

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE LA TRANSPARENCIA PROACTIVA EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO, ANTE LA DESAPARICIÓN DEL INAI

José Guadalupe ROBLES HERNÁNDEZ*

Juan Cayetano NIEBLA ZATARAIN**

SUMARIO: I. Introducción. II. Objetivos de la investigación. III. Metodología. IV. Contextualización de la desaparición del INAI y su impacto. V. La transparencia proactiva y su importancia en municipios. VI. Marco normativo del municipio. VII. La gobernanza municipal. VIII. Los ayuntamientos de México. Sinaloa, un caso. IX. Resultados. X. Conclusiones y recomendaciones. XI. Fuentes Consultadas.

RESUMEN: Luego de más de veintidós años de existencia, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), órgano garante del derecho de acceso a la información pública en México, ha desaparecido como resultado de una reforma constitucional. Ante el contexto de incertidumbre generado por la desaparición del INAI, surge la necesidad de fortalecer la transparencia proactiva, y ello representa un gran desafío para los municipios, ya que requiere transformar los datos disponibles en información accesible y significativa para la sociedad. El presente trabajo se propone explorar las posibilidades que ofrece la transparencia proactiva en los

* Doctor en Derecho de la Información. Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma de Occidente. Correo electrónico: jose.robles@uadeo.mx

** Doctor en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma de Occidente. Correo electrónico: juan.niebla@uadeo.mx

municipios mexicanos. Asimismo, busca formular una política pública que promueva la reutilización de la información gubernamental, enmarcando su implementación dentro de un esquema de gobernanza municipal capaz de responder a las necesidades actuales de participación y colaboración ciudadana.

PALABRAS CLAVE: Transparencia, Transparencia proactiva, Municipio y normatividad, Gobernanza municipal.

ABSTRACT: After more than twenty-two years in existence, the National Institute for Transparency, Access to Information, and Protection of Personal Data (INAI), the authority responsible for guaranteeing the right of access to public information in Mexico, has been dissolved as a result of a constitutional reform. In the face of the uncertainty generated by the disappearance of the INAI, there is a need to strengthen proactive transparency, which presents a major challenge for municipalities since it requires transforming available data into accessible and meaningful information for society. This paper aims to explore the possibilities offered by proactive transparency in Mexican municipalities. It also seeks to formulate a public policy that promotes the reuse of government information, framing its implementation within a scheme of municipal governance capable of responding to current needs for citizen participation and collaboration.

KEYWORDS: Transparency, Proactive transparency, Municipality and regulations, Municipal governance.

I. INTRODUCCIÓN

La transparencia mejora la rendición de cuentas cuando se toma en cuenta la manera en que el ciudadano procesa la información pública, ya que este proceso no está exento de elementos subjetivos, como las percepciones y emociones al momento de tomar una decisión o formarse un criterio de tal o cual información. La forma en que los ciudadanos

puedan reaccionar a la información ofrecida por el gobierno que juega un papel muy importante en el proceso de legitimación de la rendición de cuentas.¹

La transparencia proactiva es una política pública conceptualizada y propuesta por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), para generar información adicional a la estrictamente exigida por la ley -llamada información de oficio- para construir información útil y de interés para la población y con ello tomar mejores decisiones ante los asuntos públicos. Esta información sería producto de la reutilización de los datos y plantearla de manera clara y oportuna, para provocar la colaboración y participación ciudadana.²

El marco normativo vigente en los ayuntamientos dificulta la transparencia proactiva. La Constitución general, otorga a los ayuntamientos la facultad de emitir reglamentos y disposiciones administrativas, mismas que en ocasiones no se actualizan y otras veces no se adaptan a las necesidades del propio municipio. Es decir, las reformas a las leyes federales y estatales no siempre son adecuadas a la reglamentación municipal. Pondremos de ejemplo al municipio de Culiacán, pero no es un caso único.³

La gobernanza municipal no es solo un concepto o una técnica administrativa, requiere de la política entendida como un método de acuerdo y organización.⁴ Entre más actores y grupos sociales actúan en las soluciones de los problemas públicos, más necesarios se hacen los buenos oficios de la política. Sobre todo, en contextos de gran pluralidad social y política, con una diversificación de actores activos que defienden,

¹ Porumbescu, Gregory, et al. "Capturing the Social Relevance of Government Transparency and Accountability Using a Behavioral Lens." *Journal of Behavioral Public Administration*, vol. 4, no. 1, 2021, Disponible en: <https://doi.org/10.30636/jbpa.41.241>.

² Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. "Transparencia Proactiva." *Gobierno Abierto y Transparencia*, 2024, Disponible en: micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoypatransparencia/?page_id=8814. Consultado el 15 de septiembre de 2025.

