

## **Guía Operativa del Programa Construir Ciudadanía en Salud: Aval Ciudadano (Contraloría Social), Integrado en el Programa de Acción (SICALIDAD)**

**Subprograma específico:** verificar la existencia de los bienes entregados a las unidades ganadoras de Acuerdos de Gestión.

### **INTRODUCCIÓN**

Uno de los objetivos centrales de la política pública en salud de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 (PND), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007, es “brindar servicios de salud eficientes, con calidad y seguridad para el paciente”. Derivado de ello, el PND establece la necesidad de desarrollar una estrategia dirigida a implantar un **Sistema Integral y Sectorial de Calidad de la Atención Médica**, con énfasis en el abasto oportuno de medicamentos que garantice un desempeño eficiente de los servicios de salud.

Derivado de lo anterior el Programa Nacional de Salud 2007 – 2012 (PNS) se plantea la estrategia: “**Situar la Calidad en la Agenda Permanente del Sistema Nacional de Salud**”. En ésta se inscribe el **Sistema Integral de Calidad en Salud (SICALIDAD)**, como el instrumento del Gobierno Federal para elevar la calidad de los servicios de salud, con enfoque en la mejora de la calidad técnica y seguridad del paciente, **la calidad percibida por los usuarios** y calidad en la gestión de los servicios de salud.

Esta estrategia se describe en el Programa Sectorial de Salud 2007 – 2012 (PROSESA) y está dirigida a corregir la principal causa de deficiencia en la calidad de los servicios de salud señalada por la Organización Panamericana de la Salud: falta de posicionamiento de los temas de calidad en las prioridades y agenda del sector salud.

Siendo conscientes de que existe un bajo nivel de desempeño en materia de calidad en muchos de los establecimientos de salud y de que la calidad es un compromiso permanente por la mejora continua en la atención a los problemas de salud de los ciudadanos, el PROSESA plantea que para prestar servicios de salud con calidad y seguridad es necesario situar la calidad en la agenda permanente del Sistema Nacional de Salud. Como instrumento operativo se establece el Sistema Integral de Calidad en Salud (SICALIDAD), encargado de elevar la calidad de los servicios de salud con un enfoque en la mejora de la calidad técnica y seguridad del paciente, **la calidad percibida por los usuarios** y la calidad en la gestión de los servicios de salud.

Para la operación del Sistema Integral de Calidad se elaboró el **Programa de Acción 2007 – 2012**, dentro del cual está el proyecto **3.3.1.1 Construir Ciudadanía en Salud: Aval Ciudadano**.

El Aval Ciudadano, consiste en la experiencia de participación de grupos organizados de la sociedad civil, Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), Centros Académicos, Avaless a Título Individual y

otras instituciones en la evaluación de los componentes de calidad percibida en la prestación de servicios de salud.

Los avales ciudadanos realizan entrevistas, encuestas entre los usuarios de las unidades médicas y los profesionales de la salud; y verifican la integridad, comodidad y limpieza de las instalaciones, con el fin de establecer compromisos de mejora en la calidad de los servicios de salud entre la ciudadanía y las autoridades de las unidades médicas, en mutuo beneficio. Esta alianza se concreta en cartas compromiso al ciudadano que incluyen las medidas a adoptar por parte de las instituciones en relación con las recomendaciones de calidad percibida que formulan los avales ciudadanos. Se trata de una función de medición social y de construcción de ciudadanía en salud.

Para este año 2013 los Avales Ciudadanos realizarán su función de Contraloría Social vigilando la transparencia de los bienes asignados a las unidades ganadoras de Acuerdos de Gestión, a través de la aplicación de la Cédula de Vigilancia de Entrega de Bienes por Acuerdos de Gestión. Esta actividad sólo se realizará en las unidades médicas que hayan sido ganadoras por los proyectos de SICALIDAD en el año 2012 mencionados y lo podrán realizar los avales ciudadanos de las unidades, un aval jurisdiccional o estatal.

