

## **Gobierno del Estado de Sonora**

### **Participación Social en Salud**

Auditoría Combinada de Cumplimiento y Desempeño: 2018-A-26000-21-1341-2019

1341-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:**

19 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. La Dirección de Calidad, adscrita a la Dirección General de Enseñanza y Calidad de la Secretaría de Salud Pública del estado de Sonora y de los Servicios de Salud de Sonora, es el área encargada de la coordinación de la figura del Aval Ciudadano; su operación se basó en un manual de organización, un reglamento interno y un organigrama. Su titular manifestó tener un mes y medio en su cargo, y dispuso de su nombramiento; el área se integró por seis personas, pero sólo una persona fue la encargada de coordinar la operación del programa de Aval Ciudadano, quien se desempeñó en el cargo de coordinador para el monitoreo del Sistema Nacional de Indicadores de Calidad en Salud (INDICAS). Las principales funciones del área fueron realizar la difusión, supervisión y capacitación a los gestores de calidad y a los avales ciudadanos; cabe mencionar que se realizaron convenios con las universidades en las seis jurisdicciones sanitarias del estado, con la finalidad de disponer de mejores resultados en el monitoreo y aplicación de la mejora continua.

Para el seguimiento de la información derivada del monitoreo ciudadano del Sistema de la Encuesta de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (SESTAD), se notificó de manera oficial el calendario de apertura a las seis jurisdicciones sanitarias, las cuales son las responsables de la recepción y captura del monitoreo ciudadano de sus unidades médicas; por otra parte, las acciones que se implementaron para la constitución del Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS), fueron por invitación mediante oficios y correos electrónicos, donde se destacó la importancia de la constitución y funcionamiento del CECAS; los Comités de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP), se constituyeron a nivel jurisdiccional y local, el apoyo que se brindó por parte del área encargada de la figura del Aval Ciudadano, fue mediante asesorías, capacitaciones y talleres informativos sobre el funcionamiento y sesiones de trabajo para el adecuado funcionamiento del COCASEP.

**2.** Con la revisión de la documentación proporcionada por la Dirección de Calidad, se verificó que las 19 unidades médicas de la muestra de auditoría, dispusieron del acta de instalación del Aval Ciudadano; asimismo, cumplieron con las firmas requeridas y se comprobó que fueron registradas en la plataforma del Sistema de Registro de Aval Ciudadano (SIRAVAL).

Adicionalmente, por medio del análisis de una relación de unidades médicas y avales ciudadanos, se constató que en 2018 existieron 259 unidades médicas en la entidad, susceptibles de disponer de un Aval Ciudadano, de las cuales, únicamente el 63.3% (164) dispuso de esa figura participativa; asimismo, se constató que existieron 145 avales ciudadanos a título individual y 19 fueron avalados por universidades, agrupaciones y asociaciones civiles. Por otra parte, se aplicaron 10 cuestionarios a los avales ciudadanos de una muestra de auditoría de 19, donde la totalidad manifestó que firmaron el acta de instalación que los acreditó como Aval Ciudadano. No se aplicaron 9 cuestionarios a los avales ciudadanos, debido a que no se presentaron por cuestiones personales.

El Gobierno del estado de Sonora, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante oficios dirigidos a los Jefes Jurisdiccionales y a los Directores de Hospitales, para que instalen la figura del Aval Ciudadano en las unidades médicas a su cargo; asimismo, solicitó actualizar la base de datos de los avales ciudadanos. Al respecto, se presentó como evidencia de las acciones emprendidas, listas de asistencia de la capacitación otorgada a los avales ciudadanos, donde se les mencionaron sus atribuciones y funciones. Mediante las actas respectivas se evidenció la instalación de los avales ciudadanos en las unidades médicas que no lo habían instalado, con lo que se solventa lo observado.

**3.** Con la revisión de los formatos de la Encuesta de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (ESTAD), correspondientes a las unidades médicas de la muestra de auditoría, se constató que únicamente el 73.7% realizó las encuestas en el primer cuatrimestre, el 89.5% presentó las encuestas aplicadas en el segundo cuatrimestre y el 94.7% para el tercero, por lo que no se cumplió con el total de encuestas que deben aplicar los avales. Por normativa, a efectos de cumplir con la vigilancia del Trato Digno, los avales tendrán que realizar cada cuatrimestre encuestas a los usuarios de los servicios de salud, como mínimo 140 por cuatrimestre para unidades médicas urbanas y 36 para unidades rurales.

