

Instituto Nacional de Salud Pública

Investigación en Salud Pública

Auditoría de Desempeño: 12-1-12NDY-07-0503

DS-084

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el desempeño en el cumplimiento de los objetivos de investigación en materia de salud pública.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación de la eficacia en el cumplimiento de los objetivos en la programación, presentación y autorización de protocolos de investigación y la incorporación de investigadores al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), así como la eficiencia en la ampliación de la plantilla de investigadores, en la elaboración y actualización del inventario de las investigaciones, y en los artículos publicados.

Antecedentes

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 31 de mayo de 2007 y el Programa Sectorial de Salud (PROSESA) 2007-2012 publicado en el DOF el 17 de enero de 2008 señalan que la medicina de alta especialidad está conformada por los servicios de atención a las personas con daños a la salud de baja frecuencia y alta complejidad, que involucran el empleo de procedimientos clínicos o quirúrgicos, con tecnología de última generación, realizados por equipos médicos multidisciplinarios.

El Programa Nacional de Salud (PRONASA) 2007-2012 enuncia que la medicina de alta especialidad está dirigida atender daños a la salud de baja frecuencia e involucra el empleo de una combinación de procedimientos clínicos y quirúrgicos que requieren de tecnología de última generación y alto costo, así como de equipos profesionales multidisciplinarios.

El Programa de Acción Específico Investigación para la Salud (PAEIPS) 2007-2012 señala que la problemática en materia de investigación y desarrollo tecnológico de la medicina de alta especialidad se caracterizaba porque las condiciones globales de salud estaban condicionadas por la existencia de desigualdades crecientes relacionadas, sobre todo, con elementos sociales y económicos. Estos elementos incluyeron, entre otros, la falta de acceso a los servicios de salud, la pobreza, las condiciones inadecuadas de trabajo, vivienda y nutrición, el desempleo, las influencias negativas en la infancia, los efectos de la posición en la escala social, la drogadicción y la falta de apoyo social.

El Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) fue creado el 27 de enero de 1987 mediante Decreto del Ejecutivo Federal, con el cual se unió a tres instituciones: la Escuela de Salud Pública de México, el Centro de Investigación en Salud Pública y el Centro e Investigación sobre Enfermedades Infecciosas. Uno de los propósitos fundamentales de esta alianza fue el de potenciar con un enfoque multidisciplinario el estudio de las enfermedades y sus determinantes desde una perspectiva poblacional.

El INSP surgió como una propuesta para fortalecer y renovar la capacidad académica multidisciplinaria de excelencia en la investigación, docencia, cooperación técnica y asesoría orientada a la solución de los principales problemas y retos que en materia de salud enfrente el país.

Resultados

1. Evaluación del diseño del sistema de control interno

Se constató que, en términos generales, el diseño del Sistema de Control Interno del INSP proporciona una seguridad razonable en el desempeño del cumplimiento de los objetivos de la prestación de los servicios médicos y la investigación, así como la eficiencia en las acciones para mantener la infraestructura y equipamiento.

2. Promoción de investigadores en el Sistema Institucional de Investigadores

Con la revisión de la plantilla ocupacional de plazas autorizada, se verificó que el INSP contó con un total de 168 plazas de investigador autorizadas al cierre de 2012. Asimismo, se constató que el Instituto reportó un total de 17 investigadores que fueron promovidos en el Sistema Institucional de Investigadores (SII), cuya proporción respecto del total de plazas fue del 10.1%, cifra superior en 0.1 puntos porcentuales a la meta establecida en el Catálogo de Indicadores de Investigación 2012.

3. Incorporación de investigadores al Sistema Institucional de Investigadores

En el Catálogo de Indicadores para 2012 del INSP, se estableció el indicador denominado proporción de plazas de investigadores que pertenecen al SII, para el cual se determinó un valor esperado del 100.0%.

Se constató que en el ejercicio de 2012, el INSP incorporó en el SII a 212 investigadores, lo que representa el 126.2% de cumplimiento respecto de los 168 con plaza autorizada, cifra superior en 26.2 puntos porcentuales a la meta establecida en su Catálogo de Indicadores 2012.

