

Instituto Nacional de Salud Pública
Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud
Auditoría de Desempeño: 16-1-12NDY-07-0231
Auditoría Núm.: 231-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar que la investigación científica y tecnológica realizada por el INSP contribuyó a resolver los problemas de salud pública.

Alcance

La auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2016 y el alcance temático comprendió la revisión de las investigaciones científicas y de desarrollo tecnológico mediante la identificación de temas prioritarios^{1/} y emergentes^{2/} sobre los problemas de salud pública; el incremento en la producción de investigaciones vinculadas con dichos problemas; la publicación y difusión de sus resultados, que propiciaran la comprensión, prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades; la rehabilitación de los afectados; la promoción de medidas, a fin de contribuir a la mejora de la salud y a la toma de decisiones en la materia; la suficiencia presupuestal para realizar la investigación, y los mecanismos de seguimiento, evaluación y control.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del Pp E022 "Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud".

Antecedentes

En 1939, se fundaron los primeros Institutos Nacionales de Salud (INS), cuyo ámbito de acción se enfocó, entre otras, a las áreas de cancerología, cardiología, medicina interna y pediatría, con el objetivo de desarrollar investigación científica en materia de salud. Para 1944, se instituyó el Instituto Nacional de Cardiología; para 1946, los de Cancerología y de Ciencias

^{1/} Los temas prioritarios son los que requieren de nuevas aplicaciones tecnológicas.

^{2/} Los temas emergentes se refieren a enfermedades nuevas que aparecen por primera vez por causas desconocidas.

Médicas y Nutrición; para 1970, el de Pediatría; para 1975, el de Enfermedades Respiratorias; para 1987, el de Salud Pública, y para 2008, el de Geriatría.

En 1989, se instituyó la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad (CCINSHAE) como un órgano de coordinación de la Secretaría de Salud (SS) para fortalecer la vinculación entre los INS y las unidades administrativas de la secretaría. De acuerdo con el diagnóstico realizado por la instancia coordinadora, para ese año, el 69.0% de los trabajos de investigación estaban dirigidos a problemas de salud, de los cuales el 40.0% eran considerados como prioritarios.^{3/}

En 2000, se emitió la Ley General de los Institutos Nacionales de Salud, a fin de regular la organización y funcionamiento de los INS, para que realizaran trabajos de investigación en salud.^{4/}

En 2006, se establecieron las bases jurídicas para articular el funcionamiento de las instituciones públicas de salud, mediante la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, y se definieron los cuatro componentes que comprenderían los servicios médicos de alta especialidad, entre los que se encuentran el de la investigación.^{5/}

En 2008, se instituyó el Pp E022 “Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud” con el objetivo de realizar investigaciones científicas y de desarrollo tecnológico, a fin de contribuir a mejorar la salud de la población y la toma de decisiones, el Instituto Nacional de Salud Pública ha sido uno de sus operadores.

En el Programa de Acción Específico Investigación para la Salud (PAEIS) 2013-2018 y en el árbol del problema del Pp E022 de 2016, se reconoció como problemática la desvinculación de las investigaciones científicas y de desarrollo tecnológico con los padecimientos prioritarios, los cuales requieren de investigación continua y de nuevas aplicaciones tecnológicas, y con los emergentes, definidos como los que surgen por primera vez por causas desconocidas, debido a que los diagnósticos son poco precisos, la baja producción de investigaciones y la insuficiencia de recursos financieros.

Para atender esa problemática, en 2016, el INSP operó el Pp E022 con el objetivo de realizar investigaciones científicas y de desarrollo tecnológico vinculadas con los problemas de salud pública prioritarios y emergentes, publicar y difundir sus resultados, y disponer de los recursos presupuestarios suficientes para su comprensión, prevención, diagnóstico y tratamiento, así como rehabilitar a los afectados, y promover medidas para mejorar la salud de la población y la toma de decisiones. El instituto ejerció 428,642.5 miles de pesos en la operación del programa, lo que representó 27.7% más que los 335,788.6 miles de pesos asignados.^{6/}

^{3/} Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad, **Programa de Acción Específico 2007-2012 Investigación para la Salud**, Pp. 21-22.

^{4/} Diario Oficial de la Federación, **Ley de los Institutos Nacionales de Salud**, artículo 1, publicada el 26 de mayo de 2000.

^{5/} Diario Oficial de la Federación, **Reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Salud**, publicada en 2006.

^{6/} En 2016, al Pp E022 se le aprobó un presupuesto de 2,057,098.3 miles de pesos, y fue operado por 25 unidades responsables: 12 institutos nacionales de salud, seis hospitales regionales de alta especialidad, cuatro hospitales

En el periodo 2015-2016, el Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realizó la evaluación de consistencia al Pp E022, en la que identificó como fortaleza que los responsables del programa se han ocupado de realizar mejoras en la definición de las poblaciones potencial y objetivo, así como en el resumen narrativo de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Asimismo, determinó como debilidad que la posibilidad de ampliar la base de investigadores dentro del sistema institucional no se encuentra en las manos de los operadores del Pp. Finalmente, recomendó establecer un mecanismo para aumentar la productividad de artículos de alto impacto por investigador.

