

Gobierno del Estado de Chiapas

Participación Social en Salud

Auditoría Combinada de Cumplimiento y Desempeño: 2018-A-07000-21-0634-2019

634-DS-GF

Alcance

La revisión comprendió la verificación de la integración y operación; capacitación y asistencia; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; transparencia y difusión; y evaluación de la gestión y resultados de la figura de participación social en el sector salud, Aval Ciudadano.

Muestra auditada:

13 unidades medicas

13 avales ciudadanos

Antecedentes

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) considera fundamental la verificación de la existencia y operación efectiva de las figuras de participación social en los programas del gasto federalizado, para coadyuvar al fortalecimiento de su eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas de los programas financiados con dicho gasto, a través de su vigilancia por medio de estas figuras sociales.

En el ámbito del gasto federalizado existen figuras de participación social con una presencia destacada, entre las que se encuentran los avales ciudadanos en el sector salud, figura mediante la cual se vigila y da seguimiento a la mejora del trato digno en los servicios de salud, y constituye una visión independiente respecto de la calidad de los mismos.

Su principal objetivo es fortalecer la confianza de los usuarios de los servicios de salud pública; promover la participación de la población, y canalizar a las instancias adecuadas los resultados e iniciativas que recoge durante su monitoreo. Ello con la finalidad de elevar la calidad en la atención de las unidades médicas, que se hace mediante el acuerdo de compromisos entre los avales y las autoridades de esas unidades, a los cuales el aval les da seguimiento hasta su realización.

Se trata de una figura que, desde su creación en 2001, se limitó en sus funciones al apoyo en la evaluación de la calidad en el servicio y trato digno de los pacientes, por lo que la extensa cobertura que alcanza se encuentra insuficientemente aprovechada, ya que podría ser la base de un esquema de contraloría social más amplio y de una mayor utilidad al sector salud, si se

fortaleciera en su número de componentes, se ampliaran sus funciones y se le brindará más capacitación y apoyo.

De acuerdo con cifras de la Secretaría de Salud, a agosto de 2018 existían 15,408 avales ciudadanos en 15,160 unidades médicas de esa Secretaría en las 32 entidades federativas; también se han instalado en el ISSSTE, IMSS, ISSEMYM y Cruz Roja. Aunque más del 80.0% de los avales ciudadanos son a título individual, también participan organizaciones de la sociedad civil, universidades, instituciones académicas, agrupaciones diversas y grupos ciudadanos.

Respecto de esta figura de participación social, en la auditoría practicada se consideraron procedimientos relacionados con su integración y operación; capacitación y asistencia; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; transparencia y difusión, y evaluación de la gestión de resultados.

Resultados

Integración y Operación

1. Mediante entrevista directa con el personal de la Unidad de Gestión de la Calidad del Instituto de Salud de la Secretaría de Salud del Estado de Chiapas, se identificó que dicha área es la encargada de coordinar la figura del Aval Ciudadano, y se encontró dentro de la estructura orgánica institucional; asimismo, sus funciones se establecieron en el Manual de Organización y en el Reglamento Interior, ambos del Instituto de Salud, entre las cuales destacaron: la implementación del programa de calidad en los servicios de salud y seguridad al paciente para elevar la calidad de los servicios de atención médica; coordinar las acciones de participación ciudadana con el fin de avalar la calidad de los servicios de salud para contribuir a la mejora del trato digno que se brinda a los usuarios; vigilar el cumplimiento de las políticas, estrategias y programas de calidad, para contribuir a la mejora continua de los servicios de salud, y la acreditación de establecimientos y servicios de atención médica.

Se verificó que la Responsable Estatal de Calidad ocupó el cargo desde el 16 de junio de 2016, y se ratificó el 8 de diciembre de 2018 como Encargada de la Gestión de Calidad; una persona se encargó de la operación y las tareas del Aval Ciudadano.

Las acciones para implementar la figura del aval ciudadano en las instituciones públicas del sector salud del estado fueron: la sensibilización al personal de salud sobre la importancia de avalar la calidad de los servicios que se otorgan por medio de una figura ciudadana; la invitación a instituciones, organismos de la sociedad civil y ciudadanía en general para integrarse como Aval Ciudadano en los establecimientos de salud, y la capacitación del Aval Ciudadano para cumplir adecuadamente con sus funciones.

La supervisión de la operación de los avales ciudadanos se llevó a cabo durante las visitas de acreditación programadas en la entidad, en donde se determinó una muestra de las unidades que participan en los procesos de acreditación y reacreditación de establecimientos y servicios de atención médica, para la aplicación de un cuestionario.

