

***Ayuntamientos y pluralidad política  
en los municipios fronterizos  
del norte de México***

Tonatiuh Guillén López\*

EL objetivo del presente texto es aportar elementos para el análisis de la estructura política de los gobiernos municipales, con el propósito de especificar las limitaciones que tiene su diseño institucional para incorporar al proceso de gobierno la complejidad y pluralidad de intereses de la moderna sociedad urbana. En gran medida, los gobiernos municipales conservan una fuerte herencia autoritaria en su estructura organizacional y en sus relaciones intergubernamentales, que se condensa alrededor del cabildo y del presidente municipal. En este ensayo se analiza principalmente el cabildo, considerado el espacio institucional decisivo para el funcionamiento de los ayuntamientos. Adicionalmente, se asume que en el corto plazo la reforma del Estado en México se orientará inevitablemente hacia un fortalecimiento de los gobiernos municipales como actores centrales del desarrollo regional o que, por lo menos, cumplirán un papel mucho más decisivo que en la actualidad. Sin embargo, sin olvidar la importancia de la federalización como componente decisivo de la modernización del país-, su justificación y productos están localizados principalmente en las relaciones intergubernamentales, y no en el debate complementario e igualmente relevante sobre el diseño de las instituciones locales de gobierno. Planteado el problema de manera extrema, la federalización puede producir efectivamente un gobierno municipal con mayor capacidad de recursos y de atribuciones, pero no un mejor gobierno con base en un principio de pluralidad y legitimidad políticas. En este último sentido, con la federalización cambia la escala pero no la esencia del problema, que es la actual crisis de representación social que sufren los ayuntamientos y que influye en su eficacia como instrumento de desarrollo.

Finalmente, los municipios revisados en este análisis corresponden a sociedades urbanas de intenso dinamismo socioeconómico y político en la frontera del norte de

\* Investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte. Se le puede enviar correspondencia a Blvd. Abelardo L. Rodríguez 2925, Zona del Río, C.P. 22320, Tijuana, Baja California, México. Tel. (661) 3 35 35.

México. Como podrá apreciarse, son casos extremos de la crisis de representación social en la integración política de los ayuntamientos, distantes en muchos sentidos de otras regiones y sociedades locales del país, menos dinámicas y diferenciadas socialmente —como pudiera ser el caso de los municipios indígenas—, por lo que la discusión sobre su eventual representatividad del resto de los municipios del país debe considerar sus límites geográficos y sociales.

## I

El gobierno municipal, como primera instancia de organización de los asuntos públicos, constituye el vínculo más inmediato entre el ciudadano y los aparatos de gobierno que configuran al Estado. Por lo menos ésta es la definición general que aparece tanto en documentos públicos como civiles, académicos o políticos. No obstante, el rasgo de cercanía no es necesariamente determinante para caracterizarlo, debido a la posibilidad de conexión directa entre el ciudadano y los aparatos de gobierno federal o estatales, sobre todo si consideramos la configuración centralizada del Estado, que ha ubicado al gobierno federal en prácticamente todos los espacios del país y en una diversidad de actividades relacionadas directamente con el ciudadano. El gobierno municipal resulta así un nivel de organización de los asuntos públicos ciertamente inmediato a los ciudadanos, pero a la vez especializado en algunos de ellos. Su definición debe abarcar tanto la relación inmediata como su carácter especializado, a pesar de la flexibilidad de responsabilidades que históricamente puede asumir. Pero también el gobierno municipal es la forma primaria de estructuración del poder político en una sociedad local, de organización de sus fuerzas, tendencias y actores. Considerando que las sociedades nacionales tienen una forma que se articula a partir de sus expresiones locales, sin que una sea reductible a la otra, de la misma forma el poder local y sus soportes inmediatos se articulan al poder nacional, sin confundirse con éste; tienen una lógica propia y actores y conflictos específicos que finalmente se configuran alrededor de los aparatos públicos, en este caso, los gobiernos estatales y municipales.