Resultados

1. Identificación De Temas Prioritarios Y Emergentes En Materia De Salud Pública

El Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) incluyó en su Programa de Mediano Plazo 2012-2017 un diagnóstico específico, en el que se analizó la evolución de las enfermedades que representaron las principales causas de mortalidad en el país y determinó cinco problemas de salud prioritarios;^{2/} asimismo, elaboró el “Diagnóstico de la Salud Pública en México”, en el que identificó nueve enfermedades emergentes^{3/} en materia de salud pública. Además, la ASF verificó que, en 2016, el instituto vinculó los problemas de salud prioritarios y emergentes definidos en sus diagnósticos específicos con las prioridades nacionales determinadas en el Programa Sectorial de Salud (PROSESA) 2013-2018.

El INSP sustentó su investigación en la identificación de temas prioritarios y emergentes en salud y, con base en ello, delimitó sus proyectos en 20 Líneas de Investigación por Misión (LIM), definidas como grupos de investigación que abordan problemas de salud sustantivos, retos relevantes en sistemas de salud y temas transversales de salud pública.

Con el análisis de la vinculación de las LIM del instituto con los problemas de salud, establecidos en los diagnósticos del Programa de Mediano Plazo 2012-2017 y de los Programas Anuales de Trabajo de 2014, 2015 y 2016, se constató que de las 20 LIM identificadas, 13 (65.0%) fueron incluidas en el programa de mediano plazo y 15 (75.0%), en los de corto plazo realizados por el INSP, de los cuales 11 (55.0%) correspondieron a 2016 y 8 (40.0%), a años previos; sin embargo, 3 (15.0%) no se identificaron en ninguno de los diagnósticos proporcionados por el instituto.

Asimismo, no definió la misión de cuatro LIM, debido a que tres de éstas son nuevas líneas correspondientes a problemas de salud diagnosticados como emergentes por el instituto y no acreditó las causas por las que careció de la definición de la LIM “Tabaquismo”, ni documentó la autorización de las 20 LIM, lo que denota que el instituto no dispuso del sustento metodológico para establecer las LIM vigentes en 2016.

generales, un centro de integración juvenil, uno de servicios de atención psiquiátrica y la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad.

^{2/} Enfermedades del corazón (hipertensión y enfermedades cardiovasculares); diabetes mellitus; tumores malignos (cáncer); accidentes (asociados principalmente a adicciones como el alcohol y drogas), y enfermedades del hígado.

^{3/} Embarazo adolescente; acceso efectivo a los servicios de salud; calidad de los servicios de salud; desnutrición; carga de la enfermedad; SIDA; obesidad en mujeres; prevención y control de diabetes, y cáncer de mama.

El Instituto Nacional de Salud Pública, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó el establecimiento de propuestas para analizar las LIM, a fin de contar con un análisis metodológico para vincular su definición con los diagnósticos del INSP con base en los problemas de salud pública prioritarios y emergentes, por lo que, en 2017, conformó el Grupo de Investigación y Revisión de las Líneas de Investigación, como parte del proceso de revisión, actualización y fortalecimiento, para optimizar el número y alcance de las LIM de acuerdo con la evolución sanitaria y epidemiológica del país, así como del nuevo entorno de salud nacional y global permanentemente dinámico, con lo que se solventa lo observado.

2. Producción De Investigaciones Vinculadas Con Los Problemas De Salud Pública Prioritarios Y Emergentes

En 2016, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) estableció una meta de 289 proyectos de investigación científica, de los cuales 207 (71.6%) correspondieron a proyectos vigentes y 82 (28.4%) a los iniciados en el año, sin acreditar la metodología utilizada para su programación.

La ASF verificó que, en 2016, el INSP realizó 296 proyectos de investigación, 7 (2.4%) más que los 289 programados. Durante 2004-2015 se iniciaron 124 investigaciones, de las que 20 se terminaron en 2016; asimismo, de los 87 proyectos iniciados en 2016, se concluyeron 5.

De los 296 proyectos desarrollados, 287 (97.0%) se relacionaron con alguna de las 20 Líneas de Investigación por Misión (LIM), en las que destaca que 3 de las 5 líneas con mayor número de investigaciones corresponden a enfermedades identificadas como las principales causas de muerte en el país; sin embargo, 9 investigaciones (3.0%) se clasificaron como “otros”, que no es una LIM, pero agrupa los proyectos que, si bien responden a necesidades de salud, no se identifican plenamente con las líneas existentes.

