

USUARIO VIGILANTE

"Del Control Encubierto a la Participación Ciudadana Activa"



Nombre de la buena práctica: "Usuario Vigilante"

Categoría: Gobiernos Municipales a través de sus dependencias municipales, entidades auxiliares u organismos públicos descentralizados.

Pilar: Participación Pública

Nombre de la Entidad postulante de la buena práctica Municipal: Contraloría Municipal de León, Guanajuato.

Datos de contacto de la persona que postula la buena práctica:

Nombre: Osbaldo Huerta Bermejo

Correo: osbaldo.huerta@leon.gob.mx

Teléfono: 4777880000 ext:1444

I. Descripción de la buena práctica

A) Diagnostico o descripción del problema

Previo a la conceptualización e implementación de la buena práctica municipal denominada “Usuario Vigilante”, la administración pública enfrentaba un vacío crítico en sus mecanismos de fiscalización de los trámites y servicios brindados a la ciudadanía.

Si bien en el año 2012, el Órgano de Control Interno puso en marcha el programa denominado **“Usuario Simulado”**. Esta iniciativa, inspirada en las técnicas de evaluación encubierta del sector privado (mystery shopper), consistía en comisionar a personas servidoras públicas de la propia institución para que, actuando de forma encubierta, realizaran trámites y solicitudes en las diferentes ventanillas gubernamentales. La finalidad teórica era verificar en tiempo real la calidad de la atención, el cumplimiento de los tiempos de respuesta y la correcta aplicación del marco normativo por parte del personal operativo.

Sin embargo, a lo largo de su trayectoria, el estado operativo de dicho programa evidenció severas deficiencias estructurales que derivaron en la ineficacia del modelo y, finalmente, en su suspensión definitiva. La problemática central se desglosaba en los siguientes factores institucionales: Al tratarse de un grupo acotado de personal administrativo interno realizando visitas recurrentes, las y los servidores públicos de los módulos de atención terminaron por identificar plenamente a los evaluadores. Esto provocó un vicio de origen, ya que el personal modificaba temporalmente su conducta únicamente al sentirse observado, retornando a prácticas deficientes en cuanto el evaluador se retiraba.

Por otro lado, la perspectiva de un servidor público evaluando a otro servidor público resultaba distante de la vivencia real del ciudadano común. El programa no lograba capturar las verdaderas barreras burocráticas, los costos indirectos de traslado, las brechas de acceso ni las dinámicas de vulnerabilidad que enfrenta la población día a día.

De igual manera, al no existir una vía directa de escucha ni mecanismos de retroalimentación ciudadana, las evaluaciones del "Usuario Simulado" generaban reportes administrativos aislados que no se traducían en mejoras sustanciales en la calidad de vida de las personas ni en la simplificación de los trámites.

La persistencia de esta problemática evidenció la urgencia de reestructurar de fondo la estrategia de supervisión. La administración municipal comprendió que la evaluación de la calidad en el servicio público carece de validez técnica si no incorpora como eje medular la experiencia directa de la ciudadanía que consume dichos servicios. Es por ello que, derivado de la relevancia de evaluar los trámites desde una perspectiva auténticamente ciudadana, en septiembre de 2024 se tomó la decisión institucional de reestructurar y renombrar el programa bajo el concepto de "Usuario Vigilante".

B) Acciones implementadas

Se transitó entonces a un esquema estático de revisión encubierta hacia un modelo dinámico de gobernanza colaborativa y contraloría social activa, colocando la experiencia de las y los usuarios como el insumo estratégico fundamental para la toma de decisiones, la simplificación de procesos y la erradicación de malas prácticas administrativas.

Con ello, la supervisión dejó de ser un fin en sí mismo para convertirse en una herramienta de transformación continua orientada a elevar la calidad de los servicios públicos y, en última instancia, la calidad de vida de las familias del municipio.

La primera etapa correspondió al rediseño conceptual y metodológico desarrollado durante el mes de septiembre de dos mil veinticuatro. En esta fase, la administración pública realizó un diagnóstico crítico sobre las fallas operativas del modelo implementado en dos mil doce. Se identificó que la principal debilidad del Usuario Simulado era un vicio de origen consistente en tener a servidores públicos evaluando a otros servidores públicos. Para resolver esto, se abrogaron los lineamientos obsoletos y se elaboró el nuevo procedimiento del Programa Usuario Vigilante. En este marco se determinó que las evaluaciones ya no serían realizadas por inspectores encubiertos de la propia nómina municipal, sino por la ciudadanía receptora de los servicios en el momento exacto de

concluir sus gestiones. Asimismo, se estructuró una encuesta multidimensional orientada a evaluar aspectos críticos como la claridad de requisitos, los tiempos reales de espera y atención, el trato brindado por el personal, la accesibilidad de la infraestructura y el cumplimiento de la integridad y cobros autorizados.

