

Instituto Nacional de Cancerología
Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud

Auditoría de Desempeño: 16-1-12NBV-07-0225

Auditoría Núm.: 225-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 haya contribuido a resolver los problemas oncológicos.

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 y emergentes sobre los padecimientos de cáncer; el incremento en la producción de investigaciones vinculadas con dichos padecimientos; 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 llevar a cabo 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. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del Programa presupuestario (Pp) E022 “Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud” (Pp E022).

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 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 estaba dirigido a problemas de salud, de los cuales el 40.0% era considerado como prioritario.^{1/} En 2000, se emitió la Ley 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.² En 2006, se establecieron las bases jurídicas para articular el funcionamiento de las instituciones públicas de salud que participan en dichos trabajos, mediante la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, y se definieron los cuatro componentes que comprendería los servicios médicos de alta especialidad, entre los que se encuentran el de la investigación.^{3/}

En 2008 se instituyó el Pp E022 con el objetivo realizar investigaciones científicas y de desarrollo tecnológico, a fin de contribuir a asegurar la producción y el uso efectivo del conocimiento científico para mejorar las condiciones de salud de la población.

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 aquellos que surgen por primera vez por causas desconocidas, debido a que los diagnósticos son poco precisos, a la baja producción de investigaciones y la insuficiencia de recursos financieros.

Para atender esa problemática, en 2016, el INCAN operó el Pp E022, con el objetivo de realizar investigaciones científicas y de desarrollo tecnológico vinculadas con los padecimientos prioritarios y emergentes del cáncer, 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 67,222.0 miles de pesos en la operación del programa, lo que representó un incremento del 2.7% de los 65,467.9 miles de pesos asignados.^{4/}

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 y del resumen narrativo de la Matriz de

^{1/} Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad, **Programa de Acción 2007-2012, Investigación para la Salud**, pp. 21-22.

^{2/} Diario Oficial de la Federación, **Ley de los Institutos Nacionales de Salud**, artículo 1, publicada el 26 de mayo de 2000.

^{3/} Diario Oficial de la Federación, **Reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Salud**, publicada en 2006.

^{4/} En 2016, al Pp E022 "Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud" 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, 6 hospitales regionales de alta especialidad, 4 hospitales generales, 1 centro de alta especialidad, 1 de servicios de atención psiquiátrica y la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad.

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 Cáncer

Para 2016, el INCAN no acreditó que hubiera identificado los temas prioritarios y emergentes en materia de cáncer, como se estableció en el Programa de Acción Específico de Investigación para la Salud 2013-2018, por lo que no demostró que las 10 líneas de investigación definidas, en ese año, se determinaron con base en dichos temas, lo que evidenció que el instituto no delimitó su campo de acción, ni contó con mecanismos para la integración de información clara y confiable.

La Auditoría Superior de la Federación realizó una prueba supletoria con base en el documento denominado “Informe sobre la Salud de los Mexicanos de 2015”, donde se identificó que existen 14 tipos de cáncer que causan el mayor número de muertes en la población, de lo cual se verificó que, para 2016, de las 10 líneas de investigación definidas por el INCAN, solamente tres de éstas se relacionan con tres de los 14 tipos de cáncer identificados.

El Instituto Nacional de Cancerología, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante la elaboración del documento “Investigación del Cáncer en México: Programa Estratégico Nacional”, en el cual se describe entre otras, la propuesta de temas prioritarios de cáncer que requieren de investigación, así como las propuestas para organizarla, además de los métodos de aplicación, con lo cual se delimita su campo de acción. Dicho documento es un proyecto que se pretende llevar a la práctica para 2018, como mecanismo para asegurarse de que las líneas de investigación sean definidas con base en los temas prioritarios de cáncer, con lo que se solventa lo observado.