El instituto acreditó que el desarrollo de investigaciones se realizó por investigadores de alto nivel, ya que en su indicador “Índice de investigadores institucionales de alto nivel” registró un avance de 71.1% superior en 27.2 puntos porcentuales a la meta de 43.9%, debido a que, en 2016, se registraron 66 Investigadores en Ciencias Médicas (ICM) y de honorarios que cumplieron con los criterios para ingresar, permanecer o promover en el Sistema Nacional de Investigadores.

El Instituto Nacional de Salud Pública, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, estableció mecanismos para contar con una metodología de la programación de proyectos y para mantener actualizados los datos del Sistema de Información en Investigación y Docencia (SIID), mediante una función que no permite al investigador registrar solicitudes adicionales (enmiendas, registros semestrales de avances, registro de informe final, registro de productividad), si no es actualizada la fecha de término del proyecto, por medio de una solicitud de prórroga. En cuanto a los proyectos de investigación en desarrollo, el INSP señaló que el SIID no permitía actualizar la información de las fechas de término, en caso de prorrogarse los plazos establecidos; sin embargo, se inició el proceso de mejora de dicho sistema en 2017. Asimismo, el instituto proporcionó la evidencia documental que acredita la actualización de los 63 registros con fecha de término previa al año de revisión, con lo que se acreditó el desarrollo de los 296 proyectos de investigación del instituto e inició el proceso de formalización de los procedimientos y la

metodología para la programación de proyectos clasificados como “otros”, con lo que se solventa lo observado.

3. *Publicación De Los Resultados De Las Investigaciones*

En 2016, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) realizó 357 publicaciones, 297 (83.2%) fueron artículos, 49 (13.7%) capítulos de libros y 11 (3.1%) libros.

El INSP incluyó en la MIR 2016 del Pp E022 cinco indicadores para evaluar su desempeño en materia de publicación, que se refieren únicamente a artículos, en dos superó la meta al obtener un resultado de 1.3 en el “Promedio de artículos de alto impacto publicados por investigadores institucionales de alto nivel”, superior en 0.4 puntos porcentuales a la meta de 0.9, y de 52.9 en “Porcentaje de artículos científicos en colaboración” 7.5 puntos porcentuales por encima de la meta de 45.4; respecto de los tres restantes, sus resultados se ubicaron por debajo de la meta al obtener (7.8) en la “Tasa de variación de productividad científica y de desarrollo tecnológico para la salud” inferior en 13.1 puntos porcentuales a la meta de 5.3; de 75.1 en “Porcentaje de artículos científicos publicados”, menor en 1.9 puntos porcentuales a la meta de 77.0, y de 1.5 en el “Promedio de productos por investigador institucional”, inferior en 0.1 puntos a la meta de 1.6.

De los 49 capítulos de libros publicados, 19 (38.8%) están relacionados con las Líneas de Investigación por Misión (LIM) “Salud y Grupos Vulnerables”, “Salud Reproductiva”, “Salud Sexual y Prevención de SIDA e ITS” y “Promoción de Estilos de Vida Saludables”. Respecto de los 11 libros, dos corresponden a la LIM “Salud y Grupos Vulnerables”. Sin embargo, no programó metas para medir el avance de la publicación de capítulos de libros y libros.

Con el análisis de las publicaciones del periodo 2012-2016, presentó un incremento de 1.1% en promedio anual al pasar de 342 en 2012 a 357 publicaciones en 2016, de las cuales 297 fueron artículos, 74 (24.9%) correspondieron a los grupos I y II, mientras que 223 (75.1%) fueron clasificados de alto impacto al pertenecer a los grupos III, IV, V, VI y VII.

El Instituto Nacional de Salud Pública, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó la implementación de mecanismos de seguimiento y control, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp E022 correspondientes a la Cuenta Pública 2017; asimismo, inició los trabajos para analizar la formalización de la metodología para el establecimiento de metas de artículos científicos, capítulos de libro y libros, con lo que se solventa lo observado.

4. *Difusión De Los Resultados De Las Investigaciones*

En materia de difusión, en 2016, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) participó en 457 eventos, de los cuales 82 (17.9%) se vincularon con la LIM de “Prevención y Control de Cáncer”, que se refiere a una de las cinco principales causas de muerte en México; 56 (12.3%) a “Prevención y Control de las Enfermedades Transmitidas por Vector”, y 42 (9.2%) a “Salud Ambiental”, que atienden enfermedades emergentes diagnosticadas por el instituto en 2016. Asimismo, llevó a cabo 18 reuniones de intercambio científico nacionales e internacionales, de las cuales tres (16.7%) se relacionaron con la prevención y control de cáncer, identificada como la tercera causa de muerte en México. Sin embargo, no programó metas para medir el avance de la difusión en materia de salud pública, así como de la promoción y realización de reuniones de intercambio científico.