La segunda etapa consistió en el pilotaje estratégico en el programa Miércoles Ciudadano, ejecutado de octubre a diciembre de dos mil veinticuatro. Para validar la metodología en un entorno de alta exigencia y con una muestra estadísticamente representativa, se seleccionó este espacio emblemático donde convergen semanalmente miles de habitantes para realizar trámites e interactuar con diversas dependencias municipales. La persona líder del programa asumió de forma directa la coordinación de las jornadas en campo, supervisando el despliegue logístico y asegurando la neutralidad del ejercicio. Se establecieron puntos de captura estratégicamente ubicados a las salidas de los módulos de atención y se abordó a las personas inmediatamente después de ser atendidas, logrando capturar la vivencia fresca, objetiva y sin intermediarios. Durante los tres meses de prueba, el levantamiento de muestras cualitativas y cuantitativas permitió medir el nivel de satisfacción, identificar cuellos de botella en trámites específicos y detectar áreas de opacidad o retrasos injustificados.

La tercera etapa se centró en el procesamiento, calibración y corrección de desviaciones entre enero y febrero de dos mil veinticinco. Finalizado el periodo de prueba, se iniciaron las tareas de gabinete para consolidar los hallazgos del pilotaje y perfeccionar el modelo operativo. Se analizaron las encuestas recabadas para filtrar sesgos y clasificar las incidencias reportadas según su tipología, distinguiendo entre problemas de infraestructura, deficiencias en el trato, demoras en el tiempo o trabas normativas. Por lo que, a partir de la retroalimentación de la propia ciudadanía, se simplificó el lenguaje de las encuestas para reducir el tiempo de llenado a menos de tres minutos, evitando generar cansancio en los participantes. De igual forma, se sostuvieron mesas de trabajo interdependenciales para presentar los resultados preliminares a los titulares de las áreas evaluadas en el Miércoles Ciudadano, consensuando planes de mejora inmediata antes de la expansión del programa a toda la administración.

La cuarta etapa contempló el despliegue escalonado e institucionalización a partir de marzo de dos mil veinticinco. Con la metodología validada, la buena práctica se expandió más allá del espacio del Miércoles Ciudadano, escalando su presencia hacia las oficinas fijas de atención del municipio mediante la creación de una red de ventanillas vigiladas. Se priorizaron las dependencias con mayor volumen de trámites como Desarrollo Urbano, Tesorería, Obra Pública, entre otras. Finalmente, se estableció la obligación legal para que las dependencias atiendan en un plazo no mayor a quince días hábiles los hallazgos e irregularidades detectadas por la ciudadanía mediante este mecanismo.

En lo que respecta a la capacidad de innovación y creatividad, el programa destaca no solo por la adopción de nuevas tecnologías, sino por la reconfiguración conceptual del modelo de control público, pasando de un enfoque de inspección a un modelo socializado de mejora continua. En el modelo tradicional de Usuario Simulado, la fiscalización dependía de un actor falso que, al ser identificado con el paso del tiempo por el personal de ventanilla, provocaba que las y los funcionarios modificaran provisionalmente su conducta únicamente mientras eran observados. Al transferir la función evaluadora a la ciudadanía real, el programa Usuario Vigilante eliminó la previsibilidad, pues el servidor público atiende a cada usuario bajo la premisa de que cualquier persona puede ser un evaluador en potencia, lo que naturalizó la excelencia en el servicio y eliminó la simulación.

Asimismo, la práctica aportó una innovación sustancial en la captura de datos en tiempo real mediante la evaluación en el punto de salida. A diferencia de las consultas o encuestas de satisfacción tradicionales que suelen realizarse semanas después mediante llamadas telefónicas cuando el usuario ha olvidado los detalles operativos, este programa recopila la información en el lugar exacto y segundos después de la interacción.

La creatividad del programa se refleja también en la adopción de un enfoque humano centrado en la persona. Se comprendió que el trámite administrativo no es un simple conjunto de requisitos legales, sino una interacción humana donde el tiempo, el trato digno y la claridad comunicativa inciden directamente en el bienestar de la población. La

innovación residió en redefinir el indicador de éxito institucional, sustituyendo la meta de cantidad de sanciones aplicadas a funcionarios por el porcentaje de reducción en los tiempos de espera y el incremento en el índice de confianza ciudadana.