### **Objetivo General**

Lograr que las organizaciones de la sociedad civil y los Avales Ciudadanos a título individual realicen funciones de Contraloría Social en las unidades del Sector Salud que recibieron bienes por haber participado en proyectos de Acuerdos de Gestión.

### **2. Instrumento de Control Estatal Interno**

La instancia Normativa enviará la Cédula de Vigilancia de Entrega de Bienes por Acuerdos de Gestión a los Responsables Estatales de Calidad y a los Responsables Estatales de Aval Ciudadano que permita verificar semestralmente la permanencia de los bienes adquiridos con el financiamiento otorgado por SICALIDAD.

### **3. Constitución y Registro de los Comités**

El Aval Ciudadano puede instalarse a nivel local en cada unidad médica, a nivel municipal, jurisdiccional o estatal, es decir de acuerdo a la estructura de los servicios estatales de salud y a las necesidades de cada entidad, por lo que el primer paso consiste en identificar a las organizaciones existentes en la región, haciendo una relación de las que se consideren pueden ser Aval Ciudadano.

Los avales también se pueden integrar con ciudadanos de la localidad y constituirse a título individual o en Agrupaciones Locales.

La convocatoria para invitar a participar para conformar el aval ciudadano puede ser pública o de manera directa. Una vez que se ha seleccionado al aval ciudadano se les informará sobre la importancia de ser Aval y sobre sus funciones.

Cuando las personas de las organizaciones y grupos conocen y aceptan cumplir los compromisos para desarrollar el Aval Ciudadano, se procede a formalizar su instalación a través de la firma del Acta de Instalación, establecida en la instrucción 62/2008<sup>1</sup> se envía a la Dirección General de Calidad y Educación en Salud, ésta cuenta con un Acta de Instalación de cada uno de los Avaluos Ciudadanos que realizan sus funciones en las Unidades de Salud en archivo y en la base de datos SIAVAL, en la cual se capturan todas las actas de instalación de Aval Ciudadano de todo el Sector Salud.

La Dirección General de Calidad y Educación en Salud asigna un número de registro nacional a cada aval ciudadano que se instala de acuerdo al orden progresivo de captura del Acta.

En el caso de las unidades que ya cuenten con su Aval Ciudadano instalado, éste mismo será quien aplique la Cédula de Vigilancia de bienes otorgados por Acuerdos de Gestión.

Para este año, se realizó un anexo al acta de instalación de aval ciudadano para la contraloría social, el formato recaba todos los datos solicitados en la plataforma del SICS, está será enviada a las Entidades para que constituyan a los avaluos como comités de contraloría social, aun cuando ya tengan el acta de instalación de aval ciudadano.

#### **4. Plan de Difusión**

De manera electrónica se enviarán las Reglas de Operación 2012, a los Responsables Estatales de Calidad y a los Responsables Estatales de Aval Ciudadano para que éstos a su vez, se las envíen a los responsables de las unidades que fueron acreedoras a apoyos a Compromisos de Calidad por Acuerdos de Gestión y se lo comuniquen a sus avaluos ciudadanos. En el apartado 9.2 de Contraloría Social se establece que: con el propósito de incorporar a la ciudadanía en el control, vigilancia y evaluación del programa, la Secretaría de Salud y las instancias ejecutoras promoverán la participación social con base en la normativa establecida, para tal efecto deberán ajustarse a los "Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social", emitidos por la Secretaría de la Función Pública, los cuales están publicados en el Diario Oficial de la Federación con fecha 11 de abril de 2008, para que se promuevan y realicen las acciones necesarias para la integración y operación de la Contraloría Social; conforme al esquema validado por la Secretaría de la Función Pública y publicado en la página [www.calidad.salud.gob.mx](http://www.calidad.salud.gob.mx)

Así se fomentarán y establecerán acciones tendientes a informar a la ciudadanía, promover la constitución de instancias de contraloría social, establecer programas de capacitación, consolidar espacios de comunicación gobierno-sociedad e implementar mecanismos directos de captación de quejas y denuncias.

---

<sup>1</sup> El documento que formaliza la constitución del Aval Ciudadano es el Acta de Instalación (se anexa el formato del Acta de Instalación y anexo al acta de instalación de aval ciudadano para la contraloría social).