³ Colectivo CIMTRA. "Recomendaciones a ayuntamientos y gobiernos municipales de México respecto de la adopción de las nuevas leyes de transparencia federales y estatales emitidas a partir de 2025." CIMTRA, 2025, Disponible en: <https://cimtra.org.mx/recomendaciones-a-ayuntamientos-y-gobiernos-municipales-de-mexico-respecto-de-la-adopcion-de-las-nuevas-leyes-de-transparencia-federal-y-estatales-emitidas-a-partir-del-2025/>.

⁴ Sareen, Siddharth, and Katinka Lund Waagsaether. "New Municipalism and the Governance of Urban Transitions to Sustainability." *Urban Studies*, vol. 60, no. 11, 2023, pp. 2163–2183. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/00420980221114968>.

demandan y gestionan sus intereses legítimos y, también hay que decirlo, algunos intereses no legítimos.

II. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Este trabajo busca analizar y valorar los desafíos y oportunidades que, ante la desaparición del INAI, tiene la transparencia proactiva en los ayuntamientos de México, entendida esta como la información que resulte útil a las necesidades de la sociedad en los diferentes rubros de la política pública y que vaya más allá, de las obligaciones legales o formales de la transparencia, conocidas también, y en contraparte, como la transparencia pasiva.

Para ello, habrá que identificar y analizar las posibilidades que los municipios tienen de ir más allá de una transparencia discursiva, a una transparencia más útil a las necesidades de las personas y grupos sociales. Y con base en ello, proponer el diseño e implementación de una política pública municipal.

¿Cómo podría diseñarse una política pública efectiva que impulse la transparencia proactiva y aumente la participación ciudadana en los municipios mexicanos bajo el nuevo marco institucional?

¿Cuál es la perspectiva de este derecho ya sin esta institución? ¿Cómo se puede construir un nuevo modelo de transparencia, a pesar de los augurios de retroceso en este derecho por su desaparición?

III. METODOLOGÍA

Este estudio contiene un análisis mixto que combina los análisis cuantitativo y cualitativo para abarcar la generalidad del tema. Es de tipo exploratorio pues busca analizar las posibilidades de implementación de una política pública de transparencia proactiva ante

la desaparición del actual diseño institucional en materia del derecho de acceso a la información pública. Se utilizaron la normativa relacionada con el tema y datos estadísticos oficiales. La población objeto son los municipios de México y las fuentes oficiales son sitios web de gobiernos municipales, el INAI, informes del Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), así como entrevista a servidores públicos, expertos, y ciudadanos en lo general.

En los sitios páginas electrónicas, es frecuente ver, que si bien se establecen los servicios más requeridos por los ciudadanos, como es el caso del pago del impuesto predial en línea, los trámites para las licencias de uso del suelo, el aviso de apertura de un negocio, el horario gratuito para las zonas de estacionamiento, las ciclovías, entre otras, también abunda sobre todo, la información de las actividades cotidianas de los alcaldes y los funcionarios del ayuntamiento con tintes más que de utilidad informativa, de promoción personal.⁵

IV. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA DESAPARICIÓN DEL INAI Y SU IMPACTO

En 2002 entró en vigor la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México, que dio pie al primer órgano garante y autónomo del derecho de acceso a la información pública en México, como lo fue el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Luego fue sustituido por INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales), que, veintidós años después, en diciembre de 2024, desaparecería.

⁵ Gobierno de Puebla, Portal Oficial del Ayuntamiento de Puebla, Gobierno de Puebla, Disponible en: <https://pueblacapital.gob.mx/> Consultado el 26 de octubre de 2025. Ayuntamiento de Chihuahua. Portal Oficial del Ayuntamiento de Chihuahua. Gobierno de Chihuahua, Disponible en: <https://www.municipiochihuahua.gob.mx> Consultado el 26 de octubre de 2025. Ayuntamiento de Mérida. Portal Oficial del Ayuntamiento de Mérida. Gobierno de Mérida, Disponible en: <https://www.merida.gob.mx/municipio/portal/index.php> Consultado el 26 de octubre de 2025.

Iniciaba así el recorrido de un derecho que pretendió ser regulado en 1977, en el marco de la gran reforma política que modificó 17 artículos de la Constitución, entre ellos el 6 constitucional que estableció en diez palabras el inicio formal de esta prerrogativa: “El derecho a la información será garantizado por el estado”. Lo que siguió después fue una serie de tumbos en el tema.⁶

Los primeros pasos rumbo a la legislación sobre el derecho de acceso a la información pública comenzaron desde la localidad. Ello, habla de que la primera ley aprobada en este sentido haya sido en el estado de Jalisco y la segunda en el estado de Sinaloa. Antes, ya habían sido presentadas iniciativas en este sentido en los estados de Baja California y Puebla.⁷

El derecho de acceso a la información, es un derecho humano y está regulado por el artículo 6 de la Constitución y se describe como aquel derecho que tienen los ciudadanos de conocer lo que hacen o dejan de hacer las instituciones públicas, definidas como sujetos obligados, que son los tres poderes de la unión, los órganos constitucionales autónomos, gobiernos estatales y municipales, sindicatos, universidades, partidos políticos, fideicomisos, así como todas las instituciones que ejerzan recursos públicos.