En el ámbito de la transparencia, la rendición de cuentas y la prevención de la opacidad, el programa se erige como un modelo de gobierno abierto y caja de cristal que contrasta radicalmente con el anonimato e insularidad del antiguo Usuario Simulado. El programa convirtió a la sociedad en una aliada directa de la fiscalización pública, garantizando la trazabilidad de cada evaluación. Cada encuesta aplicada genera un registro único dentro del sistema, brindando a la persona la certeza de que sus observaciones no se perderán en la burocracia, sino que formarán parte de una estadística oficial de desempeño.

El programa articula de manera sólida tanto la rendición de cuentas vertical como la horizontal. En el eje vertical, la administración pública regresa la información a la ciudadanía, mostrándole de forma transparente cómo sus aportaciones en el Miércoles Ciudadano se tradujeron en mejoras concretas en los módulos de atención. En el eje horizontal, el Órgano de Control Interno utiliza la evidencia objetiva recopilada por la ciudadanía para emitir propuestas de mejora no vinculantes a las dependencias que presentan bajos niveles de satisfacción, impulsándolas a corregir sus procesos de forma sustantiva y en plazos determinados.

Para garantizar que esta buena práctica perdure en el tiempo y no quede sujeta a los cambios de administración municipal, se diseñó una estrategia de sostenibilidad e institucionalización jurídica. La incorporación del programa dentro de los manuales de organización, asegura que su ejecución sea una obligación institucional permanente. Su viabilidad financiera a largo plazo está garantizada al no depender de presupuestos extraordinarios ni de insumos externos costosos.

Finalmente, la arquitectura metodológica, los instrumentos de encuesta y el modelo de pilotaje desarrollados poseen un alto grado de replicabilidad. Este esquema puede ser adaptado e implementado por cualquier municipio del país, independientemente de su tamaño o capacidad presupuestal, ofreciendo una solución estandarizada, económica y

altamente efectiva para fortalecer la contraloría social, erradicar las malas prácticas administrativas y poner la gestión pública al servicio directo de la ciudadanía.

C) Insumos utilizados y actores involucrados

La implementación y puesta en marcha del programa se fundamenta en un modelo de alta eficiencia y austeridad, optimizando al máximo los recursos institucionales preexistentes. En materia de recursos humanos, la práctica opera bajo la conducción directa de una persona servidora pública adscrita al Órgano Interno de control, quien asume las labores de logística en campo, enlace con las dependencias y aplicación directa de las encuestas de atención a la ciudadanía. Respecto a los recursos financieros, el programa no genera un impacto presupuestal ni erogación adicional para el municipio, ya que su funcionamiento se absorbe dentro del gasto corriente habitual. En cuanto a los recursos materiales, el levantamiento de información se realiza mediante insumos de papelería interna e impresiones de encuestas en formatos oficiales membretados.

En el ámbito de los actores involucrados, la ciudadanía se posiciona como el pilar estratégico y protagonista del éxito de esta buena práctica, participando de manera activa, voluntaria y corresponsable al compartir su experiencia directa en las ventanillas. Asimismo, intervienen como actores públicos el Órgano de Control Interno en su rol de ejecutor e integrador, y las distintas dependencias municipales evaluadas, las cuales asumen el compromiso de recibir los diagnósticos para la mejora continua del servicio público.

D) Tiempo de implementación

La implementación del programa se estructuró a través de dos etapas operativas continuas. En una primera fase, la prueba piloto y el diseño metodológico dieron inicio en el último trimestre del año 2024 (específicamente durante el periodo comprendido de octubre a diciembre), espacio en el que se validaron los instrumentos de medición en el marco del "Miércoles Ciudadano".

Posteriormente, tras la consolidación del modelo y la calibración de sus herramientas, la operación formal y permanente del programa comenzó en enero del año 2025. Desde dicha fecha, la buena práctica se ha mantenido en ejecución ininterrumpida y en constante expansión hacia diversas ventanillas de atención del municipio. En virtud de que se trata de un mecanismo institucionalizado de mejora continua y contraloría social, el programa no cuenta con una fecha de terminación, encontrándose actualmente vigente y activo.

E) Limitaciones, retos y desafíos enfrentados

Como lo hemos señalado anteriormente, el diseño, transición y puesta en marcha de la Buena Práctica Municipal denominada Usuario Vigilante ha representado un avance significativo en la consolidación de la contraloría social y la evaluación de los trámites públicos locales. Sin embargo, como todo proceso de reingeniería institucional que busca transformar inercias burocráticas arraigadas, la implementación de este programa ha tenido que hacer frente a diversos retos operativos, limitaciones metodológicas y desafíos estructurales que condicionan su alcance y exigen una atención técnica constante para garantizar su efectividad y permanencia.