2. Producción De Investigaciones Vinculadas Con Los Padecimientos De Cáncer Prioritarios Y Emergentes

El INCAN no acreditó, que se incrementó la producción de investigaciones vinculadas con los padecimientos de cáncer prioritarios y emergentes, en 2016, debido a que, aun cuando contó con 56 investigaciones, no justificó la disminución del 26.3% respecto de las 76 realizadas en 2015, y tampoco contó con un indicador y meta para programar su realización; además, no acreditó la vinculación de éstas con los padecimientos de cáncer prioritarios y emergentes, ni con las líneas de investigación definidas; asimismo, se verificó que del 55.4% (31) de las producidas en el año de revisión, el instituto no evidenció el estatus y el área de investigación a la cual fueron dirigidas, tampoco demostró la clasificación de las investigaciones en básica o aplicada, lo que denotó que no atendió la causa señalada en el árbol del problema relativa a la baja producción de investigación científica y tecnológica, ni dispuso de mecanismos apropiados para la integración y resguardo de información clara y confiable.

Mediante el documento denominado “Informe sobre la Salud de los Mexicanos de 2015”, la ASF identificó que existen 14 tipos de cáncer que causan la mayor mortalidad en la población,

por lo cual se verificó que para 2016, 66.1% (37) de las 56 investigaciones desarrolladas, se vincularon con siete de los 14 principales tipos de cáncer; asimismo, 32.4% (12) de éstas tuvieron vinculación con dos tipos de cáncer y a su vez con el mismo número de líneas de investigación determinadas por el instituto.

El Instituto Nacional de Cancerología, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante el desarrollo de una base de datos en la cual registra las investigaciones, su vinculación con el tema al cual contribuirá y la línea de investigación a desarrollar; asimismo, diseñó un programa para llevar el registro del estatus y área de investigación a la cual están dirigidas las investigaciones, además de que en dicho registro se establecerá la clasificación de éstas en básica o aplicada, lo que permitirá verificar el incremento o disminución de las mismas; sin embargo, no acreditó la programación de un indicador y metas para medir el número de investigaciones a realizar durante el año fiscal, por lo que persiste esta última observación.

16-1-12NBV-07-0225-07-001 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Cancerología considere investigar las causas por las cuales, para 2016, no contó con indicadores y metas para medir el número de investigaciones propuestas y realizadas y, con base en los resultados que obtenga, adopte las medidas necesarias para establecer un parámetro de medición de las investigaciones que se pretenden realizar en las distintas áreas, con la finalidad de identificar el incremento o la disminución en su producción, con objeto de dar cumplimiento al artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

3. Publicación De Los Resultados De Las Investigaciones

El INCAN, para 2016, contó con el registro de la publicación de 141 artículos científicos mediante libros y revistas, pero no acreditó que la información publicada se relacionara con los resultados de las investigaciones realizadas en ese año o en ejercicios anteriores, como se ordenó en la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, lo que evidencia que el instituto no contó con mecanismos apropiados para la integración y resguardo de información clara y confiable.

Para el indicador “Porcentaje de artículos científicos publicados”, se verificó que el instituto reportó en la Cuenta Pública 2016, la publicación de 120 artículos científicos de alto impacto en revistas de los niveles III al VII, y 132 artículos en revistas de los niveles I y II; sin embargo, no acreditó haber programado una meta, por lo cual el instituto desconoció en qué medida se cumplió con la publicación de los resultados de las investigaciones.

El Instituto Nacional de Cancerología, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante los reportes presentados a la Junta de Gobierno del instituto en los que se establecen los avances en las investigaciones y sus resultados, así como una base de datos en la que registró la publicación de las investigaciones realizadas con base en las líneas definidas por el propio instituto, lo cual

evidencia que lo publicado se relaciona con lo investigado; asimismo, ha programado la meta para el indicador que se refiere al número de publicaciones que realizará en el año 2017, con lo que se solventa lo observado.

4. Difusión De Los Resultados De Las Investigaciones

En 2016, el INCAN realizó la difusión de los resultados de sus investigaciones mediante 20 actividades en foros de diversas organizaciones para la comunidad científica, pero no acreditó que ello se correspondió con los resultados de las 56 investigaciones realizadas en ese año o las de años anteriores, y tampoco comprobó que fueron dirigidos a la sociedad, como se estableció en la Ley de los Institutos Nacionales de Salud.

El instituto no contó con un indicador y meta que permitiera medir el logro de las actividades de difusión de los resultados de las investigaciones.