4. Investigadores incorporados al Sistema Nacional de Investigadores

Se constató que en el ejercicio de 2012, el INSP no cumplió con la meta del 80.0% establecida tanto en el PAEIPS 2007-2012 en como en su "Catálogo de Indicadores para 2012", al lograr que el 71.4% de sus investigadores estuvieran incorporados al SNI, cifra inferior en 8.6 puntos porcentuales respecto de la meta programada.

El INSP informó que en la 78ª sesión de la Junta de Gobierno del 16 de octubre de 2012, se estableció el acuerdo RO-01/2012-2, para continuar con las políticas que permitan incrementar gradualmente la participación de los investigadores en el SNI, enumerando diversas estrategias desarrolladas para tal efecto y el compromiso del INSP para promover la incorporación de 28 investigadores en el SNI durante el año 2013.

5. *Protocolos presentados y programados para iniciar*

Se constató que en el ejercicio de 2012, el INSP presentó 117 protocolos ante la Comisión de Investigación, con lo cual la meta de 90 protocolos programados para iniciar en 2012 se superó en 30.0%.

6. *Proporción de protocolos autorizados respecto de los presentados*

Se constató que en 2012, el INSP reportó 117 protocolos presentados ante la Comisión de Investigación, de los cuales 84 (71.8%) fueron autorizados. El porcentaje de autorizaciones fue menor en 13.2 puntos porcentuales que la meta establecida del 85.0% en el Catálogo de Indicadores 2012.

12-1-12NDY-07-0503-07-001 *Recomendación al Desempeño*

Para que el Instituto Nacional de Salud Pública analice las causas por las que no se autorizan todos los protocolos presentados a la Comisión de Investigación y con base en ello realice un programa de trabajo con acciones que las subsanen, a efecto de cumplir con las metas.

7. *Proporción de protocolos autorizados respecto de los programados*

Con la revisión del Informe de Autoevaluación del Director General, del Anexo Estadístico de Investigación por el ejercicio de 2012 y los dictámenes de aprobación de protocolos del ejercicio de 2012, se constató que la Comisión de Investigación emitió 84 dictámenes con aprobación de protocolo, por lo que el INSP logró un cumplimiento razonable del 98.2% en la proporción de protocolos autorizados.

8. *Proporción de las investigaciones ejercicios anteriores*

Se constató que el instituto registró 256 investigaciones iniciadas en años anteriores y reportó un total de 351 investigaciones vigentes al cierre de 2012, por lo que la proporción de investigaciones iniciadas por el INSP en años anteriores y que continuaron vigentes en 2012, respecto del total de investigaciones vigentes, fue de 72.9%, con lo que el rezago de investigaciones se redujo en 1.3 puntos porcentuales con respecto al año anterior (74.2%), y en 12.1 puntos porcentuales respecto de la meta establecida del 85.0% en el Catálogo de Indicadores 2012.

9. *Promedio de publicaciones por investigador*

Con la revisión y análisis de los reportes generados por el Sistema Institucional de Investigadores del INSP, se verificó que en 2012, el promedio de publicaciones por investigador fue de 2.0, cifra superior en 1.3 productos a la meta de 0.7, toda vez que registró 342 investigaciones y contó con un total de 168 investigadores al cierre de ese año.

Con la revisión del "Catálogo de Indicadores para 2012", el cual presenta los resultados del ejercicio anterior, se constató que en 2011, el INSP registró 1.9 productos por investigador, por lo que subestimó la meta para 2012 de 0.7 productos por investigador, y ello motivó que se presentaran resultados superiores a la meta.

12-1-12NDY-07-0503-07-002 *Recomendación al Desempeño*

Para que el Instituto Nacional de Salud Pública programe sus metas con base en los resultados obtenidos en el ejercicio fiscal anterior, a efecto de contar con elementos apropiados para evaluar sus resultados.