Desde esta perspectiva, podemos comprender al gobierno municipal por su relación inmediata con los ciudadanos, por sus objetos públicos y áreas especializadas de intervención y, finalmente, como forma primaria de articulación del poder político en las sociedades locales. La última perspectiva nos aleja, particularmente, del concepto de gobierno municipal como “gobierno de la comunidad”, como si en la relación directa o cercana se simplificara la relación misma. En cuanto espacio decisivo del poder local, como aparato y momento que forma parte de la reproducción del poder local, el gobierno municipal pierde esa imagen idílica de la comunidad homogénea. Todo lo contrario: en su propia escala —espacial y de intervención en los asuntos públicos—, el gobierno municipal forma parte de entrada de la complejidad de la organización política de la sociedad local, de sus contradicciones y conflictos, con la misma o mayor intensidad que la dinámica de la política nacional. La intensidad y diversidad de su relación se nos oculta cuando nos referimos a los ayuntamientos como “autogobierno de la comunidad”, dejando fuera la diversificación de la comunidad misma y, a partir de ella, la complejidad

de constitución, funcionamiento y articulación tanto de su relación como de la configuración del propio gobierno municipal.

Por otra parte, la concepción “comunitaria” del gobierno municipal elude el complejo juego de intereses y de organizaciones políticas que en el espacio local constituyen al gobierno municipal y que determinan su eje principal de funcionamiento; deja de lado un tema fundamental: el problema de la articulación entre la sociedad y el aparato de gobierno locales. En muchas ocasiones la democracia se da por descontado, o bien, cuando el caso concreto es muy evidente, en el análisis destacan las versiones caciquiles del gobierno municipal. También, en términos generales, cuando la relación entre sociedad y gobierno local aparece en sí misma como objeto de análisis, el aspecto que se destaca es el momento electoral y, en menor medida, su posterior articulación en el ejercicio del gobierno.

En este sentido, es necesario explicar la relación entre la sociedad y los gobiernos locales como un proceso permanente, en donde lo electoral es solamente un momento, ciertamente decisivo, pero no generalizable en sus características a todo el ciclo de gobierno. La elección democrática de las autoridades municipales no implica, como se argumenta en ocasiones, que el ejercicio del gobierno sea democrático. Esta distinción es fundamental, sobre todo en la coyuntura actual del país, cuando las experiencias de alternancia política en los gobiernos municipales comienzan a ser frecuentes. No obstante —y esto es parte de lo que se analiza posteriormente—, el diseño institucional de los ayuntamientos tiende a reiterar ejercicios autoritarios en la definición e implementación de las políticas municipales, pese a la apertura democrática de los procesos electorales. Aquí hay una fuerte inercia organizacional, normativa e incluso de cultura política, que nos obliga a disociar el proceso de constitución de un gobierno de su práctica pública. Dicho en términos extremos, cabe la posibilidad de elegir democráticamente a gobiernos municipales con una inercia autoritaria en su ejercicio público.

En este breve ensayo, la pregunta principal que nos hacemos está relacionada con el ejercicio del gobierno municipal y con su capacidad de reflejar los intereses sociales en su diversidad. Siguiendo un planteamiento que de entrada se disocia del momento electoral, el análisis enfoca la integración del cabildo —el cuerpo de representación política del ayuntamiento—, con la intención de establecer con precisión su capacidad real para atender la pluralidad de los intereses sociales. Éste es el tipo de preguntas que la perspectiva del gobierno comunitario descuida y que son fundamentales para construir políticas regionales no sólo legítimas sino también eficientes y eficaces.

## II

Si concebimos el centralismo del sistema de gobierno en México como una red institucional, normativa y de burocracias políticas que ha subordinado los gobiernos locales al poder del gobierno federal y, dentro de éste, al presidente de la República, uno de los factores para su reproducción han sido los gobiernos internamente centralizados de facto, ya sea por la normatividad vigente o, sobre todo, por las reglas internas de la burocracia política dominante. En otros términos, para que la cadena del centralismo

funcione se necesita que los aparatos subordinados tengan una estructura interna centralizada para que el flujo de decisiones se transmita, reciba e impacte de manera no cuestionada en lo fundamental. También implica la no pluralidad dentro de esa estructura (la pluralidad enfrentaría a la cadena vertical de subordinación, especialmente al tipo de subordinación que obedece a la lógica interna de la burocracia política).