En primer lugar, la limitación más crítica en la arquitectura operativa del programa reside en la marcada restricción de sus recursos humanos. Actualmente, la ejecución en campo, la aplicación presencial de encuestas, la atención al ciudadano y la posterior sistematización de la información recabada dependen exclusivamente de una sola persona servidora pública adscrita al Órgano de Control Interno. Si bien esta condición refleja un esquema de máxima austeridad y eficiencia en el gasto público, al operarse con un costo presupuestal marginal cero, genera al mismo tiempo una vulnerabilidad estructural en la capacidad de cobertura. A medida que el programa busca escalar más allá para revisar un mayor porcentaje de trámites, la capacidad física y operativa de un solo operador resulta rebasada. Esto crea un cuello de botella que limita el volumen de encuestas aplicables por jornada y disminuye la celeridad en el procesamiento de los datos para la toma de decisiones oportunas.

En segundo lugar, se enfrenta el desafío cultural inherente a la resistencia al cambio y a la fricción institucional dentro de la administración pública. Históricamente, el personal operativo de las ventanillas de atención ha percibido los mecanismos de control como herramientas punitivas destinadas a la sanción, más que como instrumentos de diagnóstico orientados a la mejora continua. Esta visión genera en ocasiones posturas defensivas o reservas por parte de las y los servidores públicos evaluados, dificultando la apertura hacia las observaciones emitidas por la ciudadanía. El verdadero reto institucional no concluye con la recolección de las encuestas, sino con la capacidad del Órgano Interno de Control para lograr que las dependencias evaluadas asuman los hallazgos con responsabilidad proactiva y ejecuten las correcciones operativas necesarias dentro de los plazos estipulados, evitando que los informes de satisfacción se conviertan en meros diagnósticos archivados sin impacto real en la simplificación de los trámites.

En tercer lugar, en el ámbito metodológico existen limitaciones asociadas a los sesgos de la muestra y a la fatiga ciudadana durante las jornadas de evaluación. Al realizarse el levantamiento de datos inmediatamente después de que la persona concluye su trámite, la valoración del ciudadano puede verse influenciada por factores emocionales derivados del resultado de su gestión. Por ejemplo, en aquellos casos donde una solicitud es rechazada por el incumplimiento de un requisito legal estipulado en la normatividad, el usuario tiende a calificar de manera negativa la calidad del servicio o el trato recibido como un reflejo de su frustración, alterando la objetividad de la medición. Asimismo, la apatía, las prisas o la falta de tiempo de ciertos sectores de la población provocan que un porcentaje considerable de ciudadanos decline participar en la encuesta, lo que podría generar un sesgo en la representatividad de la muestra si solo acceden a responder aquellas personas que experimentaron un servicio extremadamente deficiente o, en su defecto, excepcionalmente bueno.

Finalmente, el desafío de mayor trascendencia a largo plazo es la Sostenibilidad institucional ante los ciclos de cambio de administración. Las buenas prácticas municipales suelen enfrentar un alto riesgo de interrupción o desmantelamiento cuando se presentan transiciones de gobierno o cambios en los titulares de los órganos

fiscalizadores. Si la práctica no logra consolidar una fundamentación reglamentaria sólida que la vincula de forma obligatoria dentro del marco normativo municipal, existe la eventualidad de que futuras administraciones desatiendan el programa o intenten sustituirlo por proyectos improvisados. Garantizar que el programa Usuario Vigilante permanezca en el tiempo como un derecho ciudadano de evaluación y como una política pública de Estado local, al margen de las voluntades políticas coyunturales, constituye el reto supremo para la consolidación definitiva de esta iniciativa.

F) Lecciones, resultados y beneficios alcanzados

La implementación del programa Usuario Vigilante ha representado una transformación sustancial en la forma en que la administración pública municipal evalúa, fiscaliza y perfecciona la prestación de sus trámites y servicios. Al situar a la ciudadanía en el centro de la contraloría social, esta buena práctica ha generado una dinámica de retroalimentación continua que no solo ha permitido diagnosticar deficiencias en las ventanillas de atención, sino que ha traducido la experiencia vivencial de las y los usuarios en decisiones administrativas concretas orientadas a elevar la calidad de vida de las familias del municipio.