El Instituto Nacional de Salud Pública, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que, en 2017, inició los trabajos para analizar la formalización de la metodología para el establecimiento de metas de la difusión de los trabajos en eventos científicos que anualmente programa, para contar con parámetros que permitan medir su productividad científica, con lo que se solventa lo observado.

5. *Contribución De Las Investigaciones Científicas Y Tecnológicas Para Mejorar La Salud De La Población Y Para La Toma De Decisiones*

En 2016, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), mediante los siete centros de investigación que lo integran, desarrolló 296 proyectos de investigación para la atención de las enfermedades prioritarias y emergentes, así como el desarrollo de políticas públicas para su prevención y control. La clasificación de las investigaciones por área fue 46 (15.5%) biomédicas; 20 (6.8%) clínicas; 214 (72.3%) sociomédicas-epidemiológicas, y 16 (5.4%) tecnológicas.

De los 296 proyectos de investigación desarrollados, en 22 (7.4%) el instituto identificó 27 beneficios, que se vincularon a las 20 Líneas de Investigación por Misión del instituto, en los cuales definió la contribución de cada proyecto para la atención de 23 enfermedades, en las que destacan cuatro referentes a enfermedades del corazón, diabetes, tumores malignos y accidentes, identificadas como las primeras causas de muerte en el país. No obstante, no identificó los beneficios de 274 (92.6%) proyectos; además, careció de mecanismos para clasificar la contribución de la investigación al conocimiento de los vínculos entre las causas de la enfermedad, la práctica médica, la estructura social y la prevención y control de los problemas de salud que se consideran prioritarios para la población, así como de su contribución a la comprensión, prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades y rehabilitación de los afectados.

El Instituto Nacional de Salud Pública, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó el desarrollo de mecanismos de identificación y registro de la contribución de los 274 proyectos de investigación, que justifican su aporte al conocimiento de los vínculos entre las causas de la enfermedad, la práctica médica, la estructura social y la prevención y control de los problemas de salud que se consideran prioritarios para la población, así como de su contribución en la comprensión, prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades y rehabilitación de los afectados; asimismo, proporcionó 12 proyectos relevantes, realizados por el instituto en años anteriores, que se tradujeron en mecanismos para la implementación de políticas públicas utilizados en el proceso de toma de decisiones en materia de la salud, con lo que se solventa lo observado.

6. *Suficiencia Presupuestaria En El Desarrollo De Investigación Científica Y Tecnológica*

En 2016, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) ejerció 428,642.5 miles de pesos (mdp) en el programa presupuestario (Pp) E022 "Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud", cifra superior en 27.7% (92,853.9 mdp) respecto del monto aprobado de 335,788.6 mdp y que correspondió con el importe consignado en las Cuentas por Liquidar Certificadas.

Con la revisión de las adecuaciones presupuestarias, se constató que las causas de variación fueron por la contratación de personal para realizar el levantamiento de la Encuesta Nacional

de Adicciones (ENA 2016) y la compra de reactivos insustituibles para desarrollar y estandarizar un sistema multiplex para el estudio de los virus de Chikungunya, Zika y Dengue.

Con el análisis de la Cuenta Pública de 2007 a 2016, se verificó que el INSP erogó un total de 4,800,785.8 mdp, el 53.7% (2,575,991.6 mdp) lo destinó a pago de servicios personales; el 20.9% (1,003,526.8 mdp), a gasto de operación; el 25.2% (1,210,589.4 mdp), a otros de corriente, y el 0.2% (10,678.0 mdp), a inversión física. En ese periodo, el presupuesto ejercido en el programa se incrementó 4.8% en promedio anual, al pasar de 280,412.3 mdp en 2007 a 428,642.5 mdp en 2016, con lo que se comprobó que la asignación presupuestal en el desarrollo de la investigación se ha mantenido de forma ascendente.

En investigación científica y de desarrollo tecnológico, en 2016, el INSP ejerció 379,416.6 mdp, de los cuales 39.3% (149,121.2mdp) fueron recursos complementarios; 32.1% (121,638.2 mdp), federales y 28.6% (108,657.2 mdp), autogenerados.

En 2016, el ejercicio del presupuesto se destinó para realizar las dos actividades siguientes: la obtención de conocimiento mediante la investigación y la formación de recursos humanos mediante la docencia, por lo que el instituto no cuantificó los recursos asignados exclusivamente al área de investigación. Lo anterior, limitó identificar un costo unitario por cada proyecto de investigación y contar con un parámetro para cuantificar la suficiencia presupuestal, identificada como una de las causas del fenómeno problemático del Pp E022, así como la repercusión de su asignación en el desarrollo de proyectos de investigación en 2016.