Mucho se ha hablado y especulado sobre el futuro del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, ante la desaparición del INAI.

Las razones que esgrimió el gobierno para desaparecer al INAI y otros órganos autónomos institucionales, fueron entre otras, lo oneroso y poco útil que resultaban a la población, pues servían más a intereses minoritarios; los ahorros significativos que se tendrían con su desaparición, la mejora y agilidad en los servicios que prestaban y que carecían de legitimidad democrática. El gobierno utilizó promesas de mayor transparencia y ahorro: autoridades han sostenido que la transferencia de funciones a la

⁶ Robles, Guadalupe, *Derecho de la información y comunicación pública*, Universidad de Occidente, 2003.

⁷ Gobierno de Puebla..., *op. cit.*, p. 59.

Secretaría Anticorrupción generaría más transparencia, no habrá más corrupción y a un menor costo.

Quienes se oponían a este conjunto de reformas constitucionales, manifestaron que la desaparición del INAI representaba un serio retroceso para la garantía del derecho de acceso a la información, la transparencia y la protección de datos personales. Consideran que el hecho de que un nuevo órgano garante de este derecho dependa del poder ejecutivo, le resta autonomía e imparcialidad y fomenta la discrecionalidad.⁸

El 9 de mayo de 2025, se formalizó la desaparición del INAI.⁹ Las funciones de este órgano constitucional autónomo, serán asumidas por la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, dependencia del ejecutivo federal, de la que dependerá un órgano de nueva creación, llamado Transparencia para el Pueblo.¹⁰

Este cambio ha generado incertidumbre entre trabajadores y sectores relacionados con la transparencia, así como inquietudes sobre el futuro de la rendición de cuentas y acceso a la información en el país. Además, se destaca que el INAI fue un pilar fundamental en la construcción de una cultura de transparencia, con más de 15 mil millones de documentos en la Plataforma Nacional de Transparencia al momento.

V. LA TRANSPARENCIA PROACTIVA Y SU IMPORTANCIA EN MUNICIPIOS

La transparencia no es solo una obligación de los gobiernos sino un instrumento de decisión de los ciudadanos. Estos definen su comportamiento electoral de acuerdo con

⁸ Reuters, “Mexico’s lower house votes to abolish autonomous bodies”, 2024. Traducción propia. Fecha de consulta: Septiembre 18 de 2025.

⁹ Diario Oficial de la Federación, Decreto 9 de mayo de 2025 sobre desaparición del INAI, Disponible en: www.dof.gob.mx/2025/05/09/decreto-inai.

¹⁰ Para ello también se expidieron la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y se reformaron el Artículo 37, Fracción XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

el comportamiento de los gobiernos. La transparencia puede aumentar la participación política y el interés en los asuntos públicos.¹¹ De ahí que los gobiernos no en pocas ocasiones se la arreglen para darle la vuelta a las obligaciones formales a través de la propaganda de la información pública, el ocultamiento de información, la elaboración de formatos poco accesibles, además de la manipulación política y el clientelismo, problemas que no necesariamente disminuyeron durante el tiempo que duró el INAI.

Ahora bien, no se debe dar por sentado que la transparencia lleva inevitablemente a la reducción de la corrupción gubernamental, partiendo del supuesto de que todo ciudadano está interesado en los asuntos públicos.¹² ¿Pasa así en la realidad? Los datos demuestran que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no fue tan amplio como se esperaba. Una entrevista elaborada a veinte colaboradores de órganos garantes en distintos estados de la República, nos habla de que los mayores demandantes de información pública fueron en ese orden: periodistas, académicos-investigadores, políticos de las oposiciones y los propios funcionarios de las instituciones, pero no así ciudadanos de a pie u otro tipo de organizaciones sociales o privadas. Los datos arrojados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el propio INAI, algunos estudios académicos y de periodismo de investigación, corroboran este hecho.¹³

Y es precisamente ahí, donde se encuentra uno de los retos de la transparencia proactiva: despertar no sólo el interés de los asuntos públicos de la mayoría de los ciudadanos sino su colaboración. Colaboración que se tiene que fincar en un aumento en la confianza del gobierno. Esta sin duda tiene que mejorar, ya que de acuerdo con datos del INEGI la confianza en las instituciones gubernamentales en México ha

¹¹ Bellver, Ana, Mendiburu, Marcos y Poli, María. "Strengthening Transparency and Accountability through Access to Information." en breve; No. 131, World Bank, 2008, Disponible en: <http://hdl.handle.net/10986/10277>, Traducción propia. Fecha de consulta 2 de octubre de 2025.

¹² Schnell, Sebastian. "To know is to act? Revisiting the impact of government transparency on corruption." *Public Administration and Development*, vol. 43, no. 5, 2023, pp. 355-367. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/pad.2029>.

