excepción del capítulo primero, la falta de presentación de cifras; el vacío en el análisis de las consecuencias de la aplicación de la normatividad y políticas públicas; y la escasa propuesta de los autores de medidas de política o lineamientos por seguir en cada tema. Para futuras investigaciones, se sugiere subsanar estos vacíos.

A continuación se especifican el objeto y el principal contenido de los capítulos:

Escrito por Araceli Almaraz Alvarado y María del Rosario Barajas Escamilla, el primer capítulo, “Panorama general de la frontera norte de México en el siglo XX”, tiene por objetivo aportar un grupo de indicadores y un recuento normativo federal acerca de la dinámica de la frontera norte en torno a procesos de poblamiento y desarrollo económico de las principales ciudades fronterizas. Entre las principales ideas que se desarrollan en este se destacan: los mecanismos de intervención federal en la zona (como tratados de delimitación política) y los acuerdos sobre el recurso hídrico (ríos Bravo y Colorado), los cuales han sido cruciales para promover el desarrollo económico en la zona fronteriza desde mediados del siglo XIX. El modelo de desarrollo industrial dual que, por un lado, buscó estimular el desarrollo industrial regional y, por el otro, mantuvo el régimen de zonas de perímetros libres (debido a que la zona fronteriza se encontraba muy apartada del centro y sur de México) incrementó el comercio trasfronterizo y desestimuló la producción regional; en el sector manufacturero estimuló el auge de las maquilas y, en general, un crecimiento industrial y poblacional sobresalientes, con una caída en el desempleo y aumento en la tasa de ocupación. Entre 1960 y 2000 todos los estados fronterizos mexicanos presentaron una caída en la actividad agrícola y un incremento en la actividad manufacturera, de servicios y de transformación. El flujo creciente de migraciones como consecuencia de la política de Estados Unidos “de puertas medio abiertas medio cerradas”. El proceso de urbanización se caracterizó por ser desmedido

y desordenado, con atrasos en la dotación de servicios básicos e infraestructura. La cobertura en salud decayó, aunándose a las constantes muertes por agresiones y accidentes, como consecuencia del aumento en la inseguridad donde el crimen organizado, el narcotráfico y comercio ilegal de armas han sido problemas importantes. El crecimiento industrial se desaceleró en el año 2000 y la adopción de algunos mecanismos dieron fin al modelo de industrialización dual. La frontera norte presenta el mayor porcentaje de población con un grado de educación superior, y sobresale en indicadores como infraestructura educativa y atención a la demanda escolar. Como retos se plantean formular políticas diferenciadas para la zona fronteriza e incrementar los recursos destinados a ciencia, tecnología y promoción de la investigación. Este capítulo se presenta como un abre bocas del resto de la obra.

El segundo capítulo, escrito por Josefina Pérez Espino, aborda el primer tema: el tráfico de personas y sus garantías en Estados Unidos como país receptor. Adicionalmente, se refiere a cuestiones como la repatriación y la deportación. Resalta cómo el tema migratorio, a pesar de su importancia, se ha quedado por fuera de las últimas negociaciones. El capítulo es interesante, pero hubiera sido mejor ilustrarlo con estudios de caso.

La segunda cuestión abordada, en el tercer capítulo, es el panorama de la atención en salud en la frontera norte de México. María Gudelía Rangel Gómez da cuenta de las políticas públicas para mejorar la atención en salud en ambos lados de la frontera. Rangel concluye recalcando la importancia del enfoque binacional en todas las iniciativas y la necesidad

de investigación. El capítulo es agradable pero hubiera ayudado muchísimo que se presentaran indicadores.

El tercer tema estudiado son los principales instrumentos de política comercial, industrial y agropecuaria después de la delimitación geográfica de la frontera en 1848. Para ello, María del Rosario Barajas y Araceli Almaraz dividen el estudio en seis momentos bien diferenciados. El primero, a partir de 1848, el segundo desde 1933 con el establecimiento del régimen de perímetros libres y zonas fronterizas. El tercero desde 1961, cuando se pusieron en marcha una serie de programas para impulsar el desarrollo industrial y comercial. El cuarto, marcado por la política de fomento industrial desde 1972. El quinto, desde 1986 cuando se da la apertura formal a mercados internacionales, y el sexto, el actual, desde el año 2000, que se caracteriza por el agotamiento del modelo dual. El capítulo es completo como recuento histórico, no obstante, carece de información en cifras y se limita a la presentación de medidas y políticas.