De acuerdo con las respuestas obtenidas de los avales ciudadanos encuestados, el 90.0% manifestó haber aplicado el formato ESTAD y el 10.0% respondió que no realizó las encuestas.

El Gobierno del estado de Sonora, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante oficios dirigidos a los Jefes Jurisdiccionales y a los Directores de Hospitales, para que capaciten y supervisen la elaboración de las ESTAD, con la finalidad de dar cumplimiento con el mínimo de encuestas a realizar por cuatrimestre. Al respecto, se presentó, como evidencia de las acciones emprendidas, listas de asistencia de la capacitación otorgada a los avales ciudadanos, donde se les informó el correcto llenado de las ESTAD; asimismo, se enviaron las encuestas faltantes de las unidades médicas de la muestra de auditoría, con lo que se solventa lo observado.

**4.** Mediante la revisión del Formato para el Monitoreo Ciudadano, se verificó que el 73.7% de las unidades médicas de la muestra de auditoría realizó el monitoreo de un cuatrimestre, el 84.2% realizó dos cuatrimestres y el 94.7% elaboró los tres cuatrimestres, correspondientes a 2018. Respecto del cuestionario aplicado a los avales ciudadanos encuestados, el 90.0% respondió que elaboró el Formato para el Monitoreo Ciudadano y el 10.0% respondió que no lo aplicó.

El Gobierno del estado de Sonora, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante oficios dirigidos a los Jefes Jurisdiccionales y a los Directores de Hospitales, para que realicen el Formato para el Monitoreo Ciudadano por cuatrimestre. Al respecto, se presentó como evidencia de las acciones emprendidas, listas de asistencia de la capacitación otorgada a los avales ciudadanos, en la cual se les dio a conocer el correcto llenado de los Formatos para el Monitoreo Ciudadano; asimismo, se entregaron los Formatos para el Monitoreo Ciudadano faltantes de las unidades médicas de la muestra de auditoría, con lo que se solventa lo observado.

**5.** Con la revisión de las Cartas Compromiso al Ciudadano realizadas en 2018, de las 19 unidades médicas de la muestra de auditoría, se identificó que 18 dispusieron de evidencia; de éstas, únicamente el 68.4% las elaboró para los tres cuatrimestres, el 15.8% para dos cuatrimestres, el 10.5% para un cuatrimestre y el 5.3% restante no realizó ninguna, por lo que sólo se dispuso de 47 de un total de 57 cartas compromiso solicitadas, lo que representó el 82.4% del total. Adicionalmente, mediante la aplicación de un cuestionario a los avales ciudadanos de las unidades médicas de la muestra de auditoría, respecto de cuántas cartas compromiso elaboraron y firmaron en 2018, el 70.0% elaboró tres, el 20.0% señaló que elaboró una y el 10.0% restante no elaboró formato alguno.

El Gobierno del estado de Sonora, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante oficios dirigidos a los Jefes Jurisdiccionales y a los Directores de Hospitales, para que realicen las Cartas Compromiso por cuatrimestre. Al respecto, se presentó como evidencia de las acciones emprendidas, listas de asistencia de la capacitación otorgada a los avales ciudadanos, donde se les enfatizó la importancia de la elaboración de las Cartas Compromiso; asimismo, se entregaron las Cartas Compromiso faltantes de la muestra de auditoría, con lo que se solventa lo observado.

**6.** Se constató que el Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS) fue instalado el 19 abril de 2018, asimismo, se elaboró un calendario de reuniones estratégicas del CECAS, y se comprobó que se llevaron a cabo todas sus sesiones ordinarias para el cumplimiento de sus funciones.

**7.** Mediante la revisión de las actas de instalación de los Comités de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP) en las unidades médicas de la muestra de auditoría, se constató que 13 unidades médicas pertenecieron al nivel jurisdiccional, y las 6 unidades médicas restantes realizaron su comité de manera individual; asimismo, se dispuso de un calendario de sesiones y se constató que éstas fueron realizadas en tres ocasiones; cabe destacar que se identificó la

participación de un Aval Ciudadano en al menos una de las sesiones realizadas por el COCASEP. Adicionalmente, de acuerdo con las respuestas de los avales ciudadanos encuestados, el 50.0% mencionó haber estado presente en alguna reunión del COCASEP y el otro 50.0% mencionó que no estuvo presente por cuestiones laborales.