¹³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2023. *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID)* 2023. Fecha de consulta: 7 de octubre de 2025.

disminuido. Así lo confirma la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana 2025, que destaca que solo “el 13% tiene mucha confianza en el gobierno; el 48% algo de confianza; el 21% algo de desconfianza y mucha desconfianza el 16.6%”.¹⁴

El impacto de la transparencia nunca es uniforme. Hay un impacto diferenciado en los actores sociales, culturales, económicos y en general contextuales que hace que las políticas de transparencia tengan resultados diversos.¹⁵ No todas las personas quieren, pueden o son capaces de procesar de igual manera la información, además que la cultura cívica juega un papel fundamental ya que no todos los ciudadanos tienen el mismo grado de compromiso, aún en los contextos democráticos más favorables.¹⁶

Para diferenciarla de la transparencia proactiva, habrá que decir que la transparencia pasiva es definida como el derecho que tiene un ciudadano de ejercer su derecho de acceso a la información pública, y de esta manera solicitar y recibir información de los órganos públicos conforme a la ley.¹⁷ Es el mecanismo de acceso a información pública que permite a cualquier persona solicitar y recibir información de órganos públicos conforme a la ley. Ese tipo de información, que no por ello deja de ser importante, es más, es la base para cualquier otra, no suscitó el interés en el antiguo sistema de transparencia implementado por el INAI.

VI. MARCO NORMATIVO DEL MUNICIPIO

El municipio está regulado por el artículo 115 de la Constitución, y establece que es la base territorial del estado y tiene autonomía para darse su propio gobierno. El máximo

¹⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) 2025: Confianza en las instituciones gubernamentales." ENSU, 2025, Disponible en: www.inegi.org.mx/programas/ensu/.

¹⁵ Sylvestre, Musana, "Effect of Government Transparency on Public Trust in Institutions in Rwanda", *American Journal of Public Policy and Administration*, vol. 9, no. 2, 2024, pp. 13–24. Disponible en: <https://doi.org/10.47672/ajppa.1851>. Traducción propia. Fecha de consulta: 15 de octubre de 2025.

¹⁶ Rodrigues, Karina Furtado, "Unveiling the Concept...", *op. cit.*, p. 387–405

¹⁷ Manual General de Transparencia Pasiva, Universidad de Chile, p. 3. Disponible en: <https://uchile.cl/dam/jcr:9f2752fb-9277-4344-9d72-0185cd976156/mgtp2018.pdf>. Fecha de consulta: 22 de octubre de 2025.

órgano de gobierno del municipio es el Ayuntamiento y éste lo integran el presidente municipal o alcalde, el síndico o síndicos y los regidores, todos ellos electos por el voto popular. Se le llama Cabildo al ayuntamiento reunido en sesión. En México existe de acuerdo con el INEGI más de 2460 municipios y 16 alcaldías de la Ciudad de México. De este número sólo el 20 por ciento supera los 50 mil habitantes.

De acuerdo con Robles, se reconoce al municipio personalidad jurídica con patrimonio propio. Le compete expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones.

La facultad reglamentaria es la responsabilidad de elaborar reglamentos que normen el funcionamiento interno y la vida comunitaria del municipio. Es la capacidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio. Cada ayuntamiento está facultado para elaborar y expedir el bando de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, de acuerdo con las normas contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado, en las leyes orgánicas municipales, en las leyes de hacienda municipal y en otras leyes de aplicación municipal.¹⁸

Conforme al artículo 115 de la Constitución, los ayuntamientos están encargados de los servicios públicos básicos más inmediatos de la población. Entre ellos se encuentran el agua potable y alcantarillado, la recolección de basura, el alumbrado público, el mantenimiento de calles, parques y jardines; mercados, rastros y panteones, la seguridad preventiva, entre otros, además de funciones de regulación para negocios comerciales establecidos, bares, hoteles y comercio en la vía pública.

¹⁸ Robles, Guadalupe, *Diccionario de términos municipales*, Universidad de Occidente, 2003, p. 101.

A pesar de que, como se repite con frecuencia, el municipio es el orden de gobierno más cercano a la gente, en materia de transparencia es uno de los más alejados. Una de las ausencias notables del sistema de transparencia que se va con la extinción del INAI, es precisamente el olvido institucional, a pesar de que en el discurso de la transparencia la localidad y particularmente los municipios estaban presentes.

Superar la mecánica inercial del reciente pasado sistema de transparencia, en donde pocas veces se iba más allá de la información de oficio, es decir, la información mínima que establecían las leyes de transparencia es uno de los grandes desafíos del nuevo modelo de transparencia propuesto por el gobierno.

El principal instrumento legal de política pública son los planes municipales de desarrollo que por obligación el ejecutivo municipal tiene que presentar al inicio de su gestión. Luego, están los informes de gobiernos que son un recuento de lo que, se supone, son los máximos aciertos y las obras realizadas por la administración municipal, donde pocas veces, o casi nunca, hay una autocrítica de su gestión, Hay una narrativa inercial que siempre habla de la superación anticipada de las metas que se prometieron en el propio plan de gobierno.