El centralismo del sistema de gobierno en México, y sobre todo el centralismo interno de los aparatos subordinados, en general, ha sido explicado por su aspecto político, por la pertenencia de sus portadores a un mismo grupo de poder. Sin embargo, además de este factor, sin duda determinante, existe también un soporte institucional, normativo y organizacional, que lo reproduce. Por esta razón, el centralismo interno de los gobiernos locales, especialmente en los ayuntamientos, es un factor adicional que impide que las políticas de descentralización, por sí mismas, conduzcan a mejores gobiernos en un sentido democrático.

Si consideramos el aspecto institucional (organizativo, normativo e incluso de cultura política y de gobierno de los actores), el centralismo interno y la falta de pluralidad son rasgos que no se pueden eliminar con la autonomía municipal ni con la apertura democrática de los procesos electorales; son rasgos contenidos en el diseño institucional de los ayuntamientos que requieren políticas de reforma específicas. Particularmente, las experiencias de alternancia política han puesto de relieve que estos cambios en la dirección de los ayuntamientos tienen efectos limitados en los procedimientos que definen las políticas de gobierno y en la estructura de éste. La alternancia puede tener efectos importantes en el contenido de las políticas o avanzar en la modernización instrumental del aparato, pero su impacto es menor en la estructura de decisiones. Dicho en otros términos, la alternancia no supera por sí misma la inercia del funcionamiento autoritario ni el centralismo interno, dada la fuerte presencia de éstos en la lógica organizativa y normativa del gobierno municipal.

### III

Al considerar la reforma del Estado y los efectos que ha tenido, institucionalmente, en los niveles de gobierno en México, que no sólo han avanzado en modificar las relaciones intergubernamentales sino también las relaciones entre los gobiernos y la sociedad civil, se puede pensar que para los municipios se abre una nueva época sustancialmente distinguible de la precedente. En términos generales, hacia 1983 empezó una nueva fase en la historia de los gobiernos municipales, con las reformas constitucionales que redefinieron su rol institucional. Sin embargo, a su vez, esta reforma jurídica puede comprenderse como parte de un proceso más amplio que llamamos reforma del Estado. Con el cambio constitucional de aquel año se expresó dicho proceso.

Lo destacable es que a partir de esa fecha se modificó el estatus de los gobiernos municipales en por lo menos dos aspectos: en su relación con los gobiernos estatales y federal y en su relación con la sociedad. Frente al gobierno estatal, las medidas de descentralización decretadas en 1983 se limitaron fundamentalmente a transferencias entre ambos niveles, modificando así sustancialmente las reglas de su interacción. Frente