El Instituto Nacional de Cancerología, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante los reportes presentados a la Junta de Gobierno del instituto en los que presentó los avances en las investigaciones y sus resultados, así como una base de datos en la que registró la publicación de los resultados de las investigaciones realizadas con base en las líneas definidas por el propio instituto; asimismo, con la implementación de ese mecanismo, evidenció que los resultados de sus investigaciones son difundidos a la sociedad mediante la televisión, la radio y las redes sociales; sin embargo, no acreditó la programación de un indicador y las metas para medir las actividades de difusión a la comunidad científica y a la sociedad en general, por lo que persiste esta última observación.

16-1-12NBV-07-0225-07-002 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Cancerología considere investigar las causas por las cuales, para 2016, no acreditó haber formulado un indicador y meta para medir la difusión de los resultados de las investigaciones y, con base en los resultados que obtenga, fortalezca su proceso de programación para disponer de datos que permitan establecer estándares de lo que se pretende lograr anualmente, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

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

Para 2016, el INCAN contó con 56 investigaciones, pero no acreditó cómo éstas tuvieron una aplicación para la comprensión, prevención, diagnóstico, tratamiento del cáncer y la rehabilitación de los pacientes, ni de la promoción de medidas de salud en la materia, como se señaló en la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, por ello, desconoció en qué medida los resultados de las investigaciones contribuyeron a mejorar la salud de la población y a la toma de decisiones en el sector.

16-1-12NBV-07-0225-07-003 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Cancerología considere investigar las causas por las cuales, para 2016, no acreditó que las investigaciones propiciaron la comprensión, prevención, diagnóstico, tratamiento de los diferentes tipos de cáncer, rehabilitación de los pacientes, ni la promoción de medidas de salud en la materia y, con base en los resultados que obtenga, adopte las medidas necesarias para implementar mecanismos de seguimiento y control que le permitan documentar la contribución de las investigaciones a la mejora de salud de la población y a la toma de decisiones en el sector, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 6, fracción I, de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud y al Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 2016, y con el objetivo 2 del Programa de Acción Específico Investigación para la Salud (PAEIS) 2013-2018, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

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

El INCAN no contó con un indicador para determinar cuántas investigaciones científicas y de desarrollo tecnológico debían realizarse en 2016,^{5/} y no aportó elementos que comprobaran que los recursos financieros asignados mediante el Pp E022 fueron insuficientes para realizar investigaciones como lo señaló en el árbol del problema, puesto que no acreditó tener una programación de las investigaciones vinculadas a los padecimientos prioritarios y emergentes que pretendía realizar y el monto de los recursos que necesitaba para ello.

Para ese año, al Instituto Nacional de Cancerología se le autorizaron 65,467.9 miles de pesos (mdp), en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para operar el Pp E022, los cuales fueron modificados a 67,222.0 mdp lo que significó un incremento de 2.7% (1,754.1 mdp); sin embargo, el instituto no acreditó el aumento en los recursos mediante las adecuaciones presupuestarias correspondientes, ni las Cuentas por Liquidar Certificadas con las cuales ejerció el presupuesto, como se establece en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo cual le impidió contar con información para la toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública.

En el periodo 2012-2016, el INCAN erogó 312,821.8 miles de pesos, de los cuales destinó el 71.2% (222,660.9 miles de pesos) al pago de servicios personales y 28.8% (90,160.9 miles de pesos) a gastos de operación del programa; asimismo, se verificó que, en el periodo, los recursos ejercidos se incrementaron en 33.9% al pasar de 44,422.5 miles de pesos en 2012 a 67,222.0 miles de pesos en 2016.

El Instituto Nacional de Cancerología, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante los registros

^{5/} La precisión del incumplimiento y la recomendación al desempeño de esta observación, se realizó en el resultado número 2 "Producción de investigaciones vinculadas con los padecimientos de cáncer prioritarios y emergentes" de este documento.

contables del gasto realizado con los recursos asignados al Pp E022, así como el registro de las adecuaciones presupuestarias y Cuentas por Liquidar Certificadas, para comprobar el ejercicio de los recursos de conformidad con la normativa aplicable; sin embargo, no acreditó la programación de un indicador y metas para determinar cuántas investigaciones científicas y de desarrollo tecnológico se deben realizar, ni la justificación de que los recursos otorgados para desarrollarlas fueron insuficientes, por lo que persiste esta última observación.

