

Gobierno del Estado de Colima

Participación Social en Salud

Auditoría Combinada de Cumplimiento y Desempeño: 2018-A-06000-21-0774-2019

774-DS-GF

Alcance

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

Muestra Auditada:

12 unidades médicas

10 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, al mes de 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 con el personal de la Subdirección de Calidad y Educación en Salud, de la Dirección de Servicios de Salud de la Secretaría de Salud y Bienestar Social del Estado de Colima, se identificó a la Coordinación Estatal de Percepción y Evaluación de la Calidad, como el área responsable del Aval Ciudadano; sus funciones se establecieron en el manual de organización y en el manual de procedimientos de la misma Subdirección, entre las que sobresalieron, asesorar y coordinar la gestión, administración y desarrollo de los diversos programas y líneas estratégicas del área de calidad.

El titular de la Subdirección lleva 3 años en el cargo, como se evidenció en su nombramiento del 1 de marzo de 2016 y fungió como Responsable Estatal de Calidad. Asimismo, se identificó que el área dispuso de una sola persona para la coordinación y operación de la figura del Aval Ciudadano.

En relación con las acciones para la implementación del Aval Ciudadano en las instituciones públicas del sector salud del estado, se mencionó que se realizaron actividades de difusión y capacitación al personal operativo como lo establece la Guía Operativa del Aval Ciudadano; en lo referente a la coordinación estatal del Sistema de la Encuesta de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (SESTAD), ésta se realizó por medio de los gestores de calidad jurisdiccionales y locales, mediante la notificación del calendario establecido por la Dirección General de Calidad y Educación en Salud de la Secretaría de Salud federal (DGCES-SSA) y este proceso fue monitoreado por el área estatal de calidad.

La supervisión a los avales ciudadanos se realizó por parte del personal de la jurisdicción, en donde se capacitó, orientó, y asesoró de forma integral; asimismo, el equipo zonal de cada una de las jurisdicciones, en su cronograma de rutas establecidas, realizó recorridos para visitas a los centros de salud.

Respecto de la operación del Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS), se definió el calendario de sesiones aprobado por cada integrante y las invitaciones se realizaron por medio de oficios; en lo referente a la creación del Comité de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP), esta acción se realizó de forma jurisdiccional y local en los establecimientos médicos; además, se efectuaron reuniones periódicas con el gestor de calidad correspondiente.

El seguimiento y respuesta a las sugerencias de los avales ciudadanos que no fueron atendidas en el nivel local se realizó por medio de un formato de seguimiento a cartas compromiso, el cual se implementó en cada unidad médica y de forma jurisdiccional, y se obtuvo como resultado la información del total de cartas compromiso cumplidas.

Para la difusión de los resultados y avances obtenidos del monitoreo ciudadano realizado por los avales ciudadanos, se dispuso de un espacio en cada uno de los establecimientos médicos para dar a conocer a los usuarios los resultados obtenidos.

2. Se constató mediante la relación de unidades médicas y avales ciudadanos en la entidad, que existieron 138 centros de salud, de los cuales, el 97.8% (135) dispuso de un aval ciudadano instalado; asimismo, se corroboró que existieron 182 avales ciudadanos, a saber, el 67.6% (123) fue a título individual y el 32.4% (59) perteneció a organizaciones (agrupaciones, asociaciones o universidades). Adicionalmente, se seleccionó una muestra de auditoría de 12 unidades médicas, de las cuales, 11 acreditaron la instalación de la figura del Aval Ciudadano para 2018, mediante su acta generada, previo registro en la plataforma del Sistema de Registro de Aval Ciudadano (SIRAVAL).

Por último, como parte de la auditoría, se aplicó un cuestionario a 10 avales ciudadanos de la muestra seleccionada, ya que por medio de oficio se informó que una unidad médica no dispuso de la figura instalada y un representante más, no asistió a la aplicación de dicho ejercicio. Con base en lo anterior y al cuestionarles si firmaron el Acta de Instalación que los acredita como Aval Ciudadano y les fue entregado su gafete de identificación, la totalidad respondió afirmativamente.

3. En 2018 se creó el Sistema para la Encuesta de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (SESTAD), con el objetivo de dar mayor transparencia y difusión de los resultados del indicador de trato digno; en éste se podrá apreciar un comparativo de los monitoreos institucional y ciudadano, los cuales se desprenden del nuevo formato de la Encuesta de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (ESTAD), la cual se aplica en el sector salud por medio de los avales ciudadanos, así como del personal de los establecimientos médicos.