Se dará a conocer a los Responsables Estatales de Calidad, a los Responsables de Aval Ciudadano y a los Avaes, mediante la página web <http://www.calidad.salud.gob.mx/> y/o a través de correo electrónico lo siguiente:

- a) SICALIDAD otorga apoyos financieros o en modalidad de cofinanciamiento a unidades médicas de primer nivel, hospitales generales, hospitales regionales de alta especialidad, Institutos Nacionales de Salud y áreas centrales de calidad y seguridad del paciente de las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud, que desarrollen proyectos para la mejora de la calidad técnica y seguridad del paciente, la calidad percibida, mediante la convocatoria “Compromisos de Calidad mediante Acuerdos de Gestión”<sup>2</sup>, la cobertura de esta convocatoria fue a los Servicios Estatales de Salud de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal, la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad, y otras instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud.
- b) La población objetivo del Sistema Integral de Calidad en Salud son las unidades médicas de primer nivel, hospitales generales, hospitales regionales de alta especialidad, Institutos Nacionales de Salud y áreas centrales de calidad y seguridad del paciente de las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud, que desarrollen proyectos para la mejora de la calidad técnica y seguridad del paciente, la calidad percibida y la calidad de la gestión de los Servicios de Salud, de los Servicios Estatales de Salud de las 31 estados de la República, la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal, Dirección General de Salud Pública en el Distrito Federal, la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales Regionales de Alta Especialidad, la Coordinación de Hospitales Federales de Referencia, así como de las demás instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud.
- c) La Dirección General de Calidad otorgará financiamiento o en modalidad de cofinanciamiento a las unidades médicas de primer nivel, hospitales generales, hospitales regionales de alta especialidad, Institutos Nacionales de Salud y áreas centrales de calidad y seguridad del paciente de las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud, en los términos de las convocatorias públicas para el desarrollo de Compromisos de Calidad mediante Acuerdos de Gestión, Proyectos de capacitación, apoyo a la realización de foros estatales de calidad, investigación operativa en Calidad y capacitación gerencial en calidad, Premio Nacional de Calidad en Salud, Premio Nacional a la Innovación en Calidad en Salud, Reconocimiento a la Memoria Anual del Comité de Calidad y Seguridad del Paciente y Reconocimiento a la Memoria anual del Comité de Farmacia y Terapéutica para el desarrollo de los proyectos que integran el Sistema Integral de Calidad en Salud.
- d) Asimismo, la Dirección General de Calidad apoyará la difusión y capacitación a los diferentes proyectos en todos los establecimientos públicos del Sistema Nacional de Salud.

---

<sup>2</sup> Se anexa la Convocatoria “Compromisos de Calidad 2012 mediante Acuerdos de Gestión”, esta convocatoria fue la publicada para participar en ese año.