16-1-12NBV-07-0225-07-004 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Cancerología considere investigar las causas por las cuales, para 2016, no contó con indicadores y metas para medir las investigaciones realizadas, ni con un registro de la gestión financiera vinculada con las mismas y, con base en los resultados que obtenga, diseñe un plan de trabajo con objetivos, metas y responsables para definir la programación anual de las investigaciones y documente la gestión financiera vinculada con las realizadas, a fin de implementar los mecanismos de control que le permitan emitir información para la toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Procedimiento y Responsabilidad Hacendaria, 35 y 46, fracción III, inciso c, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 2016, así como en el Programa de Acción Específico Investigación en Salud 2013-2018 y en el árbol del problema del Programa presupuestario E022, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

7. Rendición De Cuentas

Con la revisión de la información aportada 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 reportó que al Pp E022 se le asignó un presupuesto de 2,057,098.3 miles de pesos (mdp), el cual se modificó a 2,205,529.8 mdp, con la finalidad de fortalecer la investigación y el desarrollo tecnológico; no obstante, la ASF determinó que la información no permitió identificar el avance en la atención del problema público, referente a la desvinculación de la investigación científica y de desarrollo tecnológico con los padecimientos de cáncer prioritarios y emergentes; además, es insuficiente para determinar en qué medida las investigaciones realizadas han propiciado la comprensión, prevención, diagnóstico, tratamiento de los padecimientos y la rehabilitación de los afectados, tampoco su contribución a la mejora de la salud y a la toma de decisiones en la materia.

El instituto tampoco acreditó haber remitido a la CCINSHAE la información relativa a su contribución en la atención del problema público que pretendió atender con el programa, así como de sus causas, ni cuántas de las investigaciones científicas y de desarrollo tecnológico desarrolladas en 2016 fueron para la comprensión, prevención, diagnóstico, tratamiento de los padecimientos prioritarios y emergentes y rehabilitación de los afectados, así como a la promoción de las medidas en la materia, ni su contribución a la mejora de la salud de la

población y a la toma de decisiones, a fin de que la CCINSHAE la reportara en la Cuenta Pública 2016.

16-1-12NBV-07-0225-07-005 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Cancerología considere investigar las causas por las cuales, para 2016, no acreditó haber reportado a la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad, para que ésta la incluyera en la Cuenta Pública correspondiente, la información relativa a si con la operación del programa se avanzó en la solución del problema público por resolver con el Programa presupuestario E022 "Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud" 2016 y si se atendieron sus causas relativas a contar con un diagnóstico preciso sobre los temas prioritarios y emergentes de salud a investigar, si incrementó la productividad de las investigaciones vinculadas con esas enfermedades, y si los recursos fueron los suficientes para tal efecto, y cuántas de las investigaciones científicas y tecnológicas desarrolladas en 2016 se enfocaron en la comprensión, prevención, diagnóstico, tratamiento de los padecimientos prioritarios y emergentes y rehabilitación de los afectados, así como en la promoción de las medidas de salud y, con base en los resultados que obtenga, implemente los mecanismos de control necesarios para registrar la información que dé sustento a la toma de decisiones, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 1, párrafo segundo, 24, fracción I, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

8. Diseño De La MIR Del Pp E022

En 2016, los objetivos e indicadores establecidos en la MIR 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 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 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 permitieron 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.

16-1-12NBV-07-0225-07-006 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Cancerología, en coordinación con la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad, considere investigar las causas por las que, en 2016, la definición del problema público que pretendieron atender mediante el Pp E022 "Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud" 2016 no fue consistente con el diagnóstico establecido en el Programa de Acción Específico Investigación para la Salud 2013-2018 y, con los resultados que obtenga, fortalezcan los mecanismos de diseño, a fin de que el fenómeno problemático se corresponda con la problemática identificada en materia de investigación en salud, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el subcapítulo III.2, apartado "Definición del problema", de la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

16-1-12NBV-07-0225-07-007 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Cancerología en coordinación con la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad consideren investigar las causas por las cuales, en 2016, no realizó una adecuada alineación del programa con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, ni los objetivos e indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E022 "Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud" se ajustaron a las disposiciones establecidas en la Metodología de Marco Lógico y, con base en los resultados que obtenga, revisen y perfeccionen la MIR, a fin de que su diseño sea adecuado para evaluar los resultados del programa, en términos de lo dispuesto en el artículo 2, fracción LI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; los subcapítulos III.2 y IV.2 de la Guía para la Elaboración de la MIR, y los subcapítulos subcapítulos III.1 y IV.6, así como el capítulo V de la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, e informe a la Auditoría Superior de

la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

9. Control Interno

En 2016, el INCAN presentó deficiencias en las cinco normas que se correspondieron con el ambiente de control; administración de riesgos; con las actividades de control; con la información y comunicación, así como con la supervisión y mejora continua, en el marco del Pp E022, por lo que no garantizó la información suficiente, confiable y oportuna para la toma de decisiones sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del programa.