al gobierno federal, la virtual parálisis de su capacidad de inversión y de constante expansión en formas de presencia regional, que había mostrado en la década pasada, fue un primer y contundente factor que inició el proceso de “desfederalización” de las regiones, englobando con este término a todos los procedimientos que redujeron normativa y/o físicamente la intervención en la región del gobierno federal. En gran medida, la crisis de las finanzas federales fue también la de las finanzas de los gobiernos locales, estados y municipios; por esta vía indirecta, el espacio regional tuvo condiciones —y necesidades— más amplias para la intervención de los ayuntamientos. Por una parte, frente a la sociedad local, los gobiernos municipales expresaron una doble lógica: primero, una vez autorizados por los cambios constitucionales de 1983, buscaron resolver su necesidad de ingresos incrementando su capacidad recaudatoria ante la sociedad local, principalmente a través del impuesto predial; segundo, la propia sociedad local, estimulada por los efectos generales de la crisis económica, por los globales del desarrollo político ciudadano y, además, por el nuevo perfil fiscal de los gobiernos municipales, presionó con mayores exigencias a los ayuntamientos. En conjunto, el panorama esbozado presenta notables rupturas en el juego intergubernamental y en las reglas de interacción entre la sociedad local y su gobierno. Por una parte, se incrementa el peso institucional de los gobiernos municipales en relación con los otros niveles. Por otra, existe una lógica económica que los acerca —y enfrenta— a la sociedad local: por decirlo de esta manera, se generan las condiciones para su mutuo redescubrimiento y se fortalece su mutua necesidad. Simplificando los términos, pudiera decirse que para la sociedad local los ayuntamientos se convirtieron en el instrumento de desarrollo que compensaría el retiro del gobierno federal; para los ayuntamientos, la sociedad local se redefinió como fuente básica de reproducción económica de creciente importancia. En todo caso, a partir de la segunda mitad de los años ochenta los ayuntamientos han dejado de ser progresivamente un nivel gubernamental relativamente ignorado, de importancia secundaria. No existe la misma relación con la sociedad local; tampoco con el gobierno estatal o con la federación, a pesar de la persistencia de los hilos centralistas. En ambas direcciones, intergubernamental y social, es posible la identificación de fuertes tensiones que sugieren la presencia tanto de cambios como de inercias que urgen al municipio avanzar en su proceso de reforma, de adaptación a su nuevo contexto. Finalmente, otro factor que también es un avance en la redefinición del rol institucional y social de los municipios lo constituyen las experiencias de alternancia política, que desde esta perspectiva cumplen una función catalizadora del proceso de mayor escala en el que se insertan.

Los elementos anteriores abren la posibilidad de comprender al municipio desde una perspectiva histórica, utilizando como criterio su nuevo rol institucional en el mapa de gobierno del país y su rearticulación con la sociedad local, tanto en el terreno electoral como en las políticas de gobierno. Se trata, considerando su trayectoria en la última década, de una entidad en transición —más espontánea que dirigida—, que progresivamente va adquiriendo un papel más relevante en el desarrollo regional, en el sentido más amplio. Como para otras instituciones del país, para los ayuntamientos la década de los ochenta ha sido también un periodo de transición.



Los gobiernos municipales se enfrentan así a una doble tensión: ante las necesidades de desarrollo, las que les presentan todas las exigencias y pocas atribuciones, instrumentos y recursos; y ante la sociedad local, cada vez más diversificada y plural, sobre todo en los municipios urbanos de mayor concentración demográfica, a la que no están en condiciones de representar adecuadamente. En los municipios fronterizos del norte de México, en donde ambas tensiones se combinan con particular intensidad, tenemos ejemplos de gobiernos municipales que buscan adaptarse a sus nuevos retos, no siempre con éxito. En parte, porque en su horizonte de intervención pueden definir políticas innovadoras, pero no dar las respuestas estructurales, que son, a fin de cuentas, el objeto de las reformas que necesita.

#### IV

La representación política de una sociedad se concreta, finalmente, en la forma de integración de los aparatos públicos y en su capacidad de reflejar en su estructura la diferenciación social. Es de suponerse que a mayor especialización de actividades e intereses sociales le debe corresponder una flexibilidad en las reglas de su incorporación en los aparatos de gobierno. Pero es claro que la dinámica de la especialización social es mucho mayor que la dinámica de los aparatos de gobierno, sujetos a la regla básica de la reproducción del poder y, a partir de ella, de sus actores, instituciones, normatividad y relaciones políticas. De esta situación se desprende una tensión necesaria y conflictos permanentes derivados del ajuste entre ambos procesos.

Es posible que podamos ubicar la historia de los gobiernos municipales en este contexto, sobre todo en los últimos 30 años, durante los cuales fue consolidado el perfil urbano de la población mexicana. La modernización de la estructura social, sus actores centrales (clases medias) y su creciente diversificación y especialización de intereses han sido los causantes de una crisis de representación de la sociedad en el gobierno municipal. Y no se trata de una crisis de representación provocada por la ausencia de apertura política en los procesos electorales; esta crisis persiste incluso en condiciones de elección democrática de los gobiernos municipales.