Esta narrativa choca con la realidad que viven los habitantes de los municipios en las condiciones de sus servicios públicos. Estos actos de vanagloria, que son los informes de gobierno, representan una de las inercias gubernamentales más difíciles de superar. No es propio de un gobierno, de un partido o de una ideología: son los mismos formatos, los mismos discursos y ritos.

VII. LA GOBERNANZA MUNICIPAL

La gobernanza es un concepto que va más allá del concepto tradicional de gobierno jerarquizado. Considera un esquema de redes de actores públicos sociales y privados

que colaboran y actúan entre sí en un contexto determinado.¹⁹ Para Luis Aguilar Villanueva, la gobernanza tiene que ver con la capacidad directiva del gobierno, y con un conjunto de *“instituciones, estructuras, procesos, normas, decisiones y acciones mediante los cuales una sociedad se organiza, dirige y controla a sí misma para alcanzar objetivos públicos”*.²⁰

El estado ya no tiene el monopolio de la decisión pública.²¹ Debe interactuar con otros actores que son capaces de idear, desarrollar e implementar acciones para resolver sus propios problemas. No es que el gobierno ya no sea el actor principal de la agenda pública, pero es uno más de la larga lista de actores no públicos.

VIII. LOS AYUNTAMIENTOS DE MÉXICO. SINALOA, UN CASO

En los ayuntamientos hay una sobrerregulación y un traslape de funciones en torno a la transparencia y rendición de cuentas. Particularmente en los ayuntamientos de Sinaloa, los servidores públicos y con ello el accionar gubernativo tiene que considerar al menos, las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Constitución Política del Estado de Sinaloa, la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado, los reglamentos municipales relativos a la transparencia y rendición de cuentas, que no siempre están actualizados, con las propias leyes de transparencia.

En los ayuntamientos de Sinaloa existen al menos, cuatro áreas o instituciones cuyas funciones de transparencia se entrecruzan, repiten y sobreponen: la sindicatura de

¹⁹ Rhodes, R. A. W. “The New Governance: Governing without Government.” *Political Studies*, vol. 44, no. 4, 1996, pp. 652–667. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>. Traducción propia. Fecha de consulta: septiembre 28 de 2025.

²⁰ Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 15.

²¹ Rhodes, R. A. W. “The New Governance: Governing without Government.” *Political Studies*, vol. 44, no. 4, 1996, pp. 652–667. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>.

procuración, el órgano interno de control, el área encargada de acceso a la información pública y el propio cabildo.

En Sinaloa, el síndico procurador tiene un abultado paquete de atribuciones legales y políticas. Concentra tres atribuciones centrales: la contraloría interna, la contraloría social y la procuración de los intereses del ayuntamiento. Hay estados en que esas funciones se distribuyen por separado a dos o tres síndicos, como son los casos de Tlaxcala, Hidalgo y el Estado de México, entre otros.

En el municipio de Culiacán, además de existir un órgano de control, la sindicatura de procuración y el propio cabildo con su comisión de transparencia, está la Dirección de la Función Pública y la Dirección de Transparencia, cuyas funciones se entrecruzan y generan confusión organizacional.

Por su parte, el Órgano Interno de Control tiene facultades similares a estas áreas de la administración municipal, de acuerdo con el artículo 22 del Reglamento de Administración Pública, como son los casos de las funciones de contraloría interna, de investigación, calificación y sanción de actos que pudieran constituirse en responsabilidades administrativas para los funcionarios del Ayuntamiento. Sólo esta área tiene veintisiete facultades y atribuciones en su funcionamiento. Pero además está la Dirección de la Función Pública y la Dirección de Acceso a la Información Pública.²²

Una tarea pendiente de las administraciones públicas municipales es redireccionar algunas políticas públicas para presentar un mejor servicio a los diversos sectores sociales. En ese marco se inscribe un diseño e implementación eficaz de una política pública de transparencia proactiva en los municipios. Para ello, es indispensable identificar aquellas demandas sociales, que a veces no son detectadas por las urgencias

²² Reglamento Interior de Administración del Ayuntamiento de Culiacán: publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” No. 020, el 15 de febrero de 2008.

Reglamento del Ayuntamiento de Culiacán: Decreto Municipal No. 26 publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” No. 136, el 12 de noviembre de 2004, con reformas posteriores.

Reglamento de Acceso a la Información Pública del Ayuntamiento de Culiacán: publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” No. 068, el 5 de junio de 2020.

de la propia agenda de servicios públicos, o que no forman parte de los planes municipales de desarrollo o del propio discurso del poder, a veces más enfocados a justificar las limitaciones presupuestales o publicitar las acciones de gobierno que son responsabilidad legal y gubernamental, más que una graciosa concesión al ciudadano.