El cuarto contenido, incorporado por Elizabeth Méndez Mungaray en el quinto capítulo, trata de los esfuerzos de política y normatividad para el desarrollo urbano y la infraestructura. Primero presenta algunos antecedentes refiriéndose a los finales del siglo XIX, destacando los asentamientos humanos dedicados a actividades comerciales y agrícolas, y el respectivo seguimiento que hacían las aduanas fronterizas. Señala que se presenta desarrollo en la zona, pero este se encuentra más marcado por lo acontecido en Estados Unidos que en el centro y sur de México. Méndez resalta la importancia que para el

desarrollo urbano tuvo la expansión de los ferrocarriles y el esclarecimiento del uso y la asequibilidad al agua. Posteriormente, señala la importancia de los desequilibrios sectoriales y la dificultad del desarrollo urbano entre los años 1930 a 1995. Finalmente, indica que el periodo entre 1995 y 2005 se caracterizó por las políticas binacionales en las que estamentos o actores transfronterizos han jugado un papel importante para guiar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial entre los dos países. Concluye resaltando la urgencia de un proceso de planeación integral.

En el sexto capítulo se estudian las políticas del ambiente y la sustentabilidad, para ello su autor, Juan Manuel Rodríguez Esteves, distribuye el espacio temporal en tres cortes. El primero, desde finales del siglo XIX cuando se hacen acuerdos para el uso equitativo de las aguas de los ríos Bravo, Colorado y Tijuana, en este corte se incluye también lo alcanzado en 1944 con el Tratado de las Aguas. Posteriormente, y debido a la presión que sobre el ambiente tuvo la industrialización, que ocasionó problemas como la disposición de los residuos sólidos urbanos y las aguas residuales, se establece el segundo corte, que también incorpora la firma del Acuerdo de la Paz en 1983, en el que se sentaron las bases para el logro de acuerdos binacionales en materia de medio ambiente. Finalmente, el tercer y último corte tiene como espacio temporal la década de los noventa, época que se destaca por la institucionalización de la cooperación ambiental binacional, para lo cual se estudian más de cuatro documentos, dejando claro que lo establecido en el Programa Ambiental México-Estados Unidos 2012, así como to-

das las recomendaciones que se hagan en las conferencias de gobernadores fronterizos, se constituyen en retos.

En el séptimo capítulo, Patricia Helena Escamilla aborda las políticas de seguridad nacional, para ello divide el espacio temporal en cuatro momentos: el primero, desde finales del siglo XIX hasta la década de los sesenta del siglo XX. Un segundo momento cubre las décadas de los setenta y ochenta. En estos dos primeros periodos se analiza primordialmente la lucha contra el narcotráfico y las drogas en general. Posteriormente, un tercer periodo cubre la década de los noventa y, aparte del problema del narcotráfico, se refiere a temas como la migración indocumentada. Finalmente, el cuarto periodo, que abarca la primera década de los años dos mil, entra a considerar muchas más iniciativas de seguridad y otros crímenes como el contrabando, el terrorismo y el tráfico de armas. En general, se les atribuye a las políticas de seguridad tres características: centralismo federal, enfoque bilateral y predominancia del enfoque policiaco-militar.

El séptimo tema, abordado en el octavo capítulo, trata sobre las políticas educativas, científicas y tecnológicas. Marcos Reyes y Minerva Celaya comienzan explicando el proceso de estatización de la educación. La educación básica pasa de una tendencia de centralización inicial a la descentralización del sistema educativo. Se observa un impulso con la creación de escuelas de educación superior públicas entre finales de la década de los treinta y comienzos de los años sesenta. También debe resaltarse el surgimiento de centros de investigación en la frontera norte entre mediados de la década de los cuarenta y principios de los años sesenta.

Llama además la atención que se establecen institutos tecnológicos desde finales de la década de los cuarenta. A partir de los años ochenta se han incrementado los escenarios de cooperación e intercambio académico entre México y Estados Unidos.

El noveno y último capítulo, que se instala como cierre del libro, hace un balance y prospectiva de la normatividad. Marcos Sergio Reyes Santos comienza haciendo un recuento del contenido de los otros capítulos en materia de políticas públicas, posteriormente resalta la complejidad del entramado institucional entre Estados Unidos y México prestando especial atención al problema de la seguridad. A continuación, destaca el rol de la frontera México-Estados Unidos poniendo de relieve la importancia del desenvolvimiento comercial en esta

para el desarrollo. Posteriormente, Reyes hace una síntesis de las políticas públicas en materia de salud; desarrollo urbano e infraestructura; bienestar ambiental y desarrollo sustentable; educación, ciencia y tecnología. Finaliza planteando la necesidad de una nueva comisión para la promoción del desarrollo en la frontera norte de México, la cual deberá crear los espacios de diálogo binacional, planeación regional conjunta, eficiente manejo de los recursos de financiamiento y aprovechamiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (Aspan).

Es necesario señalar que el libro, a pesar de haber sido publicado en 2022, no está actualizado, pues no hace referencia a las medidas tomadas en la segunda década del siglo XXI.