

## **Gobierno del Estado de Zacatecas**

### **Participación Social en Salud**

Auditoría Combinada de Cumplimiento y Desempeño: 2018-A-32000-21-1540-2019

1540-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 salud.

Muestra Auditada:

15 unidades médicas.

15 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 y 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. El área responsable de la constitución, registro, operación y seguimiento de la figura del Aval Ciudadano es el Departamento de Calidad y Seguridad del Paciente, que se encuentra en la estructura organizacional de los Servicios de Salud de Zacatecas y depende de la Dirección de Atención Médica, cuya titular es la Responsable Estatal de Calidad, y tiene en el cargo dos años; además, se dispuso de un estatuto orgánico y de un manual de organización de los Servicios de Salud de Zacatecas.

Adicionalmente, se comprobó la utilización de la plataforma federal del Sistema de Registro de Aval Ciudadano (SIRAVAL) y se mantuvo comunicación constante con la Dirección General de Calidad y Educación en Salud (DGCEs) de la Secretaría de Salud Federal, mediante oficios, correos electrónicos y vía telefónica; asimismo, para implementar la figura del Aval Ciudadano, fue distribuida la Guía Operativa del Aval Ciudadano entre los Gestores de Calidad, para que éstos, a su vez, la replicaran en sus unidades médicas y fuera implementada dicha figura de participación social con apego y cumplimiento de la misma. De igual manera, se capacitó a los Gestores de Calidad sobre el Lineamiento del Sistema Unificado de Gestión (SUG).

2. De acuerdo con la información proporcionada por el Departamento de Calidad y Seguridad del Paciente de los Servicios de Salud de Zacatecas, las unidades médicas en la entidad, susceptibles de disponer de un Aval Ciudadano, ascendieron a 192 unidades, de las cuales, 148 dispusieron de esta figura, lo que representó el 77.1%.

Para la revisión de las operaciones del Aval Ciudadano, se seleccionó una muestra de 16 unidades médicas, de las cuales, la Directora de Atención Médica manifestó, por medio de oficio, que una unidad médica no dispuso de su Aval Ciudadano debido a que renunció, por lo que sólo se consideraron 15 unidades médicas como muestra de auditoría.

Con base en la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que el 100.0% de las unidades médicas de la muestra seleccionada dispuso de un Aval Ciudadano y su acta

de instalación debidamente firmada; por otra parte, en la plataforma del Sistema de Registro de Aval Ciudadano (SIRAVAL) se registró el 81.3% de las unidades médicas. Adicionalmente, se aplicó un cuestionario a los avales de 15 unidades médicas de la muestra de auditoría y se les preguntó si firmaron un acta de instalación que los acreditara como Aval Ciudadano, a lo que el 93.3% respondió afirmativamente.

**3.** Los avales ciudadanos, a efecto de cumplir con la vigilancia del Trato Digno, realizan cada cuatrimestre encuestas a los usuarios de los servicios de salud, como mínimo 140 encuestas por cuatrimestre para unidades médicas urbanas y 36 para unidades rurales. Al respecto, se revisaron las Encuestas de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (ESTAD), correspondientes a las unidades médicas de la muestra auditada, y se verificó que únicamente el 56.3% presentó las encuestas aplicadas. De acuerdo con las respuestas obtenidas de los avales ciudadanos encuestados, el 80.0% manifestó haber aplicado el formato ESTAD.

El Gobierno del estado de Zacatecas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante oficio dirigido al Departamento de Calidad y Seguridad del Paciente, para que, en lo sucesivo, se realicen programas de capacitación a nivel estatal para los avales ciudadanos, en los que se explique y desarrolle la Guía Operativa emitida por la DGCES, así como vigilar la aplicación cuatrimestral de la Encuesta de Satisfacción Trato Adecuado y Digno (ESTAD) y el cumplimiento en el tamaño de muestra según corresponda al estrato poblacional de cada uno de los establecimientos de atención médica que disponga de Aval Ciudadano instalado. Adicionalmente, presentaron oficios dirigidos a los gestores de calidad, calendario de reuniones, programa de trabajo estatal, así como los programas de la capacitación impartida a los avales ciudadanos por unidad médica, como parte de la evidencia de las gestiones realizadas, con lo que se solventa lo observado.