Sin embargo, la transparencia proactiva tiene varios desafíos institucionales como la capacitación de los servidores públicos, la adecuación del marco normativo municipal y una política pública actualizada en materia de transparencia, tomando en cuenta que requiere una nueva mística de construcción de información útil para el ciudadano, alejada de los tintes publicitarios y propagandísticos con que suelen conducirse los gobiernos y en particular los gobiernos municipales. De ello da cuenta la información que versa sobre la supervisión y la inauguración de obras, la participación de las autoridades en eventos de rutina, la promoción de la imagen personal de los alcaldes en las redes sociales, que resultan poco útil a las necesidades de los ciudadanos.

Esta información tendría que ver con la construcción de una información de calidad, para dar a conocer indicadores, estadísticas, estudios de caso y orientaciones que puedan servir al ciudadano de a pie en su día a día. A los ciudadanos les gustaría saber cuáles son los motivos por lo que cierran restaurantes, tiendas de ropa y estéticas. Cuáles son las colonias más propicias para emprender un pequeño negocio. Cuál es la escuela primaria con más alta calificación de aprovechamiento en el municipio, o simplemente tener una adecuada y oportuna información sobre las lluvias y posibles inundaciones.

Tras la desaparición del INAI, la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, quien asumirá las funciones de órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, tiene entre sus nuevas encomiendas, dos fundamentales: diseñar y aplicar un diseño institucional más ágil y accesible para la sociedad, e implementar procesos y mecanismos de transparencia proactiva.

Uno de los ejemplos más citados sobre una página web de transparencia proactiva es la del ayuntamiento de Chihuahua. Su portal contiene, entre otros, informes

anticipados sobre su cuenta pública, sobre el consejo ciudadano de transparencia, el Plan de Acción del Gobierno Abierto. Luego se argumenta que este esquema facilita la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

El problema es, que la información así presentada no deja de ser un planteamiento con un lenguaje poco claro, con términos burocráticos, legales y técnicos, que al ciudadano común, le cuesta mucho trabajo entender. Hay asuntos que, a pesar de no ser tan relevantes, están ahí como demandas de la gente en su vida cotidiana. El ciudadano quiere estar orientado sobre la calidad de las escuelas públicas, ¿Cuáles son las mejores y qué se está haciendo para mejorar la calidad educativa?; el ciudadano quiere saber ¿Por qué el gobierno pone tan poca atención al estado físico de sus banquetas y sus parques?; ¿Qué está haciendo para mejorar la movilidad vehicular? ¿Quién está regulando el fenómeno del ruido? El ciudadano de a pie no le interesa para qué sirven y qué hacen las innumerables comisiones ciudadanas, gubernamentales y legislativas para atender los problemas que viven a diario.

No queda claro ¿Cuál fue el papel de la participación ciudadana en el modelo de acceso a la información pública que se va con la desaparición del INAI? Más allá de un grupo de activistas, periodistas y académicos, los ciudadanos de pie, no hicieron gran uso de este derecho. ¿Cuál sería entonces su participación en esta nueva etapa?

Es importante que, para ir más allá de la mera publicación de los datos y acciones de gobierno, el ciudadano tenga acceso también al conocimiento de las decisiones y funciones también como un mecanismo social para generar confianza y colaboración con los gobiernos. Este punto es clave porque estimula una rendición de cuentas más activa por parte de las instituciones y quienes la representan y además, enriquece la información de los ciudadanos pues obliga a los gobiernos no solo a informar del hecho consumado sino del proceso decisorio.

La transparencia proactiva, debe evitar que, ante la desaparición del INAI, se relajen las obligaciones de rendición de cuentas de los gobiernos, de ahí la importancia de que, en el caso de los ayuntamientos, se establezcan de manera formal a la

transparencia proactiva como una política pública, para que, entre otras cosas, también haya un comportamiento proactivo en los servidores públicos de los ayuntamientos.

La utilización de redes sociales como instrumento de difusión debe no solo debe informar sino propiciar la retroalimentación de los usuarios de los servicios públicos y de igual manera, anticipar información de las soluciones de los problemas de la agenda pública. Las redes sociales en el ámbito gubernamental deben servir no solo para informar sino para orientar sobre los asuntos públicos y generar interlocución que propicie la colaboración entre los agentes sociales y gubernamentales.

Es importante hacer ver que la transparencia proactiva es una obligación y no una concesión.²³

IX. RESULTADOS

Los municipios a través de sus órganos de gobierno son generalmente instituciones opacas, debido a múltiples causas que comienzan con su propio diseño institucional al ser elegidos en su máximo órgano de gobierno, el ayuntamiento, que es elegido por planillas cerradas que garantizan a los alcaldes mayorías en los cabildos, donde se toman las decisiones más importantes para el municipio. Esta ausencia de contrapesos inhibe la transparencia y fomenta la opacidad ante el mínimo espíritu crítico de estas asambleas municipales.

Hay actualmente una serie de problemas comunes en la mayoría de los municipios mexicanos: crisis financiera, excesiva deuda pública, deficiente prestación de servicios públicos como aseo y limpia, alumbrado público, agua potable, bacheo, entre otros; así como desactualización de sus reglamentos.