El Instituto Nacional de Salud Pública, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, calculó los costos de los proyectos con la información financiera de 2016, a efecto de cuantificar la suficiencia presupuestal para el desarrollo de proyectos de investigación en 2017, identificando que requiere de 66,990.4 miles de pesos de presupuesto federal; asimismo, el INSP indicó que, en atención a la atribución conferida en la artículo 7, fracción II, de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, para la realización de encuestas en materia de salud se requieren 145,376.3 miles de pesos, cifra superior en 217.0% a la estimación presupuestal para el desarrollo de proyectos de investigación y que actualmente forma parte de las acciones que desarrolla el instituto con el presupuesto asignado mediante al Pp E022. Por lo anterior, el instituto puntualizó que “se debe revisar y fortalecer, en su caso, la atribución que el Estado Mexicano ha conferido a la Secretaría de Salud para el desarrollo de las mismas y lograr contar con la implementación y puesta en marcha de una Ley de Encuestas en Salud, que permita que la Secretaría de Salud y, por tanto, el INSP cuenten con financiamiento directo de la Federación para el desarrollo de las mismas”, con lo que se solventa lo observado.

7. Rendición De Cuentas

Con la revisión de la información reportada por la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad (CCINSHAE) en el PEF 2016 y en la Cuenta Pública 2016, se verificó que en el PEF se incluyeron los objetivos, indicadores y metas para evaluar el desempeño del programa presupuestario (Pp) E022 “Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud”, así como los recursos programados para investigación científica y de desarrollo tecnológico, a fin de contribuir a mejorar las condiciones de salud en la población.

En la Cuenta Pública 2016, se incorporó información sobre la gestión financiera del Pp E022, con lo que se constató que el presupuesto ejercido por el Instituto Nacional de Salud Pública presentó un incremento de 27.7% (92,853.9 mdp) respecto del monto aprobado de 335,788.6 mdp, las causas de variación obedecieron a la ampliación líquida presupuestaria autorizada por la SHCP, para realizar la fase de levantamiento de la Encuesta Nacional de Adicciones (ENA 2016) y la compra de reactivos insustituibles para desarrollar y estandarizar un sistema multiplex para los virus de Chikungunya, Zika y Dengue. Con la revisión de la información, se comprobó que los aspectos reportados no permitieron evaluar en qué medida atendió el mandato del PEF y el avance en la atención del problema público que justificó su implementación, por lo que la rendición de cuentas sobre el Pp E022 fue insuficiente.

El Instituto Nacional de Salud Pública, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó el envío de la información para la integración de la Cuenta Pública 2016 a la CCINSHAE, de acuerdo con los lineamientos específicos y las plantillas definidas conforme a la estructura del formato titulado “Análisis del ejercicio del Presupuesto de Egresos”, por lo que no le fue posible reportar su vinculación con las metas y objetivos; no obstante, informó que “tiene previsto en sus programas de trabajo las acciones de transparencia y rendición de cuentas como una actividad principal” y que “de conformidad con lo establecido en los artículos 15; fracción VIII y 59, fracciones X y XI, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, así como 17, 24 y 27 de la Ley de Planeación, rinde cuentas de las actividades sustantivas que realiza (investigación, formación de recursos humanos en salud y asesoría y servicio) a la sociedad en general, mediante el Informe de Autoevaluación del Director General”. Con la revisión de dicho informe, la ASF constató que el instituto integró el avance de objetivos y metas relacionados con el Pp E022, el cual está disponible para su consulta en la página electrónica del instituto, con lo que se solventa lo observado.

8. *Diseño De La MIR Del Pp E022*

En 2016, los objetivos e indicadores establecidos en la MIR 2016 del Pp E022 “Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud” fueron insuficientes para medir la contribución del programa en la atención del problema público, así como las causas que lo justifican, ya que el fenómeno problemático definido en el árbol del problema referente a la “insuficiente investigación científica orientada a mejorar los problemas de salud de la población” no es claro ni concreto, ya que en el diagnóstico para su determinación, no se cuantificó la insuficiencia de esas investigaciones; además, la causa “insuficientes investigaciones sobre prioridades en salud” es similar a lo establecido en el fenómeno problemático y el efecto “diagnósticos poco precisos sobre enfermedades emergentes” es determinado como una causa en el Programa de Acción Específico de Investigación para la Salud 2013-2018, por lo que resultan inconsistentes.

En la MIR no se realizó una adecuada alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, debido a que se vinculó al objetivo 4.1. “Mantener la estabilidad macroeconómica del país”, ya que la finalidad del programa es realizar investigación científica y de desarrollo tecnológico para asegurar la producción y el uso efectivo de los recursos en salud.

En la lógica vertical, el objetivo de Propósito no permitió identificar la contribución del programa a la atención del problema público, ya que no definió el resultado directo que se espera lograr con las investigaciones científicas, referente a su vinculación con los problemas

de salud de la población. Los objetivos de Componente fueron insuficientes para cumplir los objetivos de Propósito y los de Actividad no tuvieron una relación con los de Componente. Además, no se integraron objetivos de Actividad para atender la causa que origina el problema público referente a diagnósticos poco precisos sobre enfermedades emergentes.

