

Gobierno del Estado de Tlaxcala

Participación Social en Salud

Auditoría Combinada de Cumplimiento y Desempeño: 2018-A-29000-21-1438-2019

1438-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 médicas

8 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 directa con el personal del Departamento de Calidad y Educación en Salud de la Secretaría de Salud y Organismo Público Descentralizado Salud de Tlaxcala, se verificó que este departamento es el responsable de la coordinación de la figura del Aval Ciudadano en la entidad, está ubicado en el organigrama institucional y sus funciones se establecieron en el reglamento interior del organismo, entre las cuales se encuentra la de impulsar la contraloría social mediante la participación ciudadana como mecanismo de evaluación de la calidad de los servicios de salud.

El Responsable Estatal de Calidad (REC) ocupó el cargo como Jefe del Departamento de Calidad y Educación en Salud desde el 3 de octubre de 2017, como se constató en su nombramiento, y dispuso de cuatro personas para coordinar las tareas del Aval Ciudadano.

En relación con las acciones para la implementación de la figura del Aval Ciudadano, se realizaron actividades de difusión, promoción, invitación y coordinación con las instituciones públicas y privadas, así como con la ciudadanía en general.

La coordinación a nivel estatal para la captura y seguimiento del monitoreo ciudadano en el Sistema de la Encuesta de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (SESTAD), se realizó por medio de los gestores de calidad jurisdiccionales, quienes integran al sistema la información obtenida de las encuestas que aplica el Aval ciudadano.

La operación de los avales ciudadanos se supervisó por medio de los gestores de calidad jurisdiccionales y hospitalarios, y mediante supervisiones programadas en la entidad para valorar la adecuada integración, capacitación y funcionamiento del Aval Ciudadano; se seleccionaron las unidades médicas que no fueron supervisadas en años anteriores o tuvieron un cambio de Aval Ciudadano.

El Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS) se reinstala mediante una invitación a las instituciones del comité interinstitucional, se promocionan proyectos de Calidad en Salud e invitaciones a los proyectos de Gestión de Calidad; asimismo, se apoya a los establecimientos médicos mediante la capacitación para la instalación de los comités de calidad y seguridad del paciente (COCASEP), se fomentan las sesiones de éstos y se supervisan sus actividades.

En relación con la capacitación al personal sobre el proceso del Aval Ciudadano se señaló que ésta se realiza mensualmente para los gestores de calidad jurisdiccionales y hospitalarios, y a su vez ellos capacitan a los responsables de las unidades médicas; de igual forma, se realiza una capacitación anual para los avales ciudadanos y se les proporciona el material necesario.

El seguimiento de las observaciones y sugerencias de los avales ciudadanos que no fueron atendidas en el nivel local, se realizó por medio de una solicitud de atención a los niveles jerárquicos superiores; de igual forma, el seguimiento de las cartas compromiso que no fueron atendidas en tiempo y forma, se realizó por medio de un control de éstas.

Mediante el portal de Transparencia de la Secretaría de Salud y O.P.D. Salud de Tlaxcala, se difundieron los resultados y avances obtenidos del monitoreo ciudadano y se dispone de un tablero específico y exclusivo para la publicación de resultados del trabajo del Aval Ciudadano y del Sistema Unificado de Gestión (SUG), que se encuentra en cada una de las salas de espera de las unidades médicas.

2. Se determinó por medio del análisis de una relación de unidades médicas y avales ciudadanos de la entidad, que existieron 213 unidades médicas en el estado, de las cuales el 95.8% (204) dispuso de un Aval Ciudadano instalado, a saber, 200 ciudadanos a título individual, 2 universidades, 1 institución educativa y 1 agrupación diversa. Adicionalmente, las 13 unidades médicas de la muestra de auditoría dispusieron del acta de instalación del Aval Ciudadano y se comprobó su registro en la plataforma del Sistema de Registro de Aval Ciudadano (SIRAVAL), por medio de capturas de pantalla.

Mediante la aplicación de un cuestionario a 8 avales ciudadanos de la muestra de auditoría, se obtuvo que todos firmaron el acta de instalación que los acredita como Aval Ciudadano. Cabe señalar que solo 8 avales ciudadanos de las unidades médicas de la muestra auditada, atendieron la convocatoria para la aplicación del cuestionario, lo cual se informó, mediante un oficio signado por el Director de Atención Especializada en Salud.