**4.** Con la revisión del formato para el monitoreo ciudadano, se constató que se aplicó en el 43.8% de las unidades médicas de la muestra de auditoría en el primer cuatrimestre del año y en el 56.3%, en el segundo y tercer cuatrimestres; al respecto, la entidad fiscalizada manifestó mediante oficio, que no dispusieron de la evidencia completa de las unidades médicas de la muestra de auditoría. Asimismo, con la aplicación de cuestionarios, se obtuvo que el 80.0% de los avales ciudadanos utilizó el formato para el monitoreo ciudadano.

El Gobierno del estado de Zacatecas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante oficio dirigido al Departamento de Calidad y Seguridad del Paciente, para que, en lo sucesivo, se realicen programas de capacitación a nivel estatal para los avales ciudadanos, en donde se explique y desarrolle la Guía Operativa emitida por la DGCES, así como vigilar la aplicación cuatrimestral del Formato para el Monitoreo Ciudadano (Sugerencias de Mejora y Seguimiento a Carta Compromiso) en cada uno de los establecimientos de atención médica que disponga de Aval Ciudadano instalado. Adicionalmente, presentaron oficios dirigidos a los gestores de calidad, calendario de reuniones, programa de trabajo estatal, y los programas de la capacitación impartida a los avales ciudadanos por unidad médica, como parte de la evidencia de las gestiones realizadas, con lo que se solventa lo observado.

**5.** Mediante la revisión del formato denominado cartas compromiso al ciudadano, se verificó que se elaboraron únicamente en el 43.8% de las unidades médicas de la muestra auditada, en el primer cuatrimestre; en el 56.3% en el segundo, y en el 43.8% en el tercer cuatrimestre. Asimismo, con la aplicación de un cuestionario a los avales ciudadanos, se obtuvo que el 73.3% elaboró el formato y se establecieron 25 compromisos.

El Gobierno del estado de Zacatecas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante oficio, para que en lo sucesivo, se realicen programas de capacitación a nivel estatal para los avales ciudadanos en los que se explique y desarrolle la Guía Operativa emitida por la DGCES, así como vigilar la aplicación cuatrimestral de la carta compromiso al ciudadano en cada uno de los establecimientos de atención médica que disponga de Aval Ciudadano instalado. Adicionalmente, presentaron oficios dirigidos a los gestores de calidad, calendario de reuniones, programa de trabajo estatal, así como los programas de la capacitación impartida a los avales ciudadanos por unidad médica, como parte de la evidencia de las gestiones realizadas, con lo que se solventa lo observado.

**6.** La Directora de Atención Médica y Líder Estatal de Calidad manifestó, por medio de oficio, que no existieron sesiones del Comité Estatal de Calidad en Salud; adicionalmente, anexó un programa de trabajo para el ejercicio 2019.

El Gobierno del estado de Zacatecas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante oficio dirigido al Departamento de Calidad y Seguridad del Paciente, para que, en lo sucesivo, se realicen programas de capacitación a nivel estatal para los avales ciudadanos en los que se explique y desarrolle la Guía Operativa emitida por la DGCES, así como verificar que se dé cumplimiento al Programa de Trabajo 2019 del Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS). Adicionalmente, presentaron el programa de trabajo para las sesiones del CECAS y el acta de instalación de 2019, como parte de la evidencia de las gestiones realizadas, con lo que se solventa lo observado.

**7.** De acuerdo con la información proporcionada por el Departamento de Calidad y Seguridad del Paciente de los Servicios de Salud de Zacatecas, se constató que el 100.0% de las unidades médicas de la muestra auditada presentó el acta de instalación del Comité de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP), así como de las sesiones, minutas y participación del Aval Ciudadano. Adicionalmente, el 53.3% de los entrevistados respondió que asistió a las reuniones del COCASEP.

**8.** Con la revisión de la evidencia proporcionada por el Departamento de Calidad y Seguridad del Paciente de los Servicios de Salud de Zacatecas, se obtuvo que el 37.5% de los avales ciudadanos fue supervisado por los responsables estatales, mediante los formatos de supervisión, establecidos en la normativa.