En el ambiente de control, el INCAN no evidenció contar con mecanismos para que el personal conociera y comprendiera la misión, visión, objetivos y metas institucionales, y tuvo deficiencias en cuanto a la alineación de los objetivos del Pp E022 con el PND y los programas sectoriales.

Respecto de norma segunda, el INCAN contó con instrumentos que le permitieron identificar seis riesgos en la Matriz Institucional de Riesgos, pero no acreditó la identificación e incorporación en dicha matriz de los posibles riesgos en el proceso de operación del Pp E022.

En la norma de actividades de control, la entidad fiscalizada no acreditó la evidencia documental con la que se comprobara que el COCODI analiza y da seguimiento a los temas relevantes relacionados con el logro de objetivos y metas institucionales, el Sistema de Control Interno Institucional y la administración de riesgos; ni sobre el establecimiento y funcionamiento de los instrumentos y mecanismos que midieran los avances y resultados del cumplimiento de dichos objetivos y metas.

En materia de información y comunicación, el INCAN no contó con mecanismos que le permitieran obtener información periódica y relevante para documentar los avances en la atención de acuerdos y compromisos de las reuniones de grupos de Alta Dirección; además, no comprobó la utilización de TIC, que le permitieran conocer el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, así como para obtener de manera oportuna, económica, suficiente y confiable, de información para resolver las necesidades de seguimiento y la toma de decisiones.

En el componente de supervisión y mejora continua, se constató que el INCAN no evidenció contar con el Informe del Estado que guarda el Control Interno Institucional; ni que las operaciones y actividades de control se ejecutaran con supervisión permanente y mejora continua, tampoco acreditó el informó sobre las debilidades del control interno determinadas en ese año.

16-1-12NBV-07-0225-07-008 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Cancerología considere investigar las causas por las cuales, para 2016, no evidenció contar con mecanismos para que el personal conociera y comprendiera la misión, visión, objetivos y metas institucionales; no incluyó en la Matriz de Riesgos Institucional lo relativo a la operación del Programa presupuestario E022 Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud; no acreditó el análisis del Sistema de Control

Interno Institucional y la administración de riesgos, ni el establecimiento y funcionamiento de los instrumentos y mecanismos que midieran los avances y resultados del programa; no contó con información de los acuerdos y compromisos de las reuniones de grupos de Alta Dirección; además, no comprobó la utilización de TIC y sistemas informáticos, que le permitieran conocer el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales; asimismo, no evidenció contar con el Informe del Estado que guarda el Control Interno Institucional y, con base en los resultados que obtenga, adopte las medidas para fortalecer los mecanismos de control interno en la operación del programa para el logro de los objetivos y metas, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en las nuevas disposiciones contenidas en el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 2016, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

Consecuencias Sociales

En 2016, el INCAN realizó investigación científica y de desarrollo tecnológico de forma inercial, ya que no identificó los padecimientos de cáncer prioritarios y emergentes sobre los cuales debía establecer sus líneas de investigación, ni la vinculación de sus resultados con las necesidades de los 119.5 millones de mexicanos susceptibles de padecer esta enfermedad; y desconoció su beneficio en la mejora de la atención de esos problemas y para la toma de decisiones en el sector.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó (aron) 9 observación (es), de la(s) cual (es) 2 fue (ron) solventada (s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La (s) 7 restante (s) generó (aron): 8 Recomendación (es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 14 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 haya contribuido a resolver los problemas oncológicos, 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 aquellos que surgen por primera vez por causas desconocidas, debido a que los diagnósticos son poco precisos, a la baja producción de investigaciones y la insuficiencia de recursos financieros.