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, se constató que 12 unidades médicas dispusieron de información en el primer cuatrimestre. De un total de 728 encuestas que se debieron aplicar, se aplicaron 697 (95.7%), cuya diferencia se explicó por medio de un oficio signado por el Director de Atención Especializada en Salud, en el que se informó que algunas unidades médicas, en el primer cuatrimestre, utilizaron los formatos del Sistema Nacional de Indicadores de Calidad en Salud (INDICAS) debido a la transición al Sistema de la Encuesta de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (SESTAD); en el segundo y tercer cuatrimestres se aplicó el 100.0% de las encuestas. Finalmente, mediante la aplicación

de un cuestionario a ocho avales ciudadanos, se desprendió que todos afirmaron que aplicaron el formato de la ESTAD en 2018.

4. Se revisaron 35 Formatos para el Monitoreo Ciudadano (sugerencias de mejora y seguimiento a carta compromiso) que se realizaron de forma cuatrimestral en las 13 unidades médicas de la muestra de auditoría; en el primer cuatrimestre se elaboró el 91.7% de los formatos; por medio de oficio signado por el Director de Atención Especializada en Salud se informó que una unidad médica no dispuso del Aval Ciudadano en el primer cuatrimestre y que algunas unidades médicas utilizaron los formatos pertenecientes al INDICAS en el primer cuatrimestre, debido al cambio al SESTAD; en el segundo y tercer cuatrimestres se elaboró el 92.3% de los formatos.

Mediante la aplicación de un cuestionario a ocho avales ciudadanos, se obtuvo que todos elaboraron el formato para el Monitoreo Ciudadano (sugerencias de mejora y seguimiento a carta compromiso).

5. Se revisaron 39 cartas compromiso (97.5%) de las 40 que se debieron realizar en las unidades médicas de la muestra de auditoría, las cuales se encontraron debidamente firmadas. Se formularon 13 de 14 cartas para el primer cuatrimestre (92.9%); por medio de un oficio signado por el Director de Atención Especializada en Salud, se informó que en 2 unidades médicas no se dispuso de información, debido a que se inundaron las instalaciones, no se contó con la figura del aval ciudadano en el primer cuatrimestre, y algunas unidades médicas utilizaron los formatos pertenecientes al INDICAS en el primer cuatrimestre por el cambio al SESTAD; en el segundo y tercer cuatrimestres se elaboraron 13 cartas (100.0%). Asimismo, mediante la aplicación de un cuestionario a 8 avales ciudadanos, el 37.5% afirmó que elaboró y firmó 3 cartas compromiso, el 25.0% indicó que elaboró 2, el 12.5% hizo 1 y el 25.0% respondió que elaboró más de 3.

6. Por medio de un oficio signado por el Director de Atención Especializada en Salud, se informó que no se reinstaló el Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS), debido a que no se dispuso en el momento del personal suficiente en la Jefatura de Innovación y Calidad Estatal, por lo cual tampoco se llevaron a cabo las sesiones correspondientes.

El Gobierno del Estado de Tlaxcala, 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 y Director General del Organismo Público Descentralizado Salud de Tlaxcala, por medio del cual solicitó a la Jefa del Departamento de Calidad y Educación en Salud, se instale el Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS) y que se lleven a cabo de manera efectiva, las tres sesiones de acuerdo con la calendarización del CECAS, que el Representante Estatal de Calidad funja como Secretario Técnico, que se considere la participación del Aval Ciudadano en las sesiones, y se tenga evidencia del envío del informe de seguimiento de las sesiones a la Dirección General de Calidad y Educación en Salud (DGCES) con lo que se solventa lo observado.

Adicionalmente, el Director de Atención Especializada en Salud envió copia certificada del Acta de Instalación del CECAS, la minuta de su primera sesión, y un correo electrónico como evidencia de su envío a la DGCES.