De acuerdo con lo anterior, se verificó que en 2018 los avales ciudadanos aplicaron los formatos de las encuestas (ESTAD) en el 91.7% de las unidades médicas de la muestra de auditoría; de éstos, el 90.9% dispuso de dichos formatos para los 3 cuatrimestres del año y el 9.1% para 2 cuatrimestres; asimismo, en los formatos revisados se corroboró que los establecimientos médicos cumplieron con el tamaño de muestra establecido por la

normativa, la cual refiere que las unidades médicas urbanas deberán aplicar 140 encuestas cada cuatrimestre y las de tipo rural, 36.

Finalmente, al cuestionar a 10 avales ciudadanos, si en 2018 aplicaron el formato de la Encuesta de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (ESTAD), el 100.0% afirmó que sí.

4. El Formato para el Monitoreo Ciudadano (Sugerencias de Mejora y Seguimiento a Carta Compromiso), es un instrumento que fomenta el diálogo entre el Aval Ciudadano y el personal de la Unidad Médica con el fin de tomar decisiones conjuntas para la mejora del Trato Digno; y se requisita cada cuatrimestre por el Aval Ciudadano.

En relación con lo anterior, se revisaron los formatos para el monitoreo ciudadano 2018 de las unidades médicas de la muestra de auditoría, los cuales estuvieron disponibles para el 91.7%; de éstas, el 90.9% cumplió con la elaboración de los tres formatos cuatrimestrales requeridos; y el 9.1% elaboró dos formatos.

Asimismo, al cuestionar a los avales ciudadanos si en 2018 elaboraron dicho formato, la totalidad aseveró que lo realizó.

5. La Carta Compromiso al Ciudadano es el documento que establece los compromisos que asumen los responsables de las unidades médicas con el Aval Ciudadano para la mejora de la atención, por medio de la participación ciudadana, este documento, resulta de la aplicación de los instrumentos de Encuesta de Satisfacción, Trata Adecuado y Digno, y el Formato para el Monitoreo Ciudadano.

De acuerdo con lo anterior, se revisaron 32 cartas compromiso al ciudadano de las 36 que se debieron realizar de forma cuatrimestral en las 12 unidades médicas de la muestra de auditoría, a saber, se realizaron 11 para el primer y segundo cuatrimestre y 10 para el tercero; asimismo, el 83.3% de los establecimientos médicos realizó las tres cartas compromiso correspondientes a los tres cuatrimestres del 2018; 8.4% dos y el 8.3% no realizó ninguna. Cabe hacer mención de que la totalidad de las cartas revisadas se encontraron correcta y completamente requisitadas y firmadas por el responsable de la unidad médica, así como por el Aval Ciudadano.

Asimismo, por medio de la aplicación del cuestionario a los avales ciudadanos, el 100.0% afirmó haber elaborado y firmado tres cartas compromiso.

6. Los comités estatales de calidad en salud (CECAS) buscan coordinar y alinear los esfuerzos, en el ámbito de la calidad de los servicios de salud en las entidades federativas; su objetivo principal consiste en ser la instancia promotora y coordinadora del establecimiento y desarrollo del Sistema Integral de Calidad en Salud en el ámbito estatal para coordinar las políticas que se realicen en materia de calidad y seguridad del paciente.

De acuerdo con lo anterior, se constató que el CECAS se reinstaló el 18 de abril de 2018, sesionó en tres ocasiones, y el Responsable Estatal de Calidad (REC) fungió como secretario

técnico. De igual forma, se comprobó mediante correos electrónicos, que los informes de seguimiento de acuerdos y el calendario de las sesiones fueron remitidos a la DGCES-SSA. Adicionalmente, se confirmó la participación del Aval Ciudadano en las sesiones realizadas por el comité.

7. El Comité de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP) es un órgano colegiado de carácter técnico consultivo que tiene por objeto analizar los problemas de la calidad de atención en los establecimientos de salud y establecer acciones para la mejora continua de la calidad y seguridad del paciente.

Con lo anterior se verificó mediante su acta, la instalación de siete COCASEP en las unidades médicas de la muestra de auditoría, a saber, 5 de forma local, es decir en los establecimientos médicos, y 2 restantes, de forma jurisdiccional para el resto de las unidades médicas revisadas; sin embargo, únicamente en 4 se realizaron las 3 sesiones correspondientes a 2018 y en ninguno se evidenció la participación del Aval Ciudadano en al menos una de las reuniones.