En la lógica horizontal, los indicadores establecidos para medir los objetivos de Fin, Propósito y Componente fueron insuficientes para valorar el desempeño del programa y conocer su impacto social; en los de nivel Fin, no se midió la producción de investigación científica y de desarrollo tecnológico de calidad; en los de nivel Propósito, no se evaluó la calidad de las investigaciones; en los de Componente, cuatro de los seis indicadores no permiten medir el cumplimiento del objetivo propuesto, puesto que el objetivo no especificó los productos o servicios de la política institucional para impulsar la investigación científica, además su frecuencia (anual) fue incorrecta, puesto que este tipo de indicadores deben evaluarse al menos de forma semestral; en los de nivel Actividad los indicadores se corresponden directamente con cada uno de sus objetivos; sin embargo, su frecuencia (semestral y anual) fue incorrecta, ya que para este tipo de indicadores la periodicidad máxima de medición debe ser trimestral.

El Instituto Nacional de Salud Pública, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó la implementación de mecanismos para dar atención a la mejora del diseño y alineación de la MIR, así como a las deficiencias detectadas en el diseño del árbol del problema del Pp E022, mediante la solicitud de intervención de la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad, que es la responsable de consolidar la información referente a los Institutos Nacionales de Salud, con la finalidad de formalizar el inicio de los trabajos de coordinación para atender las deficiencias detectadas en la presente revisión, con lo que se solventa lo observado.

9. Control Interno

En 2016, el Sistema de Control Interno del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), en términos generales, permitió proporcionar una seguridad razonable del cumplimiento de objetivos y metas del Pp E022 "Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud", ya que de la evaluación de 30 (100.0%) aspectos de las cinco normas generales de control interno, se determinó que en 27 (90.0%) se cumplió con la normativa y en 3 (10.0%) no se dispuso de información.

En las normas de Ambiente de Control, Actividades de control e Información y Comunicación fueron acreditados por el INSP todos los aspectos revisados; en la Administración de Riesgos, de los 4 aspectos revisados, se evidenció que 2 (50.0%) no los cumplió, referentes a la implementación de una metodología y procedimientos para identificar, describir, atender, dar seguimientos y jerarquizar los riesgos. Respecto de la norma de Supervisión y Mejora Continua, no se acreditó 1 (25.0%) de los 4 aspectos analizados, relativo a los procedimientos que regulan la mejora continua de las actividades realizadas.

El Instituto Nacional de Salud Pública, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó la realización de mejoras al Sistema de Información en Investigación y Docencia (SIID), que es una herramienta de apoyo para los comités institucionales de Investigación, Ética en Investigación y Bioseguridad; en la evaluación y aprobación de los proyectos de investigación; la revisión y la validación de la productividad

de los investigadores contribuye en la supervisión y mejora continua en el marco del Pp E022; además, una metodología para identificar, describir, atender, jerarquizar y dar seguimiento a las solicitudes reportadas por los usuarios en el SIID, con la finalidad de minimizar los riesgos mediante medidas preventivas y correctivas, con lo que se solventa lo observado.

Consecuencias Sociales

En 2016, el Instituto Nacional de Salud Pública realizó investigación científica y de desarrollo tecnológico vinculada con los problemas de salud pública prioritarios y emergentes, además de asociar sus resultados para contribuir a atender las enfermedades que afectan a los 119.5 millones de mexicanos susceptibles de presentar enfermedades y acreditó su contribución en la mejora de la atención de esos problemas, así como en la toma de decisiones del sector.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó (aron) 9 observación (es) la (s) cual (es) fue (ron) solventada (s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

El presente se emite el 1 de septiembre de 2017, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar que la investigación científica y tecnológica realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) contribuyó a resolver los problemas de salud pública, para verificar el cumplimiento de objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el Programa de Acción Específico Investigación para la Salud (PAEIS) 2013-2018 y en el árbol del problema del Pp E022 de 2016, se reconoció como problemática la desvinculación de las investigaciones científicas y de desarrollo tecnológico con los padecimientos prioritarios, los cuales requieren de investigación continua y de nuevas aplicaciones tecnológicas, y con los emergentes, definidos como los que surgen por primera vez por causas desconocidas, debido a que los diagnósticos son poco precisos, la baja producción de investigaciones y la insuficiencia de recursos financieros.

Para atender esa problemática, en 2016, el INSP operó el Pp E022 con el objetivo de realizar investigaciones científicas y de desarrollo tecnológico vinculadas con los problemas de salud pública prioritarios y emergentes, publicar y difundir sus resultados, y disponer de los recursos presupuestarios suficientes para su comprensión, prevención, diagnóstico y tratamiento, así como rehabilitar a los afectados, y promover medidas para mejorar la salud de la población y la toma de decisiones. El instituto ejerció 428,642.5 miles de pesos en la operación del programa, lo que representó 27.7% más que los 335,788.6 miles de pesos asignados.^{9/}

^{9/} En 2016, al Pp E022 se le aprobó un presupuesto de 2,057,098.3 miles de pesos, y fue operado por 25 unidades responsables: 12 institutos nacionales de salud, seis hospitales regionales de alta especialidad, cuatro hospitales generales, un centro de integración juvenil, uno de servicios de atención psiquiátrica y la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad.