Para atender esa problemática, en 2016, el INCAN operó el Pp E022, con el objetivo de realizar investigaciones científicas y de desarrollo tecnológico vinculadas con los padecimientos prioritarios y emergentes del cáncer, 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 67,222.0 miles de pesos en la operación del programa, lo que representó un incremento del 2.7% de los 65,467.9 miles de pesos asignados^{6/}.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, contrario a las disposiciones del Programa de Acción Específico de Investigación para la Salud 2013-2018, en 2016, el INCAN no identificó los temas prioritarios y emergentes en materia de cáncer, por lo que las 10 líneas que formuló para guiar sus investigaciones no estuvieron fundamentadas con base en esos temas, lo que denotó que el instituto no delimitó su campo de acción.

Respecto de la producción de investigaciones, en 2016, el instituto desarrollo 56, pero no acreditó su clasificación en básicas y aplicadas, ni por su contribución al desarrollo científico y tecnológico, tampoco su correspondencia con las líneas de investigación programadas, ni con las enfermedades prioritarias y emergentes. En ese año, el INCAN no realizó la programación anual de las investigaciones, lo que imposibilitó valorar el cumplimiento de sus metas para determinar en qué medida con las 56 investigaciones desarrolladas se pretendía revertir la baja producción de investigaciones, una de las causas del problema que justificó la operación del Pp E022.

En cuanto a la publicación y difusión de las investigaciones, en 2016, el INCAN publicó 141 artículos; asimismo, realizó 20 actividades de difusión en foros para la comunidad científica, pero no contó con metas para medir sus resultados, ni cumplió con lo dispuesto en la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, ya que no acreditó que esas actividades estuvieran relacionadas con lo investigado, ni que se hubieran dirigido a la sociedad en general.

Para 2016, el instituto no contó con un registro de la gestión financiera aplicada al proceso de cada investigación para determinar si los recursos presupuestarios asignados al Pp E022 fueron suficientes para realizar esa actividad, tal como lo identificó en su árbol del problema.

El instituto no evidenció mecanismos de control para clasificar los resultados de las 56 investigaciones desarrolladas, en 2016, en cuanto a los beneficios para la población en términos de comprender, prevenir, diagnosticar y tratar los padecimientos de cáncer prioritarios y emergentes, así como rehabilitar a los afectados, y promover medidas de salud, a fin de contribuir a mejorarla y tomar decisiones en el sector, conforme a lo establecido en la Ley de los Institutos Nacionales de Salud y en el PAEIS 2013-2018.

En opinión de la ASF, en 2016, el Instituto Nacional de Cancerología desarrolló 56 investigaciones en su área de conocimiento sin que acreditara que avanzó en la atención del

^{6/} En 2016, al Pp E022 "Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud" 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, 6 hospitales regionales de alta especialidad, 4 hospitales generales, 1 centro de alta especialidad, 1 de servicios de atención psiquiátrica y la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad.

problema público, ya que no comprobó contar con mecanismos de control para vincular las líneas de investigación utilizadas con los temas prioritarios y emergentes de salud en materia de cáncer; y en la publicación y difusión no demostró que estuvieran relacionadas con los temas investigados. Además, el instituto careció de evidencia que demostrara que la investigación efectuada permitió la comprensión, prevención, diagnóstico y tratamiento del cáncer, así como la rehabilitación de los pacientes, la promoción de medidas para contribuir a mejorar la salud de la población y la toma de decisiones en el sector.

La atención de las recomendaciones al desempeño contribuirá para que el INCAN cuente con información precisa de los padecimientos prioritarios y emergentes de cáncer, a efecto de que vinculen sus líneas de investigación a ellos; incremente la producción de las investigaciones científicas y de desarrollo tecnológico vinculadas con dichos padecimientos; publique y difunda sus resultados; además, de determinar la programación anual de sus investigaciones asociadas a los recursos que se ejercieron en el año y comprobar que sus resultados son aplicables para la comprensión, prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades, así como para la rehabilitación de los enfermos y para la promoción de medidas de salud y, con ello, demostrar la contribución en la mejora de la atención de los padecimientos de cáncer prioritarios y emergentes, así como la toma de decisiones en el sector.