El Gobierno del Estado de Colima, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante el exhorto a los jefes de jurisdicciones y directores de hospitales para la realización de las tres sesiones del COCASEP e invitar a las reuniones al Aval Ciudadano, para lo cual se elaboró y aplicó un formato de invitación para tal fin, con lo que se solventa lo observado.

8. Se verificó la supervisión realizada por parte de las autoridades estatales a la operación del Aval Ciudadano, mediante el Formato de Supervisión del Aval Ciudadano en Unidades Médicas a 23 establecimientos médicos, de los 135 existentes en la entidad federativa con la figura instalada, lo que correspondió a un 17.0% de supervisión, superior al 10.0% que se debe cumplir.

9. Se revisaron los informes de Seguimiento del Aval Ciudadano correspondientes al primero y segundo cuatrimestres de 2018, elaborados por la Subdirección de Innovación y Calidad de la Secretaría de Salud y Bienestar Social del estado, los cuales se elaboraron adecuadamente; asimismo, se comprobó mediante correos electrónicos que dichos informes fueron enviados al personal de la instancia coordinadora federal.

De igual forma, se dispuso de las capturas de pantalla del SESTAD, correspondientes al reporte del tercer cuatrimestre de 2018, con los resultados del monitoreo ciudadano de los avales ciudadanos de la entidad y el concentrado de sugerencias y seguimiento a las cartas compromiso.

Capacitación y Asistencia

10. Mediante la revisión de convocatorias y listas de asistencia se verificó la realización de capacitaciones a las jurisdicciones sanitarias de la entidad, dirigidas a los avales ciudadanos y al personal de los centros de salud, al respecto, se identificó la participación de las unidades

médicas de la muestra auditada; asimismo, se corroboró que se abordó el tema del llenado correcto de los formatos. Adicionalmente, como resultado del cuestionario aplicado a los avales ciudadanos, la totalidad afirmó que recibió capacitación y explicación sobre el llenado correcto del formato de la Encuesta de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (ESTAD), del Formato para el Monitoreo Ciudadano (sugerencias de mejora y seguimiento a carta compromiso) y de la Carta Compromiso al Ciudadano, de lo cual, el 90.0% la calificó como suficiente y el 10.0% como regular.

Mecanismos de Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

11. Se revisó como evidencia de los mecanismos para captación de quejas, denuncias y sugerencias del Aval Ciudadano, el calendario de aperturas del buzón del Sistema Unificado de Gestión (SUG), y las minutas de apertura que estuvieron disponibles para la totalidad de las unidades médicas de la muestra de auditoría. Asimismo, se verificó que las minutas cumplieron con las fechas establecidas en el calendario; además, se constató mediante firma, la presencia del Aval Ciudadano o de algún usuario de los servicios de salud en el acto.

Adicionalmente, de la encuesta aplicada a los avales ciudadanos, el total afirmó que dispuso de mecanismos para presentar quejas, denuncias o sugerencias, mediante el buzón principalmente; asimismo, el 40.0% presentó quejas, denuncias o sugerencias, y de éstos, el 75.0% calificó la atención de las autoridades como suficiente y el 25.0% la catalogó como regular. Sobre su participación en la apertura del buzón y convocatoria, el 60.0% afirmó que fue convocado y estuvo presente, y el 40.0% aseveró que no fue convocado.

Transparencia y Difusión

12. Por medio de la revisión de fotografías, se verificó que los resultados obtenidos mediante las encuestas realizadas por el Aval Ciudadano en las unidades médicas de la muestra de auditoría, fueron publicados en el 91.7% 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 Adecuado y Digno; asimismo, mediante una encuesta aplicada a los avales ciudadanos se constató que el 80.0% afirmó que estos resultados fueron publicados en un espacio dentro de la unidad médica.

Evaluación de la Gestión y Resultados

13. De acuerdo con la documentación entregada y analizada para los trabajos de auditoría a la Participación Social en Salud en el estado de Colima, se determinó que la estrategia del Aval Ciudadano tuvo fortalezas y áreas de mejora las cuales se mencionan a continuación:

Fortalezas:

- Se dispuso de un área encargada de la instalación, control y seguimiento de la figura del Aval Ciudadano dentro de la estructura de la Secretaría de Salud y Bienestar Social del estado.