La secretaría técnica del Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS) convoca por medio de un oficio a los titulares y enlaces institucionales con una agenda de trabajo previa para llevar a cabo las sesiones a fin de definir los acuerdos y los compromisos del CECAS, y se verifica el cumplimiento de los mismos, con base en las evidencias que presenta cada institución. Asimismo, se integró un Comité de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP) estatal, se realizó una capacitación para cada jurisdicción, se dio seguimiento a los informes y se verificó la integración de los subcomités del COCASEP.

La capacitación al personal sobre el proceso del Aval Ciudadano es presencial con la invitación a la responsable federal de la Encuesta de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (ESTAD). Para apoyar a los gestores jurisdiccionales en el proceso de capacitación, se les proporciona material digital y didáctico para que puedan realizar sus actividades.

Las observaciones y sugerencias de los avales ciudadanos que no fueron atendidas en el nivel local se notifican a la entidad para apoyarlos en la gestión; asimismo, se realiza un monitoreo constante para que todas las cartas compromiso sean atendidas en tiempo y forma.

La difusión de los resultados y avances surgidos del monitoreo ciudadano se realiza en espacios físicos de las unidades médicas y por medio de la página de internet de la DGCES, en donde se muestran los resultados del avance del Aval Ciudadano por entidad federativa, y el Sistema de la Encuesta de Satisfacción Trato Adecuado y Digno (SESTAD).

2. La Unidad de Gestión de la Calidad del Instituto de Salud de la Secretaría de Salud del Estado de Chiapas informó, por medio de oficio, que se dispone de un total de 622 unidades médicas susceptibles de tener Aval Ciudadano, de las cuales, se constató que el 90.8% (565) dispuso de un aval ciudadano instalado; asimismo, se verificó que existieron 569 avales ciudadanos debido a que algunas unidades médicas dispusieron de más de un aval; de éstos el 97.2% (553) fue a título individual y el 2.8% (16) perteneció a agrupaciones, asociaciones o universidades. Adicionalmente, las 13 unidades médicas de la muestra de auditoría dispusieron de un acta de instalación del Aval Ciudadano y se comprobó su registro en la plataforma del Sistema de Registro de Aval Ciudadano (SIRAVAL). Por último, mediante la aplicación de un cuestionario a los 13 avales ciudadanos de la muestra de auditoría, todos señalaron que firmaron el acta de instalación que los acredita como Aval Ciudadano.

3. Se revisaron los formatos de la Encuesta de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (ESTAD) de los 3 cuatrimestres de 2018 de las unidades médicas de la muestra; al respecto, de un total de 1,300 encuestas que debían aplicarse por cuatrimestre, 12 unidades médicas aplicaron para el primer cuatrimestre 1,273 (97.9%); en el segundo cuatrimestre 12 unidades médicas aplicaron 1,328 encuestas, y en el tercer cuatrimestre se aplicaron 1,121 (86.2%) encuestas por 12 unidades médicas.

Por medio de oficio de la Unidad de Gestión de Calidad se informó que en una unidad médica no fue posible aplicar la ESTAD en el tercer cuatrimestre, debido a movimientos sindicales que suspendieron todas sus actividades laborales y administrativas, lo cual impidió el acceso de los usuarios a la unidad.

Asimismo, en 2 unidades médicas no fue posible aplicar el total de las ESTAD, debido a que el tamaño de las unidades no lo permitió. Mediante oficios, se informó al Jefe Jurisdiccional y a la Coordinadora de Gestión de la Calidad, que en diversas unidades médicas no fue posible realizar el total de las encuestas solicitadas debido a la escasa afluencia de los pacientes referidos a los centros de salud y del protocolo de atención vigente, que establece atender a 2 usuarios diarios de primera vez y no más de 4 subsecuentes. Finalmente, mediante la aplicación de un cuestionario a 13 avales ciudadanos, todos afirmaron que aplicaron el formato de la ESTAD en 2018.

4. Se revisaron 36 formatos para el Monitoreo Ciudadano (sugerencias de mejora y seguimiento a carta compromiso) de los 39 que se debieron realizar en las 13 unidades médicas de la muestra de auditoría, a saber, se realizaron 12 para cada uno de los cuatrimestres; asimismo, el 92.3% de los establecimientos médicos realizó los 3 formatos correspondientes a los 3 cuatrimestres de 2018, y el 7.7% no elaboró ningún formato. Mediante la aplicación de un cuestionario a 13 avales ciudadanos, todos afirmaron que elaboraron el formato para el Monitoreo Ciudadano.