Ciertamente, la inexistencia de elecciones democráticas ha constituido un freno a la representación de los intereses sociales, que tradicionalmente fueron canalizados a través de la red corporativa, definiéndose así limitados canales indirectos de representación. Pero, asumiendo que esta etapa de la política nacional constituye cada vez menos el obstáculo principal a la representación, el eje prioritario se concentra ahora en las reglas de integración de los aparatos de gobierno.

Con la nueva perspectiva, el debate tiene por lo menos dos facetas: la capacidad de los actores reconocidos de la política local para captar la diversidad de los intereses de la sociedad, y la capacidad del aparato de gobierno para captar a la diversidad de esos actores y de otros intereses sociales. En el primer aspecto, las reglas de reconocimiento de los actores de la política local (Constitución, leyes electorales) de entrada establecen restricciones de representación. Sólo pueden participar partidos políticos

nacionales; en otros casos, también partidos políticos estatales. Pero siempre partidos políticos.

El supuesto general de estas reglas de reconocimiento de los actores de la política es que los diferentes intereses de la sociedad local pueden ser captados por los partidos políticos y ser definidos, además, en condiciones muy estrictas (nacionales o regionales, por ejemplo, bajo determinados criterios de membresía, etc.). No hay espacio para organizaciones políticas no partidistas o para candidaturas independientes, que en todo caso deben enfrentar el filtro de los partidos. Por supuesto, no se sugiere que no existen reglas de reconocimiento para los actores de la política local. Lo que se señala es que la normatividad existente es demasiado restrictiva en relación con la especialización y diversidad de intereses de la moderna sociedad urbana. Tiende a fomentar estructuras políticas escasamente dinámicas frente a una sociedad que, justamente, se caracteriza por su dinamismo.

El segundo aspecto de la crisis de representación ocurre en la integración de los gobiernos municipales. Si bien el vehículo de los partidos es ya limitado (por lo menos como ha sido definido hasta ahora), con las reglas de integración el resultado también es contradictorio respecto de la dinámica de pluralidad de la sociedad. El partido mayoritario virtualmente asume el control total del gobierno municipal, independientemente del margen de su victoria. En términos coloquiales, el que gana, gana todo.

A pesar de que el Art. 115 de la Constitución federal establece la conformación de los ayuntamientos bajo reglas de representación proporcional y de que esta disposición es reiterada por las Constituciones estatales, en la práctica las leyes secundarias distorsionan la proporcionalidad. Las leyes electorales de los estados contravienen las Constituciones al establecer criterios de asignación de regidores de los partidos minoritarios en los cabildos sin considerar los resultados electorales, sino sólo el número de habitantes de los municipios, en función de cual se asigna un número predefinido de posibles regidores de partidos minoritarios. Los regidores de representación proporcional son así reducidos a regidores de partido, ubicados en completa desventaja respecto del partido mayoritario.

En condiciones de fuerte competitividad en las elecciones municipales, el desacato al criterio de proporcionalidad conduce no sólo a una irregularidad jurídica, sino a una grave irregularidad política, al dejar fuera de representación a partidos con amplio soporte social. Ésta es una situación cada vez más común desde 1983, fecha en que se introdujo en la Constitución federal la representación proporcional en todos los ayuntamientos del país. De esta forma, mientras la estructura social se mueve hacia la pluralidad, el diseño institucional de los ayuntamientos conserva reglas de control absoluto por el partido mayoritario; mientras la pluralidad social construye tolerancia política, la estructura del ayuntamiento reitera su herencia autoritaria, excluyente.

Por otra parte, existe un mecanismo adicional de control político que han introducido las leyes secundarias de los estados para fortalecer la posición dominante del partido mayoritario o para compensar la pérdida de “posiciones” en los ayuntamientos debida a la incorporación de los regidores de partidos minoritarios —con lo que se afirma la estructura corporativa tradicional. Se trata de la utilización del síndico municipal para



sumar espacios de poder al partido mayoritario, al formar parte de la planilla electa y tener capacidad de voto en los cabildos. En algunas entidades, como Tamaulipas, los ayuntamientos pueden tener hasta cuatro síndicos, los cuales, aunados a los regidores de la planilla, determinan el control virtualmente absoluto del cabildo por el partido mayoritario.