**8.** Se verificó que la supervisión realizada por parte de las autoridades estatales respecto de la operación del Aval Ciudadano fue mediante el Formato de Supervisión de Aval Ciudadano en Unidades Médicas; sin embargo, únicamente se supervisó a los avales ciudadanos de 7 establecimientos médicos de un total de 164 unidades que dispusieron de dicha figura, lo que representó el 4.3% del total, porcentaje menor al 10.0% establecido en la normativa.

El Gobierno del estado de Sonora, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante oficios dirigidos a los Jefes Jurisdiccionales y a los Directores de Hospitales, para que realicen la supervisión de las Unidades Médicas por medio del Formato de Supervisión de Aval Ciudadano. Al respecto, se presentó como evidencia de las acciones emprendidas, la supervisión de 27 unidades médicas de un total de 164 unidades, lo que representó el 16.4 % del total, porcentaje mayor al 10.0% establecido en la normativa, con lo que se solventa lo observado.

**9.** Mediante la revisión cuatrimestral de los Informes de Seguimiento del Aval Ciudadano elaborados en 2018, se constató que se realizaron adecuadamente y fue capturada la información requerida en la plataforma del Sistema de la Encuesta de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (SESTAD); asimismo, se comprobó mediante correo electrónico que dichos informes fueron comunicados al personal de la instancia coordinadora federal.

### **Capacitación y Asistencia**

**10.** Mediante la revisión de los oficios de invitación y de las listas de asistencia, se constató que se capacitó a los gestores de calidad y a los avales ciudadanos, sobre el llenado de los formatos “Carta Compromiso al Ciudadano”, “Formato para el Monitoreo Ciudadano” y “Encuesta de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno”.

Como resultado del cuestionario aplicado a los avales de 10 unidades médicas de la muestra de auditoría, respecto de si les dieron a conocer el correcto llenado de los formatos ESTAD, Monitoreo Ciudadano y Cartas Compromiso, la Carta Compromiso al Ciudadano y la Guía de Cotejo para el Monitoreo Ciudadano, el 100.0% respondió afirmativamente; asimismo, se consideró que la capacitación fue suficiente para el cumplimiento de sus funciones como Aval Ciudadano.

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

**11.** Mediante la verificación del adecuado funcionamiento del Sistema Unificado de Gestión (SUG) para la atención y orientación al usuario de los servicios de salud en las unidades médicas de la muestra de auditoría, se constató que en las 19 unidades se dispuso de un calendario y de minutas de apertura del buzón. Por otra parte, mediante el cuestionario aplicado a 10 de los avales ciudadanos, respecto de si existió a su alcance algún mecanismo para presentar quejas, denuncias y sugerencias dentro de las unidades médicas, el 100.0% respondió afirmativamente; de los avales que afirmaron haber presentado alguna queja, denuncia o sugerencia, el 80.0% calificó la atención de las autoridades como suficiente, el 10.0% como regular, y el 10.0% manifestó que nunca presentó quejas, denuncias o sugerencias. Asimismo, al preguntarles si fueron convocados para la apertura del buzón de quejas, el 90.0% mencionó que fue convocado y estuvo presente, y el 10.0% señaló que no estuvo presente por cuestiones laborales.

### **Transparencia y Difusión**

**12.** Con la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que únicamente el 84.2% de las unidades médicas de la muestra de auditoría publicaron, en un lugar visible dentro del establecimiento médico, los resultados obtenidos de las encuestas y entrevistas realizadas por el Aval Ciudadano, correspondientes a 2018. Adicionalmente, mediante el cuestionario aplicado a 10 avales ciudadanos de la muestra de auditoría, respecto de la publicación de los resultados obtenidos en las encuestas y entrevistas que realizaron a los usuarios en un espacio dentro de la unidad médica, el 90.0% mencionó que sí realizó dicha acción.