10. Artículos científicos publicados por investigador

Se constató que en 2012, el INSP alcanzó un promedio de 1.4 artículos científicos publicados por investigador, al publicar 230 artículos en revistas y registrar 168 investigadores con plaza autorizada, cifra superior a la meta establecida de 0.5 artículos científicos publicados por investigador.

Para 2012 el INSP no planteó el valor esperado de este indicador con base en los resultados obtenidos en el ejercicio fiscal anterior, toda vez que en el ejercicio de 2011 el promedio obtenido fue del 1.3.

12-1-12NDY-07-0503-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de Salud Pública programe sus metas con base en los resultados obtenidos en el ejercicio fiscal anterior, a efecto de contar con elementos apropiados para evaluar sus resultados.

11. Promedio de comunicaciones científicas

Se comprobó que el INSP reportó 323 comunicaciones científicas presentadas en congresos en el ejercicio fiscal 2012, lo que representó un promedio por investigador del 1.9, el cual se incrementó en 28.2% respecto de las 252 de 2011. Para ese año, el INSP subestimó la meta para este indicador, toda vez que el promedio de comunicaciones científicas por investigador en 2011 fue del 1.5 y valor establecido para el ejercicio de 2012 fue del 0.7.

12-1-12NDY-07-0503-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de Salud Pública programe sus metas con base en los resultados obtenidos en el ejercicio fiscal anterior, a efecto de contar con elementos apropiados para evaluar sus resultados.

12. Promedio de tesis de especialidad, maestría y doctorado concluidos

Se constató que en 2012, el INSP concluyó 202 tesis de especialidad, maestría y doctorado, con un promedio de 1.2 por investigador, cifra inferior en 0.8 puntos al valor esperado de 2.0 establecido en el Catálogo General de Indicadores de 2012.

12-1-12NDY-07-0503-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de Salud Pública analice las causas por las que no se cumplió con el promedio de tesis de especialidad, maestría y doctorado concluidas por investigador, y con base en ello establezca un programa de trabajo que resuelva los obstáculos que le impiden cumplir la meta.

13. Inventario de investigaciones.

Se constató que, para el ejercicio de 2012, el INSP elaboró y actualizó el inventario de investigaciones correspondiente al ejercicio fiscal de 2012, al registrar un total de 351 investigaciones, de las cuales 267 se encontraban en proceso; 83 terminadas y una cancelada.

14. Actividades realizadas en materia de Salud Pública

Se comprobó que en el ejercicio fiscal de 2012, el INSP realizó estudios y diseñó métodos y técnicas de investigación científica, desarrolló encuestas en las áreas de la salud pública; coadyuvó a la vigilancia epidemiológica de las enfermedades infecciosas y de otros

problemas de salud en el país; contribuyó al desarrollo de la tecnología diagnóstica, y actuó como centro de referencia para el diagnóstico de enfermedades infecciosas.

Consecuencias Sociales

Las acciones del Instituto Nacional de Salud Pública y el cumplimiento adecuado de sus metas y atribuciones lo convierten en una institución médica del tercer nivel de atención, con la información necesaria para el desarrollo de políticas públicas que atiendan las necesidades de salud en nuestro país. En 2012 promovió la incorporación de investigadores al Sistema Nacional de Investigadores; presentó 117 protocolos y autorizó 84; publicó 230 artículos y 323 comunicaciones en revistas científicas; además realizó estudios y encuestas en las áreas de salud pública, para atender con un enfoque multidisciplinario el estudio de las enfermedades.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 6 observación(es), de la(s) cual(es) 1 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 5 restante(s) generó(aron): 5 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen: con salvedad

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a los procesos revisados.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, el Instituto Nacional de Salud Pública cumplió con sus objetivos investigación multidisciplinaria para el estudio de las enfermedades y sus determinantes desde una perspectiva poblacional, así como con las metas en la incorporación de 120 investigadores al Sistema Nacional de Investigadores y de 212 a su Sistema Institucional de Investigadores.