9. El Departamento de Calidad y Seguridad del Paciente de los Servicios de Salud de Zacatecas, por medio de oficio, manifestó que la entrega del Informe de Seguimiento Aval Ciudadano: Construir Ciudadanía en Salud fue suprimida, de acuerdo con la Guía Operativa de Aval Ciudadano. Por lo anterior, se revisaron los reportes generados por el SESTAD y se verificó la captura de la información correspondiente al segundo y tercer cuatrimestre de 2018.

### **Capacitación y Asistencia**

10. Mediante la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que se dispuso de un programa de capacitación en el que se incluyó el orden del día y listas de asistencia en el 93.8% de las unidades médicas de la muestra auditada. Adicionalmente, con la aplicación de cuestionarios a los avales ciudadanos, se encontró que el 100.0% recibió capacitación; a su vez, el 73.3% manifestó que la capacitación fue suficiente para desempeñar sus funciones.

### **Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias**

11. Con el análisis de la información presentada por el Departamento de Calidad y Seguridad del Paciente de los Servicios de Salud de Zacatecas, se verificó que en el 68.8% de la muestra auditada se instaló el Sistema Unificado de Gestión, Atención y Orientación al usuario de los servicios de salud (SUG). Asimismo, se revisó el calendario y minutas de aperturas de los buzones de las unidades médicas y se constató la presencia del Aval Ciudadano durante la apertura del buzón ciudadano.

Adicionalmente, de acuerdo con el cuestionario aplicado a los avales ciudadanos, el 100.0% mencionó que el mecanismo para presentar quejas, denuncias y sugerencias en la unidad médica fue el buzón. En caso de haber presentado quejas, denuncias o sugerencias, el 33.3% informó que recibió una respuesta suficiente; el 46.7% recibió una respuesta regular y el 13.3% manifestó que no presentó quejas, denuncias o sugerencias. En la apertura del buzón de la unidad médica, el 60.0% mencionó que fue convocado y estuvo presente; el 26.7% no fue convocado y no estuvo presente; por último, el 13.3% expresó que fue convocado, pero no estuvo presente.

### **Transparencia y Difusión**

12. Con la revisión de la evidencia presentada por la entidad fiscalizada, se verificó que, de la muestra auditada, únicamente una unidad médica dispuso de mecanismos de difusión de los resultados sobre el monitoreo ciudadano, así como los avances en las mejoras y compromisos establecidos a los usuarios de los servicios de salud. Adicionalmente, de acuerdo con la aplicación de cuestionarios a los avales ciudadanos, el 80.0% difundió los resultados del monitoreo ciudadano.

El Gobierno del estado de Zacatecas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante oficio dirigido al

Departamento de Calidad y Seguridad del Paciente para que, en lo sucesivo, se realicen programas de capacitación a nivel estatal para los avales ciudadanos en los que se explique y desarrolle la Guía Operativa emitida por la Dirección General de Calidad y Educación en Salud; para vigilar la difusión cuatrimestral a la comunidad de usuarios y personal de salud sobre los Resultados del Monitoreo Institucional y Ciudadano en cada uno de los establecimientos de atención médica que disponga de la participación del Aval Ciudadano. Adicionalmente, presentó oficios dirigidos a los coordinadores jurisdiccionales con acuse de recibo, así como la evidencia de la capacitación impartida como parte de la evidencia de las gestiones realizadas, con lo que se solventa lo observado.

### **Evaluación de la Gestión y Resultados**

**13.** Con el análisis de la información entregada para los trabajos de auditoría, se determinó que existen fortalezas y áreas de mejora en la estrategia del Aval Ciudadano, las cuales se mencionan a continuación:

Fortalezas:

- El 77.1% de las unidades médicas en la entidad federativa dispusieron de un aval ciudadano.
- El 100.0% de las unidades médicas de la muestra auditada instalaron su aval ciudadano.
- El 100.0% de los avales ciudadanos entrevistados, aseguró que firmó el acta de instalación de la figura de participación social.
- El 100.0% de las unidades médicas dispuso del Comité de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP).
- El 37.5% de los avales ciudadanos fue supervisado por los responsables estatales.
- En el 68.8% de las unidades médicas de la muestra auditada se instaló el Sistema Unificado de Gestión, Atención y Orientación al usuario de los servicios de salud (SUG).
- El 93.8% de los avales ciudadanos recibió capacitación.

