

Instituto Nacional de Pediatría

Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud

Auditoría de Desempeño: 16-1-12NCZ-07-0230

Auditoría Núm.: 230-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 padecimientos de la población infantil.

Alcance

La auditoría correspondió a la revisión de la Cuenta Pública 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 salud en materia de salud infantil; 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 para contribuir a mejorar 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. 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 sobre el cumplimiento de objetivos y metas del Programa presupuestario E022 “Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud” (Pp).

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 Geriatria.

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.^{1/}

En 2000, se emitió la Ley General de 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, 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 “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 en la materia, y el Instituto Nacional de Pediatría (INP) 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 INP operó el Pp E022, con el objetivo de realizar investigaciones científicas y de desarrollo tecnológico vinculadas con los padecimientos prioritarios y emergentes de salud infantil, 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 141,009.3 miles de pesos (mdp) en la operación del programa, lo que representó 1.1% menos de los 142,608.4 mdp.^{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 en el resumen narrativo de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Asimismo, observó cómo debilidad que la posibilidad de

^{1/} 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.

^{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, 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.

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 Infantil

El INP no acreditó que hubiera identificado los temas prioritarios y emergentes en materia de salud infantil en 2016, como se estableció en el Programa de Acción Específico de Investigación para la Salud 2013-2018, por lo que no demostró que las 12 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 generación de información clara y suficiente.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó una prueba supletoria con base en las principales causas de mortalidad y morbilidad infantil señaladas por el Consejo Nacional de Población, y del análisis se determinó que existen 20 principales, de las cuales 15 causas de mortalidad se relacionaron con 9 líneas de investigación y 13 causas de morbilidad a 7, las referidas a “Medicina ambiental y adicciones”, “Cirugía y trasplantes” e “Innovación, metodología y educación” no correspondieron a ninguna de las señaladas.

El Instituto Nacional de Pediatría, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, mediante oficio DP/AAA/427/2017 de fecha 8 de septiembre de 2017 remitió un diagrama con el proceso que llevará a cabo para actualizar sus líneas de investigación e identificarlas con los temas prioritarios y emergentes en la materia, el cual se dividirá en tres aspectos: diagnóstico epidemiológico nacional; revisión de consulta; y revisión de propuestas a modificar y actualización de las líneas de investigación, para lo cual, instruyó un programa de trabajo en el cual se establecieron las actividades de cada uno de los procesos para actualizarlas, los responsables y las fechas de cumplimiento. Asimismo, realizó un cuadro de control para alinear las líneas de investigación con las principales causas de mortalidad y morbilidad infantil, con las de atención médica y las demandas específicas del sector salud, con lo que se solventa lo observado.

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

El INP no acreditó el incremento en la producción de investigaciones vinculadas con los padecimientos de salud infantil prioritarios y emergentes en 2016, debido a que aun cuando contó con 64 investigaciones, no justificó la disminución de 8.6% respecto de las 70 realizadas en 2015, tampoco especificó que tuviera un indicador ni metas para programar su realización, no acreditó la vinculación de éstas con los padecimientos de salud infantil prioritarios y emergentes, ni con las líneas de investigación definidas; lo que denotó que no atendió la causa señalada en el árbol del problema relativa a la insuficiente investigación científica orientada a mejorar los problemas de salud de la población, ni dispuso de mecanismos apropiados para la generación y resguardo de información clara y confiable.

La entidad fiscalizada en ese mismo año registró 64 investigaciones, de las cuales 56 pudieron ser vinculadas por el grupo auditor a 11 líneas de investigación mediante prueba supletoria y

8 no se encontraron dentro de las determinadas por el instituto, y la denominada "Medicina ambiental y adicciones" no se relacionó con ninguno de los estudios.

El instituto, en 2016, inició con 337 investigaciones de desarrollo científico y tecnológico, y registró 64 sumando 401, de éstas, el 31.5% correspondió a biomédicas y se clasificaron como básicas; 61.3%, a clínicas; 5.7%, a socio médicas/epidemiológicas, y 1.5%, a desarrollo tecnológico, y su clasificación fue como investigación aplicada. Asimismo, canceló y suspendió 5.3% sin notificar al Comité de Ética de Investigación las razones por las cuales ya no se llevaron a cabo, ni entregó un resumen de los resultados obtenidos en las mismas.

Asimismo, el INP no acreditó contar con la normativa que regulara la cancelación de las investigaciones.

16-1-12NCZ-07-0230-07-001 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Pediatría considere investigar las causas por las cuales, para 2016, no acreditó la vinculación de las investigaciones con los padecimientos de salud infantil prioritarios y emergentes, ni con las líneas de investigación definidas y tampoco justificó la disminución de la producción de las investigaciones y, con base en los resultados que obtenga, adopte las medidas necesarias para fortalecer los mecanismos de control que le permitan vincular las investigaciones con los padecimientos en la materia y con las líneas de investigación; asimismo, documente las causas por las cuales se ha observado una disminución en la producción de investigaciones, a fin de dar cumplimiento a lo señalado en el árbol del problema del Programa presupuestario E022 "Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud" y 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.

16-1-12NCZ-07-0230-07-002 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Pediatría considere investigar las causas por las cuales, no contó con indicadores y metas para medir la elaboración de las investigaciones y, con base en los resultados que obtenga, diseñe un plan de trabajo con objetivos, metas, responsables y los montos de los recursos que necesitan para las investigaciones que se pretenden realizar en las distintas áreas, con la finalidad de identificar el incremento o la disminución en su producción, a fin 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.