7. Por medio del análisis de las actas de instalación de los comités de calidad y seguridad del paciente (COCASEP), se verificó que 12 unidades médicas de la muestra auditada (92.3% del total) pertenecieron a un comité instalado, a saber, 3 de forma local y 9 de forma jurisdiccional, en las cuales, el Gestor de Calidad fungió como secretario técnico; asimismo, se identificó que en los comités instalados se realizaron las 3 sesiones correspondientes a 2018 (92.3%); de igual forma, se comprobó el calendario de sesiones del COCASEP en 12 unidades (92.3%), así como la participación del Aval Ciudadano en las sesiones de las unidades. Finalmente, por medio del cuestionario aplicado a los avales ciudadanos de la muestra de auditoría, el 62.5% afirmó que asistió a alguna reunión del COCASEP.

8. Respecto de la operación del Aval Ciudadano, mediante la revisión del Formato de Supervisión del Aval Ciudadano en Unidades Médicas, se verificó que las autoridades estatales supervisaron 20 establecimientos médicos de los 204 existentes en la entidad con la figura instalada; además, se presentó la evidencia del envío de los formatos a la Dirección de Mejora de Procesos en la Secretaría de Salud por medio de un oficio, con el 10.0% de las supervisiones que se requieren como mínimo.

9. Mediante la revisión de un Informe de Seguimiento del Aval Ciudadano, se constató que esta actividad se realizó para el primer cuatrimestre conforme a la normativa; además, se envió en tiempo y forma a la instancia coordinadora federal mediante oficio y correo electrónico; para el segundo y tercer cuatrimestres, se presentaron como evidencia las capturas de pantalla de reportes de los resultados del monitoreo del Aval Ciudadano e Institucional de las tres jurisdicciones que tiene la entidad, lo anterior debido al cambio del Sistema INDICAS por el SESTAD como se señaló en el oficio signado por el Director de Atención Especializada en Salud.

Capacitación y Asistencia

10. Mediante la revisión de minutas, oficios, listas de asistencia, presentaciones y correos electrónicos, se verificó que se capacitó a todos 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 temas sobre el uso de la herramienta del SUG, el SESTAD y el llenado correcto de formatos de la ESTAD y los correspondientes al Monitoreo Ciudadano (sugerencias de mejora y seguimiento a carta compromiso), así como la carta compromiso y la importancia del Aval Ciudadano.

Adicionalmente, del cuestionario aplicado a los avales de las unidades de la muestra se obtuvo lo siguiente: seis avales ciudadanos (75.0%) 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; y dos avales (25.0%) sólo de la

ESTAD; del total de los encuestados, el 87.5% consideró suficiente la capacitación y el 12.5% como regular.

Mecanismos de Captación y 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 SUG, del cual dispusieron todas las unidades médicas de la muestra de auditoría. Asimismo, todas las unidades contaron con las minutas de apertura de los buzones, en las cuales participó el Aval Ciudadano.

Finalmente, de la encuesta aplicada a los avales ciudadanos de la muestra, el total afirmó disponer de mecanismos para presentar quejas, denuncias o sugerencias, mediante el buzón y de forma directa con el personal de la unidad médica principalmente; asimismo, el 100.0% afirmó que presentó quejas, denuncias o sugerencias, y de éstos, el 87.5% calificó la atención de las autoridades como suficiente y el 12.5% la catalogó como regular. Sobre su participación en la apertura del buzón y convocatoria, el 75.0% afirmó que fue convocado y estuvo presente durante la apertura del buzón de la unidad médica, el 12.5% fue convocado, pero no pudo ir, y el 12.5% no fue convocado y no estuvo presente.

Transparencia y Difusión

12. Por medio de la revisión de la memoria fotográfica de los resultados obtenidos del monitoreo ciudadano en las unidades médicas de la muestra de auditoría, se verificó que dicho material fue publicado en el 15.4% 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 encuesta aplicada a los avales ciudadanos de la muestra, el 62.5% afirmó que los resultados obtenidos en las encuestas y entrevistas que realizó a los usuarios de los servicios de salud, fueron publicados en un espacio dentro de la unidad médica.

El Gobierno del Estado de Tlaxcala, 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 y Director General del Organismo Público Descentralizado Salud de Tlaxcala, por medio del cual solicitó a la Jefa del Departamento de Calidad y Educación en Salud, que los resultados sobre el Monitoreo Ciudadano, así como los avances en las mejoras y compromisos establecidos sean difundidos a los usuarios de los servicios de salud, con lo que se solventa lo observado.