5. Se revisaron 38 cartas compromiso (92.7%) de las 41 que debieron realizar las 13 unidades médicas de la muestra de auditoría, las cuales se encontraron debidamente firmadas; de éstas, sólo 12 unidades médicas (92.3%) elaboraron al menos 1 carta para cada cuatrimestre de la siguiente manera: se realizaron 14 cartas para el primer cuatrimestre correspondientes a 12 establecimientos médicos; en el segundo cuatrimestre se elaboraron 12 cartas; asimismo, para el tercer cuatrimestre se elaboraron 12 cartas, las cuales totalizaron 38. Finalmente, mediante la aplicación de un cuestionario a 13 avales ciudadanos, el 53.8% afirmó que elaboró y firmó 3 cartas compromiso, el 7.7% indicó que fue 1, el 23.1% respondió que elaboró más de 3 y el 15.4% no elaboró ninguna.

6. La Unidad de Gestión de la Calidad de la Secretaría de Salud del Estado de Chiapas informó por medio de oficio que no se realizó la instalación del Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS), debido a cambios administrativos de las diferentes instituciones del sector salud; sin embargo, se llevaron a cabo tres reuniones con carácter interinstitucional mediante el Grupo de Trabajo del Sistema Integral de Calidad, se actualizaron temas importantes de salud con los enlaces de las diferentes dependencias del estado de Chiapas.

El Gobierno del Estado de Chiapas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante un oficio signado por el Secretario de Salud del Estado y Director General del Instituto de Salud, por medio del cual le indicó a la Encargada de la Unidad de Gestión de la Calidad llevar a cabo la instalación del Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS) y presentar en la primera reunión la propuesta de calendario de sesiones 2019 para que sea validada por los integrantes en dicho acto.

Adicionalmente entregó copia certificada del Acta de Instalación del CECAS con la lista de asistencia de los participantes, así como un oficio dirigido al Director General de Calidad y Educación en Salud de la Secretaría de Salud Federal donde se informa la instalación; también

envió la minuta de su primera sesión y el calendario de sesiones, con lo que se solventa lo observado.

7. Se verificó mediante la disponibilidad del acta respectiva, la instalación de 12 Comités de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP), que representaron el 92.3% de los 13 que debían instalarse en las unidades médicas de la muestra de auditoría, a saber, 11 de forma local, es decir, en los establecimientos médicos y 1 perteneció a un COCASEP jurisdiccional, en los cuales, el Gestor de Calidad fungió como secretario técnico; asimismo, se identificó que de los 12 comités instalados, en 8 se realizaron las 3 sesiones correspondientes en 2018 (66.7%), 2 unidades realizaron al menos 1 sesión y 2 no realizaron ninguna; de igual forma, se comprobó el calendario de sesiones del COCASEP en 11 unidades, y la participación del Aval Ciudadano en las sesiones de 8 unidades. Asimismo, mediante el cuestionario aplicado a los avales ciudadanos de la muestra de auditoría, el 61.5% de ellos afirmó que asistió a alguna reunión del COCASEP.

El Gobierno del Estado de Chiapas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante un oficio signado por el Secretario de Salud del Estado y Director General del Instituto de Salud, por medio del cual se indicó a la Encargada de la Unidad de Gestión de la Calidad para llevar a cabo el seguimiento puntual de la integración y sesiones de los Comités de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP) en los 15 hospitales generales, 23 hospitales básicos comunitarios y 10 jurisdicciones sanitarias.

También envió copia certificada del oficio signado por la Encargada de la Unidad de Gestión de la Calidad dirigido a las jurisdicciones sanitarias y hospitales generales, en el cual se pidió instruir al Gestor de Calidad para que las unidades médicas mayores a 5 núcleos básicos constituyan su propio COCASEP y que las unidades de 4 o menos núcleos básicos, unidades móviles, brigadas móviles y caravanas de la salud deberán ser parte del COCASEP jurisdiccional; adicionalmente se remitió copia certificada de las actas de instalación de los COCASEP, calendarios de sesiones y minutas de sesiones, con lo que se solventa lo observado.

8. Se verificó la supervisión realizada por parte de las autoridades estatales de la operación del Aval Ciudadano, mediante el Formato de Supervisión de Aval Ciudadano en Unidades Médicas, a 35 establecimientos médicos de los 565 existentes en la entidad federativa con la figura instalada, lo cual representó el 6.2% del 10.0% como mínimo a supervisar. Al respecto, la Unidad de Gestión de la Calidad informó mediante oficio que, debido a la situación sociopolítica de 2018, se priorizó el gasto, lo cual impidió supervisar a los avales en las unidades médicas; lo anterior, sumado a que algunas jurisdicciones sanitarias y hospitales presentaron al interior conflictos laborales que impidieron su operación cotidiana.