En 2016, los resultados mostraron que el INSP contó con un diagnóstico de mediano plazo en el que analizó la evolución de las enfermedades que inciden en las principales causas de mortalidad en el país y que se corresponden con las identificadas como prioritarias en la planeación sectorial de mediano plazo. Asimismo, el instituto elaboró el “Diagnóstico de la Salud Pública en México” en el que analizó la situación actual de la salud pública, que se refiere a los problemas emergentes de salud, de conformidad con lo señalado en el PAEIS 2013-2018. La investigación científica y de desarrollo tecnológico que realizó, se agrupó en 20 Líneas de Investigación por Misión (LIM).

Respecto del incremento de la producción de investigaciones vinculadas con los problemas de salud pública, el instituto realizó 296 proyectos de investigación para 2016, 7 más que los 289 programados; del total de proyectos del instituto, 287 (97.0%) se correspondieron con las 20 LIM; asimismo, de las cinco LIM con mayor número de investigaciones, ^{10/} tres se vincularon con los problemas prioritarios en salud pública.

En la publicación y difusión de los resultados de las investigaciones científicas y de desarrollo tecnológico, el instituto contó con 357 publicaciones, de las cuales 297 (83.2%) fueron artículos, para los que estableció cinco indicadores, en tres no se alcanzaron sus metas; 49 (13.7%) correspondieron a capítulos de libros, y 11 (3.1%) a libros. Además, participó en 457 eventos de difusión, relacionados con 16 de las 20 LIM, y realizó 18 reuniones de intercambio científico nacionales e internacionales, de las cuales cinco se vincularon con las LIM.

En cuanto a la suficiencia presupuestal, el INSP ejerció 428,642.5 mdp del Pp E022 “Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud”, cifra superior en 27.7% (92,853.9 mdp) respecto del monto aprobado de 335,788.6 mdp, debido a la contratación de personal para llevar a cabo el levantamiento de la Encuesta Nacional de Adicciones (ENA 2016) y la compra de reactivos insustituibles para desarrollar y estandarizar un sistema multiplex para el estudio de los virus de Chikungunya, Zika y Dengue; sin embargo, el instituto no contó con un parámetro para cuantificar la insuficiencia presupuestal, identificada como una de las causas del fenómeno problemático del Pp E022.

En 2016, de los 296 proyectos realizados por el INSP, 46 (15.5%) fueron investigaciones de tipo biomédica; 20 (6.8%), clínica; 214 (72.3%), sociomédica-epidemiológica, y 16 (5.4%), tecnológica, de conformidad con la clasificación de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud; los cuales contaron con beneficios asociados a la atención de 23 enfermedades, en las que destacan las del corazón, diabetes, tumores malignos y accidentes, identificadas como las principales causas de muerte en el país.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2016, el INSP contribuyó a atender el problema público relativo a la desvinculación de las investigaciones científicas y de desarrollo tecnológico con los problemas de salud pública prioritarios y emergentes, debido a que identificó la evolución de las enfermedades prioritarias que inciden en las principales causas de mortalidad y, en su “Diagnóstico de la Salud Pública en México de 2016”, estudió los problemas emergentes de salud para establecer 17 (85.0%) de las 20 las líneas de

^{10/} Prevención y control de cáncer; salud ambiental, obesidad, diabetes y enfermedad cardiovascular; evaluación de programas y políticas de salud, y prevención y control de las enfermedades transmitidas por vector.

investigación con las que vinculó sus proyectos de investigación; se emitieron 357 publicaciones científicas entre libros, capítulos de libros y artículos en revistas, así como 457 eventos de difusión, y dispuso de la evidencia para acreditar que la investigación efectuada permitió la comprensión, prevención, diagnóstico y tratamiento de la enfermedad, así como la rehabilitación de los pacientes, y la promoción de medidas para mejorar la salud de la población y la toma de decisiones en el sector.