Adicionalmente, entregó copia de oficios signados por la Jefa del Departamento de Calidad y Educación en Salud dirigidos a las jurisdicciones sanitarias I y III, y tres unidades médicas, donde solicitó que los resultados sobre el Monitoreo Ciudadano y los avances en las mejoras y compromisos establecidos, sean difundidos a los usuarios de los servicios de salud y se genere evidencia de su cumplimiento; y envió evidencia de la difusión de los resultados del Monitoreo Ciudadano.

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 y Organismo Público Descentralizado Salud de Tlaxcala.
- Las funciones del Departamento de Calidad y Educación en Salud están establecidas en el Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado Salud de Tlaxcala.
- El 95.8% de las unidades médicas del estado dispuso de un Aval Ciudadano instalado.
- Se dispuso del 100.0% de las actas constitutivas de los avales ciudadano de las unidades médicas de la muestra de auditoría.
- Se elaboraron 2,606 (99.0%) Encuestas de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (ESTAD) en las unidades médicas de la muestra de auditoría de acuerdo con la normativa vigente en 2018.
- Se dispuso del 92.1% de los formatos para el Monitoreo Ciudadano (sugerencias de mejora y seguimiento a carta compromiso) de las unidades médicas revisadas.
- Se elaboró el 97.5% de las cartas compromiso.
- El 92.3% de las unidades médicas de la muestra perteneció a un comité de calidad y seguridad del paciente (COCASEP) instalado.
- El 10.0% de los avales ciudadanos se supervisaron por medio del Formato de Supervisión de Aval Ciudadano en Unidades Médicas como lo indica la normativa.
- Se reportó la información correspondiente en tiempo y forma en el Sistema de la Encuesta de Trato Adecuado y Digno (SESTAD).
- Se proporcionó capacitación al Aval Ciudadano en todas las unidades médicas de la muestra.
- El 100.0 % de las unidades médicas revisadas dispuso del calendario de apertura del buzón SUG.

- Las minutas de apertura del buzón estuvieron disponibles para todas las unidades médicas en las cuales participó el Aval Ciudadano.

Áreas de Mejora

- No se realizó la instalación del Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS).
- La difusión de los resultados del monitoreo ciudadano se realizó en el 15.4% de las unidades médicas.

El Gobierno del Estado de Tlaxcala, 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 y Director General del Organismo Público Descentralizado Salud de Tlaxcala, por medio del cual solicitó a la Jefa del Departamento de Calidad y Educación en Salud que se implementen los mecanismos para la atención de las áreas de mejora detectadas; adicionalmente, se presentó la evidencia documental correspondiente, con lo que se solventa lo observado.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 3 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 8 avales ciudadanos. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el estado de Tlaxcala existió un avance importante en la estrategia de impulsar la participación social en salud, existió un área encargada de los avales ciudadanos, denominada Departamento de Calidad y Educación en Salud; 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 2,606 (99.0%) Encuestas de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (ESTAD) de las unidades médicas de la muestra de auditoría de acuerdo con la normativa; se dispuso del 92.1% de los formatos para el Monitoreo Ciudadano (sugerencias de mejora y seguimiento a carta compromiso); se presentó evidencia de la elaboración del 97.5% de las cartas compromiso; asimismo, se instaló el 92.3% de los comités de calidad y seguridad al paciente (COCASEP); se supervisó al 10.0% de los avales ciudadanos como lo indica la normativa; se reportó la información correspondiente en tiempo y forma en el Sistema de la Encuesta de Trato Adecuado y Digno (SESTAD); se proporcionó capacitación al Aval Ciudadano en todas las unidades médicas de la muestra; el 100.0% de las unidades médicas revisadas dispuso del calendario de apertura del buzón del Sistema Unificado de Gestión (SUG), y se dispuso de las minutas de apertura del buzón para todas las unidades médicas.

No obstante, existen áreas de mejora, como es el caso de la falta de la instalación del Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS) y la insuficiente difusión de los resultados del monitoreo ciudadano en las unidades médicas.

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

En conclusión, el Gobierno del Estado de Tlaxcala 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

El Departamento de Calidad y Educación en Salud de la Secretaría de Salud y el Organismo Público Descentralizado Salud de Tlaxcala