²³ Sánchez Garay, Ángel de Jesús. “Transparencia Obligatoria: La Declaración 3 de 3 como Mecanismo de Combate a la Corrupción en México.” *Revista Derecho & Opinión Ciudadana*, vol. 8, no. 16, Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Sinaloa, ene.-jun. 2025, pp. 100–117.

Conforme a la disposición disponible generada por el INAI, el diseño de la política pública quedó en una propuesta o el planteamiento de diseño. Tocaba ahora revalorar lo propuesto y pasar del diseño a la fase de implementación. Ahí reside uno de los desafíos, pues, antes que nada, esta política requiere una nueva visión de la utilidad práctica que debe de tener la información pública para las personas y los grupos sociales. Debemos pasar del discurso de la transparencia gubernamental a la política pública de la transparencia proactiva en la realidad.

Esta nueva política pública requeriría de una revisión general de la política de transparencia, es decir, un diagnóstico situacional que consigne una revisión de sus sitios web, una actualización del marco normativo reglamentario, una estructura institucional más acorde a estos propósitos y conocer las percepciones ciudadanas de lo que realmente le interesa y le es útil de la política de transparencia.

En los sitios páginas electrónicas, es frecuente ver, que si bien se establecen los servicios más requeridos por los ciudadanos como es el caso del pago del impuesto predial en línea, los trámites para las licencias de uso del suelo, el aviso de apertura de un negocio, el horario gratuito para las zonas de estacionamiento, las ciclovías, entre otras, también abunda sobre todo, la información de las actividades cotidianas de los alcaldes y los funcionarios del ayuntamiento con tintes más que de utilidad informativa, de promoción personal.²⁴

La nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que fue publicada en marzo de 2025,²⁵ establece lineamientos mínimos para los gobiernos locales, incluyendo a los municipios. Ello podría representar una desventaja, pero

²⁴ Consúltase Ayuntamiento de Puebla. Portal Oficial del Ayuntamiento de Puebla. Gobierno de Puebla, Disponible en: <https://pueblacapital.gob.mx/> Consultado el 26 de octubre de 2025. Ayuntamiento de Chihuahua. Portal Oficial del Ayuntamiento de Chihuahua. Gobierno de Chihuahua, Disponible en: <https://www.municipiochihuahua.gob.mx> Consultado el 26 de octubre de 2025. Ayuntamiento de Mérida. Portal Oficial del Ayuntamiento de Mérida. Gobierno de Mérida, Disponible en: <https://www.merida.gob.mx/municipio/portal/index.php> Consultado el 26 de octubre de 2025.

²⁵ Diario Oficial de la Federación, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México, 20 marzo 2025, Disponible en: www.dof.gob.mx/archivo/ley_general_transparencia_2025.pdf.

también una oportunidad ya que los ayuntamientos podrían ejercer con mayor plenitud las facultades reglamentarias que les otorga la Constitución.²⁶

Para dar más peso al propósito de la política pública, habría que aprobar un Reglamento para la Transparencia Proactiva en los ayuntamientos, con objetivos claros y precisos, que al menos contemple criterios de información de utilidad práctica para los ciudadanos, con objetivos estratégicos claros, con mecanismos para una permanente interlocución con los usuarios, y la medición de las percepciones ciudadanas sobre los problemas del municipio.

De igual manera, adaptar los reglamentos orgánicos de la administración pública municipal, así como los reglamentos de los cabildos, y adaptar las estructuras institucionales a los objetivos propuestos para la transparencia proactiva. Ello a través de metodologías y mecanismos de publicación con un lenguaje claro y visualmente atractivo y comprensible, con datos abiertos, todo con el objeto de fomentar la participación y colaboración ciudadana.

En este proceso, es muy importante evaluar y medir la calidad de la oferta informativa y la respuesta ciudadana, porque como en toda política pública, es importante generar una dinámica de autoalimentación, e ir adaptando a la realidad lo que genera la política pública, que pudiera parecer correcta y muy atractiva en el planteamiento, pero que resulta indispensable su valoración en la práctica social y administrativa.

Toda política consume recursos, tiempo y capacidad administrativa,²⁷ por lo que es importante dotar de presupuesto, los recursos tecnológicos necesarios, la capacitación técnica al personal de las diferentes áreas, pero también concientizar a los servidores públicos de la visión de que la transparencia proactiva no es un tema aislado o de buenas prácticas, sino el testimonio de que el ciudadano es atendido sobre los problemas que

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, inciso II, párrafo segundo.

²⁷ Aguilar Villanueva, Luis F., *Introducción. Antologías de política pública*, México, Porrúa, 1992.

más le aquejan. Se trata nada más y nada menos, que de alinear los intereses reales de la población con la política gubernativa del ayuntamiento.

X. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La transparencia proactiva podría ser la oportunidad para una nueva guía para los ayuntamientos de México, ante la escasez de recursos, el crecimiento urbano y poblacional y el envejecimiento y desactualización de criterios y políticas públicas en los municipios. Pero para ello se requiere algunos elementos como la voluntad política, la profesionalización de los servidores públicos y sin duda, la participación ciudadana más proactiva e informada.

Hay que elevar la calidad informativa de la transparencia proactiva en los ayuntamientos. Para ello se requiere nuevos modelos y diseños de páginas web. En los sitios web de los ayuntamientos, en el mejor de los casos, hay sólo algunos asuntos de interés público que tiene que ver más que todo con la facilitación del pago de servicios.

Algunas recomendaciones tienen que ver, con la revaloración de prácticas que ya se vienen desarrollando dentro de los ayuntamientos, pero sin esa visión propagandística o publicitaria, que sobrepone la promoción personal de los alcaldes antes que la información más útil para los ciudadanos.

La transparencia proactiva debe comenzar por modificar su lenguaje y sus temas. Sobre el lenguaje hacerlo más accesible, comprensible y claro. Menos burocrático y legaloide. Este lenguaje confuso y desdeñoso del sentido común tradicional del ciudadano por parte del gobierno para tratar los asuntos públicos, es uno de los obstáculos para la transparencia en general y para la transparencia proactiva de manera particular. Se necesita un lenguaje que explique y oriente; y no un discurso plano de justificación y propaganda gubernamental.

Los mecanismos para la implementación de la transparencia proactiva requieren, primero, de la voluntad política de las autoridades principalmente de los presidentes municipales con sus cabildos. Asimismo, una mayor capacitación técnica y la creación de áreas que den seguimiento a los propósitos de la transparencia proactiva.

XI. FUENTES CONSULTADAS

AGUILAR Villanueva, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, 2015.

-----, *Introducción. Antologías de política pública*, México, Porrúa, 1992.

BELLVER, Ana, MENDIBURU, Marcos, y POLI, María. "Strengthening Transparency and Accountability through Access to Information", *en breve*; No. 131, World Bank, 2008.

Colectivo CIMTRA. "Recomendaciones a ayuntamientos y gobiernos municipales de México respecto de la adopción de las nuevas leyes de transparencia federales y estatales emitidas a partir de 2025".

Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Diario Oficial de la Federación.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa.

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa.

Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Sinaloa.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Manual General de Transparencia Pasiva. Universidad de Chile, 2018.

MARTÍNEZ CRUZ, Javier, "Declaración sobre la Transparencia Proactiva como Obligación y no Concesión", Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), México.

PORUMBESCU, Gregory, GRIMES, Marcia, and GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan, "Capturing the Social Relevance of Government Transparency and Accountability Using a Behavioral Lens." *Journal of Behavioral Public Administration*, vol. 4, no. 1, 2021.

Reglamento Interior de Administración del Ayuntamiento de Culiacán.

Reglamento del Ayuntamiento de Culiacán.

Reglamento de Acceso a la Información Pública del Ayuntamiento de Culiacán.

RHODES, R. A. W., "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, vol. 44, no. 4, 1996.

ROBLES, Guadalupe, *Diccionario de términos municipales*, Universidad de Occidente, 2003.

-----, *Derecho a la información y comunicación pública*, Universidad de Occidente, 2004.

RODRIGUES, Karina Furtado, "Unveiling the Concept of Transparency: Its Limits, Varieties and the Creation of a Typology", *Cad. EBAPE.BR*, vol. 18, no. 3, 2020.

SÁNCHEZ GARAY, Ángel de Jesús, "Transparencia Obligatoria: La Declaración 3 de 3 como Mecanismo de Combate a la Corrupción en México", *Revista Derecho & Opinión Ciudadana*, vol. 8, no. 16, Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Sinaloa, ene.–jun. 2025.

SANSOME, Kate, "Consumers Demand Transparency... But Do They Actually Engage? Exploring Motives and Interactions with Brand Transparency Information", *Journal of Business Research*, vol. 194, 2025.

SCHNELL, Sebastian, "To know is to act? Revisiting the impact of government transparency on corruption", *Public Administration and Development*, vol. 43, no. 5, 2023.

SUN, Tianrui and LI, Yiyuan, "Effect of Algorithmic Transparency on Gig Worker Proactive Service: A Moderated Chain Mediation Model", *American Journal of Industrial and Business Management*, vol. 14, no. 4, 2024.

SYLVESTRE, Musana, "Effect of Government Transparency on Public Trust in Institutions in Rwanda", *American Journal of Public Policy and Administration*, vol. 9, no. 2, 2024.

Portal Oficial del Ayuntamiento de Chihuahua.

Portal Oficial del Ayuntamiento de Mérida.

Portal Oficial del Ayuntamiento de Puebla.

VILLODRE, Julián. "A Three-Model Approach to Understand Social Media-Mediated Transparency in Public Administrations", *International Review of Administrative Sciences*, 2024.