Áreas de Mejora:

- El Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS) no sesionó en 2018.
- Únicamente se aplicó la Encuesta de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (ESTAD) en el 56.3% de las unidades médicas de la muestra de auditoría.

- El formato de monitoreo ciudadano se aplicó en el 43.8% de las unidades médicas de la muestra de auditoría en el primer cuatrimestre, y en el 56.3% en el segundo y tercer cuatrimestre.
- Únicamente una unidad médica de la muestra auditada difundió los resultados del monitoreo ciudadano.

El Gobierno del estado de Zacatecas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante oficio dirigido al Departamento de Calidad y Seguridad del Paciente, para que, en lo sucesivo, se mantenga actualizado el padrón de avales ciudadanos en la entidad; se aplique la Encuesta de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (ESTAD), el formato de monitoreo ciudadano y el formato de cartas compromiso al ciudadano en las unidades médicas de la entidad; se lleve a cabo el plan de trabajo del Comité Estatal de Calidad en Salud para el ejercicio 2019; se supervise el adecuado funcionamiento del Sistema Unificado de Gestión, Atención y Orientación al usuario de los servicios de salud (SUG); se promueva en las unidades médicas de la entidad la difusión de los resultados sobre el monitoreo ciudadano; se realicen programas de capacitación a nivel estatal para los avales ciudadanos en la que se explique y desarrolle la Guía Operativa emitida por la Dirección General de Calidad y Educación en Salud.

Adicionalmente, presentaron oficios dirigidos a los gestores de calidad, calendario de reuniones, programa de trabajo estatal, así como los programas de capacitación impartida a los avales ciudadanos por unidad médica; el programa de trabajo del CECAS y el acta de instalación; y oficios dirigidos a los coordinadores jurisdiccionales con acuse de recibo, como parte de la evidencia de las gestiones realizadas, con lo que se solventa lo observado.

### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinaron 6 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 del Aval Ciudadano en una muestra de 15 unidades médicas y 15 avales ciudadanos. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el estado de Zacatecas existió un avance en la estrategia de impulsar la participación social en el sector salud mediante la constitución, registro, operación y seguimiento de los avales ciudadanos, ya que el 77.1% de las unidades médicas en la entidad federativa dispusieron de un Aval Ciudadano; el 100.0% de las unidades médicas de la muestra auditada instalaron su Aval Ciudadano; el 100.0% de los avales ciudadanos entrevistados firmó el acta de instalación de la figura de participación social; el 100.0% de las unidades médicas dispuso del Comité de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP); el 37.5% de los avales ciudadanos fue supervisado por los responsables estatales; en el 68.8% de las unidades médicas de la muestra

de auditoría se instaló el Sistema Unificado de Gestión, Atención y Orientación al usuario de los servicios de salud (SUG), y el 93.8% de los avales ciudadanos recibió capacitación.

No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que el Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS) no sesionó en 2018; se aplicó la Encuesta de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (ESTAD) sólo en el 56.3% de la muestra auditada en 2018; el formato de monitoreo ciudadano se aplicó únicamente en el 43.8% de las unidades médicas de la muestra de auditoría en el primer cuatrimestre, y en el 56.3% en el segundo y tercer cuatrimestre, y solamente una unidad médica de la muestra auditada difundió los resultados del monitoreo ciudadano.

Se acordó un programa de trabajo calendarizado con mecanismos que atendieron las observaciones realizadas.

En conclusión, el Gobierno del estado de Zacatecas cumplió con las disposiciones normativas referentes a la promoción, constitución, funcionamiento, control y seguimiento de los avales ciudadanos, 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*

El Departamento de Calidad y Seguridad del Paciente de los Servicios de Salud de Zacatecas.