- e) La Secretaría de Salud publicará y difundirá las convocatorias a nivel nacional para acceder al financiamiento o en modalidad de cofinanciamiento de Sistema Integral de Calidad en Salud.
- f) Las convocatorias establecerán los requisitos para participar en la selección de las unidades que soliciten apoyos financieros o en modalidad de cofinanciamiento, asimismo, se precisará el procedimiento de selección y el plazo de ejecución.
- g) La construcción del Padrón de Beneficiarios de este Programa se llevará a cabo conforme al modelo de estructura de datos del domicilio geográfico establecido en la Norma Técnica sobre Domicilios Geográficos, emitida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía el 8 de noviembre de 2010, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2010.
- h) El Programa adoptará, en lo procedente, el modelo de estructura de datos del domicilio geográfico establecido en el Acuerdo por el que se aprueba la Norma Técnica sobre Domicilios Geográficos. Lo anterior en estricta observancia al Acuerdo antes referido y al oficio circular con números 801.1.-279 y SSFP/400/124/2010 emitido por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, respectivamente.
- i) Los montos de los apoyos para las unidades ganadoras de Acuerdo De Gestión en el 2012, vienen descritos en el apartado 5.4. Características de los apoyos, de las Reglas de Operación 2012, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del Martes 27 de Diciembre de 2011. Los Derechos y Obligaciones de las unidades acreedoras al apoyo por acuerdo de Gestión se establecen en las mismas Reglas de Operación 2012, en el apartado 5.5. Derechos, obligaciones y sanciones.
- j) Para llevar a cabo las funciones de contraloría social de los bienes recibidos por Acuerdos de Gestión 2012, en el Sistema Nacional de Salud, los avales ciudadanos se constituyen con esa función de contraloría social en los establecimientos de salud, con el propósito de mejorar la calidad de la atención que se presta a los usuarios. Estos aplicarán la Cédula de Vigilancia de Entrega de Bienes por Acuerdos de Gestión (se anexa) en donde revisarán la transparencia en la entrega de los bienes a las unidades médicas ganadoras.<sup>3</sup>
- k) La Dirección General de Calidad y Educación en Salud informa mediante oficio a los Secretarios de Salud de los Estados y a los Responsables Estatales de Calidad, el nombre de las unidades médicas que fueron ganadoras y se les solicita que les informen a las unidades.
- l) Los beneficiarios directos de los apoyos son las unidades médicas de primer nivel, hospitales generales, hospitales regionales de alta especialidad, Institutos Nacionales de Salud y áreas centrales de calidad y seguridad del paciente de las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud, que participan en la convocatoria de Acuerdos de Gestión y que resultaron elegidas, por lo que cumplen con los criterios de elegibilidad establecidos en la Convocatoria.

<sup>3</sup> Se anexa el Instructivo de llenado de la Cédula de Vigilancia de apoyos de Acuerdos de Gestión.

- m) Los proyectos de Acuerdos de Gestión van dirigidos a realizar acciones para mejorar algún aspecto de la calidad de la atención que se presta en la unidad de salud, beneficia por igual a todos los usuarios de la unidad médica seleccionada, sin diferenciar entre hombres y mujeres, beneficia a toda la población que asiste.
- n) El medio institucional para presentar las quejas, sugerencias y felicitaciones, es mediante correo electrónico dirigido a la Dirección General de Calidad y Educación en salud. Los correos en donde se recibirán se encuentran registrados en el apartado 5 de la presente Guía.
- o) Los datos de la instancia normativa y las unidades ganadoras con sus respectivos canales de comunicación.
- p) Los Responsables Estatales de Aval Ciudadano darán a conocer a los avales ciudadanos los canales de comunicación para el seguimiento de las quejas, relacionadas con los acuerdos de gestión.

#### **4.1 Procedimiento para realizar actividades de Contraloría Social**

El Nivel Federal enviará a los Responsables Estatales de Calidad y a los Responsables Estatales de Aval Ciudadano la Guía Operativa del Programa Construir Ciudadanía en Salud: Aval Ciudadano, el Tríptico de difusión de contraloría social, el anexo al acta de instalación de aval ciudadano para la contraloría social, la Cédula de Vigilancia de Entrega de Bienes por Acuerdos de Gestión y su Instructivo de llenado y el formato de Minuta de Reunión, de manera electrónica, a su vez ellos los enviarán a los gestores de Calidad de las unidades que hayan sido acreedoras a los acuerdos de gestión, para entregarlos al Aval Ciudadano.

#### **5. Capacitación**

El nivel Federal a través del Instructivo para el llenado de la Cédula de Vigilancia de Entrega de Bienes por Acuerdos de Gestión, la presente Guía Operativa, asesorías telefónicas y por correo electrónico, asesorará a los Responsables Estatales de Calidad y Responsables de Aval Ciudadano para llevar a cabo las actividades de Contraloría Social.

Los Responsables Estatales de Aval Ciudadano capacitarán a los avales ciudadanos y al gestor de la unidad médica para la aplicación de la contraloría social, se firmará un documento para dejar constancia de la capacitación.

La información contenida en la minuta (s), deberá enviarse junto con la Cédula de Vigilancia al nivel estatal y éste a su vez a la instancia normativa para su captura en el SICS.