Con la fiscalización se contribuyó a que el INSP estableciera los mecanismos de control necesarios para corregir las deficiencias o debilidades detectadas, a fin de contar con un sustento metodológico formalizado para el establecimiento de las Líneas de Investigación por Misión; así como de la programación de los proyectos del instituto; los procedimientos para la aprobación y desarrollo de los proyectos clasificados como “otros”, y cuente con indicadores para medir su avance en la atención de las causas y del problema público, a fin de asegurar la identificación de la contribución de los proyectos en la atención de los problemas de salud prioritarios y emergentes de la población.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Ernesto Sánchez Rendón

Lic. José Luis Chávez Delgado

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar Que, En 2016, El Insp Identificó Los Temas Prioritarios Y Emergentes Respecto De Los Problemas De Salud Pública Que Requerían De Investigación.
2. Constatar Que Las Investigaciones Científicas Y De Desarrollo Tecnológico Realizadas Por El Insp, En 2016, Se Vincularon Con Los Problemas De Salud Pública Prioritarios Y Emergentes, Así Como Su Incremento.
3. Comprobar Que, En 2016, El Insp Publicó Los Resultados De Las Investigaciones Científicas Y Tecnológicas Registradas.
4. Verificar Que, En 2016, El Insp Difundió A La Comunidad Científica Y A La Sociedad Los Resultados De Sus Investigaciones Científicas Y De Desarrollo Tecnológico.
5. Constatar Que, En 2016, Las Investigaciones Científicas Y De Desarrollo Tecnológico Realizadas Por El Insp Contribuyeron A Mejorar La Salud De La Población Y La Toma De Decisiones, En Términos De La Comprensión, Prevención, Diagnóstico, Tratamiento Y Rehabilitación De Los Problemas De Salud Prioritarios Y Emergentes, Así Como De La Promoción De Las Medidas De Salud En La Materia.

6. Comprobar Que Los Recursos Asignados Al Insp, En 2016, Mediante El Pp E022 Para Realizar La Investigación Científica Y De Desarrollo Tecnológico En Materia De Salud Pública Fueron Suficientes.
7. Verificar La Suficiencia De Información En Los Documentos De Rendición De Cuentas De 2016, Respecto Del Cumplimiento De Los Objetivos, Metas Y Resultados Del Pp E022, Así Como El Avance En La Atención Del Problema Público Referente A La Desvinculación De La Investigación Científica Y De Desarrollo Tecnológico Con Los Problemas De Salud Pública Prioritarios Y Emergentes.
8. Constatar Que El Diseño De La Mir De 2016 Del Pp E022 Permitió Medir La Operación Y Su Contribución A La Solución Del Problema.
9. Comprobar Que, En 2016, El Insp Diseñó Y Operó El Sistema De Control Interno, A Fin De Asegurar El Cumplimiento De Los Objetivos Del Pp E022.

Áreas Revisadas

Las direcciones adjuntas de los centros de Investigación sobre Enfermedades Infecciosas; de Investigación en Salud Poblacional; de Investigación en Sistemas de Salud; de Investigación en Nutrición y Salud; de Información para Decisiones en Salud Pública; de Investigación en Evaluación y Encuestas, y las direcciones del Centro Regional de Investigación en Salud; de Administración y Finanzas, así como de Planeación.

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 esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Es menester de este Instituto Nacional de Salud Pública, evolucionar a un “Sistema de Encuestas en Salud” para que sea concebido como una política de estado, lo que conlleva a la asignación regular/anual de un presupuesto federal establecido y de medición ascendente; el desarrollo de las Encuestas en Salud cumple 30 años, por lo que resulta prioritario y urgente la creación de nuevas estrategias que permitan evolucionar hacia un verdadero Sistema de Encuestas en Salud e iniciar su desarrollo e implementación en las Encuestas Nacionales.

Para cumplir con lo anterior, se debe revisar y fortalecer, en su caso, la atribución que el Estado Mexicano ha conferido a la Secretaría de Salud para el desarrollo de las encuestas y lograr contar con la implementación y puesta en marcha de una Ley de Encuestas en Salud, que permita que la Secretaría de Salud y por tanto el INSP, cuenten con financiamiento directo de la Federación para su desarrollo.

Los resultados de las Encuestas de Salud y Nutrición son de gran utilidad para guiar la política de salud y nutrición. Los sectores que más han utilizado los resultados de la ENSANUT son las secretarías de Salud, de Desarrollo Social y de Educación, el CONEVAL y el poder legislativo. Los resultados de las encuestas de nutrición son la base para la construcción de indicadores

de monitoreo del cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio y para monitorear el cumplimiento de los compromisos establecidos por la “Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud de la OMS”, estrategia aprobada por la 57ª Asamblea Mundial de Salud.

Las encuestas nacionales de salud son instrumentos de rendición de cuentas y de planeación que permiten el análisis de los principales indicadores de salud y nutrición de manera imparcial y académica. Asimismo, permiten determinar los avances y retos de las políticas, programas y acciones de salud y plantear modificaciones en el diseño, la focalización o la implementación de programas y acciones. Finalmente, dado que varias encuestas han tenido diseños similares (las ENSA I a III y la ENSANUT-2006, así como las ENN I y II y la ENSANUT 2006) a lo largo del tiempo, las encuestas permiten evaluar tendencias en el tiempo, tanto de los problemas de salud y nutrición como de la respuesta social organizada.