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 INCAN Identificó Los Temas Prioritarios Y Emergentes De Cáncer Que Requerían De Investigación.
2. Constatar Que Las Investigaciones Científicas Y De Desarrollo Tecnológico Realizadas, En 2016, Por El INCAN, Se Vincularon Con Los Padecimientos De Cáncer Prioritarios Y Emergentes, Así Como Su Incremento.
3. Comprobar Que, En 2016, El INCAN Publicó Los Resultados De Las Investigaciones Científicas Y Tecnológicas Registradas.
4. Verificar Que, En 2016, El INCAN 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 INCAN Contribuyeron A Mejorar La Salud De La Población Y A La Toma De Decisiones, En Términos De La Comprensión, Prevención, Diagnóstico, Tratamiento

- De Los Padecimientos De Cáncer Prioritarios Y Emergentes Y A La Rehabilitación De Los Pacientes, Así Como De La Promoción De Las Medidas De Salud En La Materia.
6. Comprobar Que Los Recursos Asignados Al INCAN, En 2016, Mediante El Pp E022 Para Realizar Investigación Científica Y De Desarrollo Tecnológico En Materia De Cáncer 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 Padecimientos Prioritarios Y Emergentes.
 8. Constatar Que El Diseño De La MIR De 2016 Del Pp E022 Permitió Evaluar La Contribución A La Atención Del Problema Público.
 9. Comprobar Que, En 2016, El INCAN Diseñó Y Operó El Sistema De Control Interno, A Fin De Asegurar El Cumplimiento De Los Objetivos Del Pp E022.

Áreas Revisadas

La Dirección de Investigación y las subdirecciones de Investigación Básica y de Investigación Clínica, del Instituto Nacional de Cancerología.

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: Art. 1, Par. Segundo, Art. 2, Frac. II, Art. 24, Frac. I, Art. 27, Par. Segundo, Art. 45, Par. Cuarto, Art. 111, Par. Tercero,; Ley General De Contabilidad Gubernamental Art. 54; Árbol Del Problema Del Programa Presupuestario E022 ¿Investigación Y Desarrollo Tecnológico En Salud¿; Acuerdo Por El Que Se Emiten Las Disposiciones En Materia De Control Interno Y Se Expide El Manual Administrativo De Aplicación General En Materia De Control Interno, Art. Tercero, Numeral 14, Inc. A, Norma Cuarta, Par. Primero; Ley De Los Institutos Nacionales De Salud: Art. 6, Frac. II; Art. 37; Art. 46; Guía Para La Elaboración De La Matriz De Indicadores Para Resultados, Subcapítulo III.2; Subcapítulo IV.2; Guía Para El Diseño De Indicadores Estratégicos Subcapítulos III.1, IV.6 Y Capitulo V.
2. Ley General De Contabilidad Gubernamental: Ley General De Contabilidad Gubernamental Art. 35, Art. 46, Frac. III, Inc. C; Ley Federal De Presupuesto Y Responsabilidad Hacendaria Art. 27, Par. Segundo; Art. 57; Reglamento De La Ley Federal De Presupuesto Y Responsabilidad Hacendaria Art. 73, Fracción I; Acuerdo Por El Que Se Emiten Las Disposiciones En Materia De Control Interno Y Se Expide El Manual Administrativo De Aplicación General En Materia De Control Interno Art. 3, Numeral 14, Inc. A, Norma Cuarta, Par. Primero; Programa De Acción Específico De Investigación Para La Salud 2013-2018; Árbol Del Problema Del Programa Presupuestario E022.
3. Otras Disposiciones De Carácter General, Específico, Estatal O Municipal: Ley De Los Institutos Nacionales De Salud Art. 6, Frac. I; Acuerdo Por El Que Se Emiten Las

Disposiciones En Materia De Control Interno Y Se Expide El Manual Administrativo De Aplicación General En Materia De Control Interno Art. 3, Numeral 14, Inc. A, Norma Primera, Segunda, Tercera, Norma Cuarta, Par. Primero Y Quinta; Programa De Acción Específico Investigación Para La Salud 2013-2018 Objetivo 2.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 9, 10, 11, 14, fracción III, 15, 17, fracciones XV, XVI y XVII, 34, fracción V, 36, fracción V, 37, 39, 40, 49 y 67, fracciones I, II, III y IV, 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 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.