Los resultados con observación se refieren principalmente a que en el 2012 se ubicó 13.2 puntos porcentuales por debajo de la meta de proporción de protocolos autorizados y en 0.8 puntos por debajo del promedio de tesis de especialidad, maestría y doctorado concluidos por investigador; además, programó una meta de 0.7 publicaciones por investigador, cuyo resultado en 2011 fue del 1.5; para los artículos científicos publicados por investigador programó una meta de 0.5 y en 2011 obtuvo 1.3; en las comunicaciones científicas presentadas en congresos estableció la meta de 0.7 y el resultado obtenido en 2011 fue de 1.5, por lo que subestimó las metas programadas para el 2012.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar el diseño del sistema de control interno del INSP.
2. Comprobar que para 2012, el INSP cumplió con la promoción de investigadores en el Sistema Institucional de Investigadores.

3. Constatar que en 2012, el INSP cumplió con la incorporación de investigadores en el Sistema Institucional de Investigadores.
4. Constatar que en 2012, el INSP cumplió con la incorporación de investigadores en el Sistema Nacional de Investigadores.
5. Verificar que el INSP cumplió con el porcentaje de protocolos presentados en función del total de protocolos programados por iniciar en 2012.
6. Verificar que el INSP cumplió con el porcentaje de protocolos autorizados en función del total de protocolos presentados en el 2012.
7. Verificar que el INSP cumplió con el porcentaje de protocolos autorizados en función del total de protocolos programados a iniciar en el 2012.
8. Constatar que el INSP cumplió con el porcentaje de investigaciones en desarrollo o concluidas que fueron iniciadas en años anteriores en función del total de investigaciones vigentes al cierre del ejercicio fiscal de 2012.
9. Comprobar que en 2012, el INSP cumplió con la meta relativa al promedio de productos de investigación por investigador.
10. Comprobar que en 2012, el INSP cumplió con la meta relativa al promedio de artículos científicos publicados por investigador.
11. Comprobar que en 2012, el INSP cumplió con la meta relativa al promedio de comunicaciones científicas por investigador.
12. Comprobar que el INSP cumplió con la meta relativa al promedio de tesis de especialidad, maestría y doctorado concluidas en 2012.
13. Verificar que en 2012, el INSP actualizó el inventario de investigación.
14. Verificar que en 2012, el INSP realizó actividades en materia de Salud Pública.

Áreas Revisadas

La Dirección General del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículos 25, fracción III, y 45, primer párrafo.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

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 determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

Mediante el oficio núm. DG/654/2013 de fecha de 6 de noviembre de 2013, la entidad fiscalizada presentó los comentarios siguientes:

"La estimación de un indicador obedece que el numerador no forzosamente es superior al valor del denominador. Por ejemplo en el caso de productos de investigación, es probable que el total de los mismos por parte de los investigadores a lo largo de un año sea menor al de la plantilla de los propios investigadores; es decir, que esto reflejaría que hay investigadores que un año dado podrían tener 0 productos, otro grupo 1, otro grupo 2, y así sucesivamente. Un factor adicional en las estimaciones y valores finalmente obtenidos de esos indicadores es que generalmente, en un solo producto son coautores dos o más investigadores, pero el reporte corresponde a un solo producto que al dividirse entre el número de coautores, evidentemente da un valor por debajo de la unidad. Desde el año 2010 en el instituto no ha existido un incremento en el número de plazas de Investigador en Ciencias Médicas por lo cual nuestros estimados anuales son sumamente conservadores por lo que hemos comprometido las mismas métricas para los últimos tres años. Sin embargo, con las modificaciones realizadas a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), el INSP ha reformulado el indicador de productos de investigación en base al promedio de publicaciones de los últimos tres años para calcular el valor esperado en este indicador con el propósito de lograr estimaciones más cercanas a la realidad. La MIR tiene un proceso de revisión y evolución anual, por lo cual los aspectos observados para 2012 serán atendidas para 2013, así como en el Informe de Autoevaluación del Director General para el ejercicio 2013".