El Gobierno del estado de Sonora, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante oficios dirigidos a los Jefes Jurisdiccionales y a los Directores de Hospitales, para que publiquen en un lugar visible dentro de las unidades médicas los resultados obtenidos de las encuestas y entrevistas realizadas por el Aval Ciudadano; asimismo, entregaron las publicaciones de las actividades realizadas por los avales ciudadanos en las unidades médicas, con lo que se solventa lo observado.

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

**13.** De acuerdo con la documentación entregada y analizada para los trabajos de auditoría de la Participación Social en Salud del estado de Sonora, se determinó que la figura de participación social, presentó fortalezas y áreas de mejora, las cuales se mencionan a continuación:

Fortalezas:

- En los Servicios de Salud de Sonora existió un área encargada de la coordinación, registro, operación, seguimiento y evaluación de los avales ciudadanos.
- Se proporcionaron las actas de instalación de las unidades médicas de la muestra de auditoría.
- Se utilizó la plataforma SIRAVAL para el registro de los avales ciudadanos.
- Se realizó la instalación del CECAS; asimismo, se dispuso de las sesiones realizadas.
- Se instaló el COCASEP en las 19 unidades médicas de la muestra de auditoría.
- Se invitó a participar al Aval Ciudadano en una sesión del COCASEP.
- Se dispuso de evidencia de las capacitaciones realizadas a los avales ciudadanos de la muestra de auditoría.
- Se proporcionaron los calendarios y las minutas de aperturas del buzón.

Áreas de Mejora:

- De las unidades médicas en la entidad, susceptibles de tener un Aval Ciudadano, únicamente el 63.3% dispuso de esta figura participativa.
- No se dispuso de las Encuestas de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (ESTAD), en el 26.3% del primer cuatrimestre, 10.5% del segundo cuatrimestre y 5.3% del tercer cuatrimestre.
- Únicamente se realizaron 47 cartas compromiso al ciudadano de un total de 57, en las unidades de salud que integraron la muestra de auditoría.
- No se llevó a cabo la totalidad de los Formatos para el Monitoreo Ciudadano, en el 26.3% del primer cuatrimestre, 15.8% del segundo cuatrimestre y 5.3% del tercer cuatrimestre.
- Se llevó a cabo sólo el 4.3% de la supervisión de la operación del Aval Ciudadano.
- Únicamente el 84.2% de las unidades médicas de la muestra de auditoría publicó los resultados obtenidos de las encuestas y entrevistas realizadas por el Aval Ciudadano.

El Gobierno del estado de Sonora, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante oficios, en las cuales se hizo énfasis en la implementación de mecanismos de atención a las observaciones generadas; asimismo, se envió la documentación correspondiente para subsanar las áreas de mejora detectadas, con lo que se solventa lo observado.

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

Se determinaron 7 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 19 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 Sonora existió un avance en la estrategia de impulsar la participación social en salud, ya que existió un área encargada de la constitución, operación y seguimiento de los avales ciudadanos, denominada Dirección de Calidad; se proporcionaron todas las actas de instalación de las unidades médicas de la muestra de auditoría; se utilizó la plataforma SIRAVAL para el registro de los avales ciudadanos; se realizó la instalación del CECAS y se realizaron sus sesiones programadas; se instaló el COCASEP en las 19 unidades médicas de la muestra de auditoría; se invitó a participar al Aval Ciudadano en una sesión del COCASEP; se dispuso de evidencia de las capacitaciones realizadas a los avales ciudadanos de la muestra de auditoría; se proporcionaron los calendarios y las minutas de aperturas del buzón de quejas, denuncias y sugerencias.

No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que no se instaló la totalidad de los avales ciudadanos en las unidades médicas; no se dispuso del total de las Encuestas de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (ESTAD); no se realizaron todas las cartas compromiso al ciudadano; no se llevó a cabo la totalidad de los formatos para el Monitoreo Ciudadano en los tres cuatrimestres de 2018; no se supervisó la operación de los Avales Ciudadanos en las unidades médicas; no se publicaron en la totalidad de las unidades médicas, los resultados obtenidos de las encuestas y entrevistas realizadas por el Aval Ciudadano.

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

En conclusión, el Gobierno del estado de Sonora no 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, no obstante que existió un avance en la estrategia para impulsar esta participación.

***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 Dirección de Calidad de los Servicios de Salud de Sonora.