El Gobierno del Estado de Chiapas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante un oficio signado por el Secretario de Salud del Estado y Director General del Instituto de Salud, por medio del cual indicó a la Encargada de la Unidad de Gestión de la Calidad la realización y puesta en

marcha de un Plan Estatal de Supervisión del Aval Ciudadano, a desarrollarse durante el año 2019.

También envió un oficio signado por la Encargada de la Unidad de Gestión de la Calidad dirigido a los jefes de las jurisdicciones sanitarias y directores de hospitales generales, mediante el cual instruyó la gestión de la aplicación del Formato de Supervisión del Aval Ciudadano a fin de dar cumplimiento al porcentaje solicitado de 10.0%; adicionalmente, envió copia certificada de los formatos antes mencionados, conforme a la normativa aplicable, con lo que se solventa lo observado.

9. Mediante la revisión de capturas de pantalla de los reportes de los resultados del monitoreo ciudadano, se constató para el primer cuatrimestre que en 8 jurisdicciones (80.0%) se reportó la información correspondiente en el Sistema de la Encuesta de Trato Adecuado y Digno (SESTAD), y en el segundo y tercer cuatrimestres se reportó la información de las 10 jurisdicciones.

Capacitación y Asistencia

10. Mediante la revisión de la memoria fotográfica, minutas, oficios, listas de asistencia, una presentación y reconocimientos, se verificó la realización de sesiones de capacitación a los avales ciudadanos de las unidades médicas de la muestra auditada y a los gestores de calidad de los centros de salud; asimismo, se comprobó que se abordaron los temas de Monitoreo Ciudadano; la Encuesta de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (ESTAD), así como su sistema (SESTAD); y el Sistema Unificado de Gestión para la Atención y Orientación al Usuario de los Servicios de Salud (SUG).

Adicionalmente, del cuestionario aplicado a los avales ciudadanos de las unidades de la muestra, se obtuvo lo siguiente: todos recibieron capacitación sobre el llenado correcto del formato de la ESTAD, del formato para el Monitoreo Ciudadano (Sugerencias de Mejora y Seguimiento a Carta Compromiso) y de la Carta Compromiso, de los cuales el 92.3% la consideró suficiente, y el 7.7% restante como regular.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

11. Se revisó como evidencia de los mecanismos para la captación de quejas, denuncias y sugerencias del Aval Ciudadano, el calendario de aperturas del buzón SUG, para 12 unidades médicas (92.3%) de la muestra de auditoría, en las cuales el Aval Ciudadano estuvo presente. Asimismo, se verificaron las minutas de apertura del buzón en las cuales participó el Aval Ciudadano.

Finalmente, de la encuesta aplicada a los avales ciudadanos de la muestra, el total de ellos afirmó que dispusieron de mecanismos para presentar quejas, denuncias o sugerencias, mediante el buzón y de manera directa con el personal de la unidad médica, principalmente; asimismo, el 69.2% afirmó que presentó quejas, denuncias o sugerencias, y de éstos, el 77.8% calificó la atención de las autoridades como suficiente y el 22.2% la catalogó como regular.

Sobre su participación en la apertura del buzón y la convocatoria, todos afirmaron que fueron convocados y estuvieron presentes durante la apertura del buzón de la unidad médica.

Transparencia y Difusión

12. Con la revisión de la memoria fotográfica de los resultados del monitoreo ciudadano en las unidades médicas de la muestra de auditoría, se verificó que dicho material se publicó en el 92.3% de estas unidades, con el fin de dar a conocer a los usuarios de los servicios de salud, los resultados sobre el monitoreo de Trato Digno, y mediante una encuesta aplicada a los avales ciudadanos de la muestra, el 92.3% afirmó que los resultados obtenidos en las encuestas y entrevistas realizadas a los usuarios de los servicios de salud fueron publicados en un espacio dentro de la unidad médica.