En lo relativo a los resultados cuantitativos y cualitativos alcanzados, el programa registra el logro significativo de haber contado con la participación activa y directa de más de dos mil personas en el ejercicio de vigilancia y evaluación de los trámites, acción que se traduce en noventa y dos propuestas de mejora realizadas por la ciudadanía para fortalecer los diversos trámites municipales. Esta cifra representa una muestra viva de ciudadanas y ciudadanos que, inmediatamente después de haber concluido sus gestiones, dedicaron tiempo a verificar el cumplimiento de los procedimientos normativos, la claridad de los requisitos solicitados, los tiempos reales de espera y los indicadores de calidad y calidez en el servicio por parte del personal operativo. La recopilación de este volumen de información ha dotado a la Contraloría de una base de datos real, permitiendo evaluar el desempeño gubernamental no desde la percepción interna de la burocracia, sino desde la vivencia auténtica de quienes consumen el servicio público.

En términos de los aprendizajes institucionales derivados de este proceso, el programa dejó en evidencia que la contraloría social es infinitamente más efectiva cuando se ejerce como un canal abierto de participación colaborativa que cuando se concibe como un mecanismo encubierto de inspección. La administración municipal comprendió que la ciudadanía no es una mera espectadora ni una receptora pasiva de decisiones administrativas, sino una aliada estratégica indispensable para la gestión pública. El principal aprendizaje para la institución residió en reconocer que los datos recopilados en el punto de atención constituyen el insumo técnico más valioso para la reingeniería de procesos, ya que revelan cuellos de botella, requisitos redundantes o fallas de comunicación que resultan invisibles desde los escritorios directivos pero que impactan cotidianamente el tiempo y la economía de las personas.

Por lo que corresponde a los beneficios generados para la comunidad y la gestión local, el programa ha fortalecido los pilares transversales de transparencia, integridad, eficacia y eficiencia administrativa. Al saberse bajo la mirada de una ciudadanía empoderada como Usuario Vigilante, el personal de atención ha consolidado estándares más altos de profesionalismo, empatía y apego a la legalidad. Este ejercicio de transparencia proactiva previno la ocurrencia de conductas arbitrarias, cobros indebidos no estipulados en la norma o favoritismos, garantizando un trato equitativo e incluyente para todas y todos los usuarios. Asimismo, la población beneficiaria ha obtenido como ganancia directa la reducción de tiempos muertos en ventanilla y la certeza jurídica de que sus observaciones son escuchadas y tomadas en cuenta para mejorar las instituciones de su municipio.

En lo referente a las oportunidades de mejora logradas e implementadas a partir de la información proporcionada por las y los participantes, el programa demostró su capacidad para traducir la voz ciudadana en soluciones de infraestructura, logística y comunicación. Entre las acciones de optimización derivadas directamente de los diagnósticos del Usuario Vigilante destaca la instalación de un módulo de atención especializado en el traspaso de la Presidencia Municipal, el cual fue diseñado estratégicamente para brindar orientaciones previas a las personas que acuden a realizar gestiones en el marco del programa Miércoles Ciudadano, evitando que realicen filas innecesarias en dependencias equivocadas.

De igual manera, a partir de las observaciones captadas sobre la orientación en las sedes de atención, se ejecutó una reingeniería en la señalética institucional para facilitar la ubicación física de los módulos donde se tramitan los servicios de mayor demanda. Se crearon e implementaron catálogos impresos y digitales de consulta rápida que permiten a la población conocer de primera mano la oferta institucional, los costos, los canales de atención y los requisitos oficiales de las distintas áreas de la administración pública municipal, erradicando la desinformación.

Adicionalmente, la retroalimentación ciudadana impulsó la actualización y fortalecimiento de los protocolos de atención prioritaria durante el Miércoles Ciudadano para personas adultas mayores y personas con discapacidad, garantizando una atención preferencial, accesible y con perspectiva de derechos humanos. Finalmente, se intensificaron las campañas de difusión de los requisitos indispensables para la sustanciación de trámites en las plataformas oficiales del municipio. Todas estas acciones correctivas y preventivas lograron que la administración pública municipal trascienda de un modelo burocrático rígido a un sistema de trámites ágiles, sencillos, transparentes y humanos, garantizando que el servicio público cumpla con su propósito fundamental de atender de manera directa, eficiente y oportuna las necesidades de la sociedad.

3. Evidencias







Video y procedimiento

<https://drive.google.com/drive/u/1/folders/1KRsnL3eRrwhS5MvEfGJBqfVXanZfpTJj>

(en esta liga podrá encontrar el procedimiento documentado y la liga del video del programa)



Usuario

Vigilante_Diciembre 2



PROCEDIMIENTO

APROBADO USUARIC

Difusión en redes

<https://contraloria.leon.gob.mx/articulo.php?a=6>