En estas condiciones, los ayuntamientos están lejos de ser gobiernos de la comunidad; son gobiernos de determinados partidos. Esta situación conduce con gran probabilidad a la definición no de políticas institucionales, sino de determinada organización política. La concertación y negociación de las políticas, la construcción de su legitimidad, es fácilmente cuestionada bajo estas reglas de integración de los ayuntamientos. Más aún, si añadimos los elementos de intolerancia todavía presentes en el subdesarrollo de nuestra cultura política. La legitimidad social de las políticas municipales resulta así erosionada con suma facilidad, dada la integración no plural de los ayuntamientos.

El problema no es solamente de congruencia jurídica entre la Constitución federal, las estatales y las leyes secundarias, sino de consolidación de la democracia como valor político y como práctica pública. Más grave aún, el problema se extiende a la capacidad de los ayuntamientos para concertar diversos intereses sociales alrededor de políticas comunes de desarrollo. La integración política de los ayuntamientos los limita para convertirse en instrumentos eficientes para el desarrollo regional, al restringir su capacidad para concertar y legitimar socialmente sus políticas de gobierno.

Los ayuntamientos rápidamente se definen como ayuntamientos de partido y, por lo mismo, “partidizan” la administración municipal, sus políticas y el debate social alrededor de éstas. La racionalidad de las políticas municipales, aun siendo elaboradas fuera de este marco, enseguida se ve sujeta al debate entre los partidos políticos y organizaciones afines. La racionalidad en sí misma de las políticas municipales y/o su vinculación con las necesidades sociales o con el desarrollo regional es una perspectiva subordinada por la lógica partidaria. Y como parte del contexto, las organizaciones sociales no vinculadas a partidos, así como sus necesidades o propuestas, resultan marginales al debate principal, en la medida en que los gobiernos municipales adquieren mayor relevancia como instituciones responsables del desarrollo regional; esto es, cuando es mayor su capacidad de legitimar socialmente sus políticas. De la misma manera, considerando que en su futuro no aparece como una institución que directamente asuma la dirección del desarrollo local—sino que su papel central será de regulación y de promoción—, resulta aún más decisiva su capacidad de concertación en sus relaciones intergubernamentales y con la sociedad local. Por lo pronto, es claro que su diseño institucional actual no favorece esa función de legitimidad.

La tabla I presenta a ocho de los principales municipios fronterizos del norte de México; en su conjunto representan el 76 por ciento de la población residente en la totalidad de los municipios fronterizos y el 24 por ciento del total de población de los seis estados fronterizos. Al mismo tiempo, se trata de municipios de gran dinamismo económico y, en general, de su estructura social y política. No obstante, como puede apreciarse, en la integración de sus ayuntamientos en mayor o menor medida se sigue observando el fenómeno del funciona-

miento unipartidista. En todos ellos existe intensa competitividad electoral entre los partidos y es común que los cargos en el gobierno municipal se definan por reducidas diferencias entre los partidos competidores. Sin embargo, de manera contradictoria, las leyes secundarias establecen límites máximos para la incorporación de regidores de los partidos minoritarios (de representación proporcional), lo cual en los hechos restringe la formación de ayuntamientos plurales.

**TABLA I**  
AYUNTAMIENTOS SELECCIONADOS DE LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO, 1994

<i>Municipio</i>	<i>Partido gobernante</i>	<i>Total cabildo</i>	<i>Presid.</i>	<i>Regidores mayoría</i>		<i>núm.</i>	<i>Síndicos votan electos</i>		<i>Mayoría/ minoría</i>	<i>%</i>
				<i>rep.</i>	<i>prop.</i>					
Ensenada	PAN	12	1	7	3	1	Sí	Sí	9 a 3	33.3
Tijuana	PAN	12	1	8	2	1	Sí	Sí	10 a 2	20.0
Mexicali	PRI	12	1	8	2	1	Sí	Sí	10 a 2	20.0
Nogales	PRI	9	1	4	3	1	Sí	Sí	6 a 3	50.0
Ciudad Juárez	PAN	17	1	11	5	*	*	*	12 a 5	41.7
Piedras Negras	PRI	14	1	8	4	1	Sí	Sí	10 a 4	40.0
Matamoros	PRI	22	1	14	3	4	Sí	Sí	19 a 3	15.8
Nuevo Laredo	PRI	19	1	14	2	2	Sí	Sí	17 a 2	11.8
Totales		117	8	74	24	11				

\* No contemplado en la legislación.