Evaluación de la Gestión y Resultados

13. De acuerdo con la documentación solicitada, entregada y analizada para los trabajos de auditoría, se identificó que la figura de participación social en el sector salud, denominada Aval Ciudadano, presentó fortalezas y áreas de mejora, las cuales se mencionan a continuación:

Fortalezas:

- Existe un área encargada de la coordinación de la figura del Aval Ciudadano, la cual se encuentra en la estructura institucional de la Secretaría de Salud del Estado de Chiapas.
- Las funciones de la Unidad de Gestión de la Calidad están establecidas en el manual de organización y en el Reglamento Interior del Instituto de Salud.
- El 90.8% de las unidades médicas del estado dispuso de un Aval Ciudadano instalado.
- Se dispuso del 100.0% de las actas de instalación de los avales ciudadano de las unidades médicas de la muestra de auditoría.
- Se elaboraron 3,722 Encuestas de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (ESTAD) de las unidades médicas de la muestra de auditoría.
- Se realizó el 92.3% de los formatos para el Monitoreo Ciudadano (sugerencias de mejora y seguimiento a Carta Compromiso) de las unidades médicas revisadas.
- Se elaboró el 92.7% de las cartas compromiso.
- Se instaló el 92.3% de los comités de calidad y seguridad del paciente (COCASEP).
- Las jurisdicciones reportaron la información correspondiente en el Sistema de la Encuesta de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (SESTAD).

- Se verificó que se otorgó la capacitación del Aval Ciudadano en todas las unidades médicas de la muestra de auditoría.
- El 92.3 % de las unidades médicas revisadas dispuso del calendario de apertura del buzón SUG y contaron con las minutas de apertura.
- La difusión de los resultados del monitoreo ciudadano se realizó en el 92.3% de las unidades médicas.

Áreas de Mejora:

- No se realizó la instalación del Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS).
- Sólo el 66.7% de las unidades médicas realizó las 3 sesiones del COCASEP.
- Sólo el 6.2% de los avales ciudadanos se supervisaron por medio del Formato de Supervisión de Aval Ciudadano en Unidades Médicas.

El Gobierno del Estado de Chiapas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante un oficio signado por el Secretario de Salud del Estado y Director General del Instituto de Salud, por medio del cual indicó a la Encargada de la Unidad de Gestión de la Calidad la realización y puesta en marcha de un Plan de Mejora Continua del Instituto de Salud en materia de Participación Social en Salud, donde se atiendan las áreas de mejora detectadas durante la revisión realizada, dentro de las que se señalaron: la instalación del Comité Estatal de Calidad en Salud; fortalecer la integración y el funcionamiento de los Comités de Calidad y Seguridad del Paciente en los diferentes establecimientos de salud; y reforzar la aplicación del formato de supervisión de Aval Ciudadano en unidades médicas, con lo que se solventa lo observado.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 4 observaciones las cuales fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó una muestra de 13 unidades médicas y 13 avales ciudadanos. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el estado de Chiapas existió un avance importante en la estrategia para impulsar la participación social en salud, así como un área encargada de los avales ciudadanos, denominada Unidad de Gestión de la Calidad; se entregaron las actas de instalación de los avales ciudadanos en el 100.0% de las unidades médicas de la muestra de auditoría; se elaboraron 3,722 Encuestas de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (ESTAD) en las unidades médicas de la muestra de auditoría; se realizó el 92.3% de los formatos para el Monitoreo

Ciudadano (sugerencias de mejora y seguimiento a Carta Compromiso); se presentó evidencia de la elaboración del 92.7% de las cartas compromiso; se dispuso del acta de instalación del 92.3% de los Comités de Calidad y Seguridad al Paciente (COCASEP); las jurisdicciones reportaron la información correspondiente en el Sistema de la Encuesta de Trato Adecuado y Digno (SESTAD); se entregó evidencia de la capacitación del Aval Ciudadano en todas las unidades médicas de la muestra; el 92.3 % de las unidades médicas revisadas dispuso del calendario de apertura del buzón SUG, así como de las minutas de apertura en las cuales participó el Aval Ciudadano; y la difusión de los resultados del monitoreo ciudadano se realizó en el 92.3% de las unidades médicas.

No obstante, existen áreas de mejora, como la falta de la instalación del Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS), la insuficiente realización de las 3 sesiones del COCASEP en las unidades médicas y la limitada supervisión del Aval Ciudadano.

En estos casos se acordó un programa de trabajo calendarizado con mecanismos que atendieron las observaciones realizadas.

En conclusión, el Gobierno del estado de Chiapas cumplió con las disposiciones normativas respecto de la implementación y operación de los mecanismos y acciones para la promoción, constitución, funcionamiento, control, seguimiento y evaluación de las figuras de participación social en salud, excepto por las áreas de oportunidad identificadas para mejorar la eficiencia de las actividades correspondientes.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Juan Evaristo Castillo Melo

Lic. Jaime Álvarez Hernández

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Áreas Revisadas

La Unidad de Gestión de la Calidad del Instituto de Salud de la Secretaría de Salud del Estado de Chiapas.