#### **6. Cédulas de Vigilancia y Elaboración de Informes**

La Cédula de Vigilancia de Entrega de Bienes por Acuerdos de Gestión se aplicará en este año 2013 a las unidades ganadoras de Acuerdos de Gestión del 2012. La cédula de Vigilancia se enviará a los



Responsables Estatales de Aval Ciudadano mediante el correo electrónico, para que a su vez, lo envíen a los gestores de las unidades que hayan recibido el apoyo por el Acuerdo de Gestión 2012.

Mediante Oficio escaneado, se le enviará a cada Responsable Estatal de Aval Ciudadano la lista con las unidades médicas que recibieron el apoyo en 2012 y se les solicitará en el mismo, que el aval ciudadano de la unidad o un aval ciudadano jurisdiccional o estatal (si el Responsable Estatal de Aval Ciudadano así lo define), aplique la cédula de vigilancia antes del 30 de Noviembre del presente. Una vez que al aval haya terminado sus actividades de contraloría social, el gestor o responsable de la unidad y el aval ciudadano una minuta de los resultados de la visita.

Los Gestores de Calidad de las unidades recopilarán los formatos debidamente llenados por los avales ciudadanos, así como las minutas y los enviarán a los Responsables Estatales de Aval Ciudadano, quienes a su vez los enviarán al Nivel Normativo a más tardar el día 31 de Noviembre del 2013 a los correos [arcelia.tinoco@salud.gob.mx](mailto:arcelia.tinoco@salud.gob.mx), [rogelio.alvarado@salud.gob.mx](mailto:rogelio.alvarado@salud.gob.mx), [maria.santiago@salud.gob.mx](mailto:maria.santiago@salud.gob.mx), en archivo escaneado en formato pdf.

El original de la Cédula de Vigilancia deberá conservarse en la unidad médica para futuras auditorías. El nivel Normativo conservará los archivos electrónicos escaneados, integrará la Información de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal y la ingresará al SICS de manera anual. La captura de información en el sistema se realizará en el periodo definido por la Secretaría de la Función Pública.

## **7. Mecanismos para la captación, investigación y atención de quejas y denuncias**

Si durante la aplicación de la Cédula de Vigilancia algún integrante del personal de la unidad presenta alguna queja referente a los bienes recibidos por Acuerdos de Gestión 2012, el aval ciudadano tendrá que solicitar documentos para sustentar la queja a la persona que la emitió, una vez que haya recabado las evidencias, las entregará al Responsable Estatal de Calidad y al Responsable Estatal de Aval Ciudadano.

## **8. Instrumentos y acciones para el registro y seguimiento a las actividades de operación de la Contraloría Social**

La instancia normativa será la responsable de la captura de la información relacionada con la contraloría social para SICALIDAD, los plazos para la captura son los siguientes:

- a) Las actividades de capacitación y asesoría que se realicen por la instancia normativa y por los Responsables Estatales de Calidad y el Aval Ciudadano se registrarán durante los meses de Septiembre, Octubre y Noviembre.
- b) El registro de los comités lo realizará la instancia normativa durante el periodo de Septiembre a Diciembre de 2013.
- c) La información contenida en las minutas la registrará la instancia normativa en el SICS durante el periodo de Septiembre a Diciembre de 2013.

- d) El contenido de los informes y de las Cédulas de Vigilancia de Entrega de Bienes por Acuerdos de Gestión lo registrará la instancia normativa durante el periodo de Septiembre a Diciembre de 2013.

Se utilizará el formato de la Cédula de Vigilancia de Entrega de Bienes por Acuerdos de Gestión para dar Atención de Quejas o denuncias, así como la Minuta de Reunión.

Las minutas en donde se informa de estas quejas se entregarán en archivo escaneado a la Dirección General de Calidad y Educación en Salud a los correos antes mencionados.

### **9. Relación con los Órganos Estatales de Control**

Para la Operación de este Programa no existe acuerdo de colaboración con los Órganos Estatales de Control.