Un caso extremo lo constituyen los municipios de Baja California, debido a las diferencias electorales tan reducidas que han obtenido los partidos en los últimos años y los fuertes topes a la pluralidad que la legislación establece. En Tijuana, por ejemplo, en 1992, el PAN ganó la presidencia municipal con 46.5 por ciento de la votación total, mientras que el PRI obtuvo 44.1 por ciento. No obstante este resultado, el PRI solamente cuenta con un regidor entre los 12 miembros del ayuntamiento. Continuando con este escenario, los casos más graves de anulación de la pluralidad derivada de las reglas de integración de los ayuntamientos corresponde a los municipios de Tamaulipas. En éstos, el número de síndicos que se agregan a la fuerza del partido mayoritario puede ser hasta cuatro, como es el caso de Matamoros, lo que ocasiona que la posición de los regidores de representación proporcional frente al conjunto del cabildo resulte completamente desventajosa.

Otro aspecto relativo a la integración de los ayuntamientos es el número de sus miembros. En este caso, entre los estados no existe una lógica común que establezca cierta correspondencia general entre el número de miembros de los cabildos y la población de los municipios. Paradójicamente, los ayuntamientos de integración menos plural son los que tienen más representantes por número de habitantes (excepto Piedras Negras), y viceversa.

Sin pretender que entre los estados deba existir una relación constante entre población y número de miembros de los cabildos, los datos de la tabla II nos permiten plantear el debate sobre el número de los miembros que resulta pertinente para garantizar la pluralidad y permeabilidad social de los ayuntamientos. Y regresando a lo ya expuesto, queda claro que las reglas de integración de los ayuntamientos necesitan modificarse: no solamente reconocer a los partidos como los actores que participan en la formación de los ayuntamientos, sino abrir la posibilidad a otro tipo de organizaciones sociales e incluso a candidaturas independientes. De la misma manera, se deben evitar los procedimientos basados en planillas que suponen una sociedad no diferenciada, y adoptar mecanismos que reconozcan otros criterios, como pueden ser las circunscripciones geosociales en el territorio municipal, en las cuales tenga asiento la representación política de los regidores. Pero una vez abierta la posibilidad de estas reformas, el número de miembros de los ayuntamientos debe ser parte de la discusión. Como puede apreciarse en la tabla II, en los ayuntamientos vigentes encontramos casos muy contrastantes, como Tijuana, que tiene un miembro del ayuntamiento por cada 65 mil habitantes, frente a Piedras Negras, que tiene uno por cada siete mil. Ante estas diferencias y con el ánimo de avanzar en la modernización de los gobiernos municipales, por lo menos deben ser explicadas las razones que las justifican.

**TABLA II**  
POBLACIÓN Y CABILDOS EN LOS AYUNTAMIENTOS FRONTERIZOS SELECCIONADOS

<i>Municipio</i>	<i>Población</i>	<i>Miembros/cabildo</i>	<i>Población/cabildo</i>
Ensenada	276 075	12	23 006.3
Tijuana	785 870	12	65 489.2
Mexicali	637 416	12	53 118.0
Nogales	112 803	9	12 533.7
Ciudad Juárez	840 276	17	49 428.0
Piedras Negras	103 545	14	7 396.1
Matamoros	319 182	22	14 508.3
Nuevo Laredo	229 253	19	12 065.9

Fuente: Rodolfo Corona V., "Principales características demográficas de la zona fronteriza del norte de México", *Frontera Norte*, núm. 5, enero-junio de 1991, p. 152.