- El 97.8% de las unidades médicas del estado dispuso de un Aval Ciudadano instalado.
- Se dispuso del acta de instalación del Aval Ciudadano en 11 (91.7%) de las unidades médicas de la muestra de auditoría.
- Los formatos de la Encuesta de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (ESTAD), del Monitoreo Ciudadano (Sugerencias de Mejora y Seguimiento a Carta Compromiso) y de la Carta Compromiso al Ciudadano estuvieron disponibles para el 91.7% de las unidades médicas de la muestra revisada.
- Se realizaron las 3 sesiones del Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS); asimismo, se constató la participación del Aval Ciudadano en dichas reuniones, así como el envío a la DGCES de los informes de seguimiento de acuerdos y el calendario de dichas sesiones.
- Se verificó la instalación del total de los comités de calidad y seguridad del paciente (COCASEP) en las unidades médicas de la muestra de auditoría; a saber, 5 de forma local y 2 de forma jurisdiccional.
- Se supervisó por parte de las autoridades estatales, la operación del Aval Ciudadano a 23 unidades médicas del estado, que dispusieron de la figura instalada.
- Se elaboraron y enviaron a la instancia coordinadora federal, los informes cuatrimestrales de seguimiento de Aval Ciudadano correspondientes al primero y segundo periodos, así como el reporte con los resultados del monitoreo ciudadano de los avales de la entidad y el concentrado de sugerencias y seguimiento a las cartas compromiso registrados en el SESTAD, para el tercer cuatrimestre de 2018.
- Se presentó evidencia de las acciones de capacitación para los avales ciudadanos respecto de sus funciones, así como sobre el llenado específico de los formatos utilizados para el monitoreo ciudadano.
- En el total de las unidades médicas de la muestra de auditoría existieron y funcionaron adecuadamente los mecanismos de captación de quejas, denuncias y sugerencias del Aval Ciudadano (buzón SUG); además, se constató la presencia del Aval Ciudadano o algún usuario de los servicios de salud en el acto de apertura.
- Los resultados obtenidos en las encuestas y entrevistas realizadas por los avales ciudadanos fueron publicados en un espacio dentro de las unidades médicas en el 91.7% de éstas.

Áreas de Mejora:

- De los 7 COCASEP instalados, 3 no sesionaron en 2018, y en ninguno se acreditó la participación de los avales ciudadanos en las sesiones realizadas.

El Gobierno del Estado de Colima, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para que se lleven a cabo las tres sesiones del Comité de Calidad y Seguridad del Paciente en las unidades médicas y la invitación al Aval Ciudadano a dichas reuniones, con lo que se solventa lo observado.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 2 observaciones las cuales fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó la figura de participación social en salud en una muestra de 12 unidades médicas y 10 avales ciudadanos. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el estado de Colima existen avances en la estrategia para impulsar la participación social en el sector salud mediante la constitución, registro, operación y seguimiento de los avales ciudadanos; se identificó un área dentro de la Secretaría de Salud y Bienestar Social del Estado de Colima encargada de la coordinación del trabajo del Aval Ciudadano; el 97.8% de las unidades médicas de la entidad dispuso de la figura de participación social instalada, y en el 91.7% de los centros de salud de la muestra auditada se encontró el acta de instalación correspondiente; se elaboraron los formatos de la ESTAD, del Monitoreo Ciudadano (Sugerencias de Mejora y Seguimiento a Carta Compromiso) y de la Carta Compromiso al Ciudadano, en el 91.7% de las unidades médicas revisadas; el Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS) sesionó en tres ocasiones como lo establece la norma, y se constató la participación del Aval Ciudadano en dichas reuniones; se supervisó a la operación del Aval Ciudadano al 17.0% de las unidades médicas del estado que dispusieron de la figura instalada; de igual forma, se llevaron a cabo acciones de capacitación para los avales ciudadanos para el desarrollo de sus actividades; respecto de los mecanismos de captación de quejas, denuncias y sugerencias del Aval Ciudadano, se constató que en el total de las unidades médicas de la muestra auditada, existieron y funcionaron adecuadamente; y los resultados obtenidos mediante las encuestas realizadas por el Aval Ciudadano en las unidades médicas de la muestra de auditoría fueron publicados en el 91.7% de estas unidades.

No obstante, se identificaron áreas de mejora, ya que de los 7 COCASEP instalados, en 3 no se realizaron sesiones, y en ninguno se acreditó la participación de los avales ciudadanos en dichas reuniones.

Cabe señalar que en estos casos se acordó un programa de trabajo calendarizado con mecanismos que atendió la observación realizada.

En conclusión, el Gobierno del estado de Colima 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 Coordinación Estatal de Percepción y Evaluación de la Calidad de la Secretaría de Salud y Bienestar Social del Estado de Colima.