16-1-12NCZ-07-0230-07-003 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Pediatría considere investigar las causas por las que, para 2016, no acreditó contar con la notificación al Comité de Ética de Investigación del instituto, de las razones para la cancelación de las investigaciones, ni que le entregó un resumen de los

resultados obtenidos en las mismas, tampoco que contó con la normativa que regulara esa cancelación y, con base en ello, diseñe un programa de trabajo con metas y responsables, con la finalidad de implementar los mecanismos de control que le permitan contar con un manual de procedimientos que especifique las actividades a realizar en caso de requerir la cancelación de las investigaciones en desarrollo, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la Guía Nacional para la integración y el funcionamiento de los Comités en Investigación, apartados "seguimiento de protocolos" e "instalación"; y 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.

3. Publicación De Los Resultados De Las Investigaciones

El INP publicó, en 2016, 286 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 generación y resguardo de información clara y confiable.

El instituto reportó en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E022 "Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud" el indicador "porcentaje de artículos científicos publicados", en el cual se reportaron 95 artículos de alto impacto publicados en revistas de los niveles III al VII, lo que significó un cumplimiento de 121.8% en relación con los 78 previstos y 209 artículos totales de los niveles I al VII, que fue 20.8% más que los 173 establecidos.

16-1-12NCZ-07-0230-07-004 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Pediatría, considere investigar las causas por las cuales, para 2016, no acreditó que las publicaciones de artículos científicos hayan correspondido a los resultados de las investigaciones registradas y, con base en ello, implemente medidas de control y seguimiento para identificar los resultados que se publicarán en el año, a fin de dar cumplimiento al artículo 6, fracción II, de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud y 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.

4. Difusión De Los Resultados De Las Investigaciones

En 2016, el INP realizó la difusión de los resultados de las investigaciones mediante 400 participaciones, de las cuales 163 (40.8%) fueron congresos, 92 (23.0%) otros eventos, 50 (12.5%) cursos, 49 (12.3%) foros, 35 (8.7%) reuniones, 8 (2.0%) conferencias y 3 (0.7%) seminarios; pero no acreditó que ello se correspondió con los resultados de las investigaciones realizadas en ese año o en ejercicios anteriores, tampoco comprobó que fueron dirigidos a la comunidad científica y a la sociedad, como se estableció en la Ley de los Institutos Nacionales de Salud.

El instituto no contó con un indicador ni meta que midiera el logro de las actividades de difusión de los resultados de las investigaciones en 2016.

16-1-12NCZ-07-0230-07-005 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Pediatría considere investigar las causas por las que, para 2016, no acreditó que la difusión realizada se correspondiera con los resultados obtenidos en las investigaciones desarrolladas en ese año o en ejercicios anteriores, ni cuáles de ellas se divulgaron a la comunidad científica y cuáles a la sociedad y, con base en los resultados que obtenga, fortalezca las medidas de control y seguimiento para difundir los conocimientos obtenidos con las investigaciones y documentar que esta actividad estuvo dirigida tanto a la comunidad científica como a la sociedad, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 46 de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, y 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.

16-1-12NCZ-07-0230-07-006 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Pediatría considere investigar las causas por las cuales, para 2016, no contó con indicadores y metas 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 implemente los mecanismos necesarios para establecer un indicador de desempeño con su correspondiente meta, a fin de definir un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de eficiencia respecto de la difusión de los resultados de las investigaciones, 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.

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

Para 2016, el INP contó con 64 investigaciones, pero no acreditó con evidencia documental cómo éstas tuvieron una aplicación para la comprensión, prevención, diagnóstico, tratamiento de los padecimientos de salud infantil 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.

16-1-12NCZ-07-0230-07-007 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Pediatría considere investigar las causas por las cuales, para 2016, no acreditó que las investigaciones propiciaran la comprensión, prevención, diagnóstico, y tratamiento de los padecimientos de salud infantil, rehabilitación de los pacientes, ni la promoción de medidas de salud en la materia y a la toma de decisiones y, con base en los resultados que obtenga, adopte las medidas necesarias para implementar mecanismos de control y seguimiento 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, en beneficio de ésta, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 6, fracción I, de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud y 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, y con el 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.

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

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

Para ese año, al INP se le autorizaron 142,608.4 miles de pesos (mdp) en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para operar el Pp E022, los cuales fueron modificados a 141,009.3 mdp, lo que significó una disminución de 1.1% (1,599.1 mdp), lo cual fue reportado por el instituto como ejercido al 100.0%. Dicho decremento en el presupuesto fue por concepto de “la conversión de tres plazas para la regularización de los analíticos de éstas del personal del INP y por remanentes de los conceptos de seguridad social, que se transfirieron al ramo 23 “Provisiones salariales y económicas.

Asimismo, se observó que en el periodo 2014-2016, el instituto contó con recursos federales e ingresos propios. Con los datos disponibles se verificó que, en total, el instituto destinó 457,877.7 mdp a la investigación científica y desarrollo tecnológico, de los cuales el 93.7% (429,255.5 mdp) fueron recursos federales, y el 6.3% (28,622.2 mdp) ingresos propios.

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 constató que reportó que al Pp E022 se le asignaron en total 2,057,098.3 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 Auditoría Superior de la Federación verificó que la información no permitió determinar el avance en la atención del problema público, referente a la desvinculación de la investigación científica y de desarrollo tecnológico con los padecimientos de salud infantil prioritarios y emergentes de la población; además, es insuficiente para determinar en qué medida las investigaciones realizadas han propiciado la comprensión, prevención, diagnóstico, tratamiento de los padecimientos de la población que

^{5/} A efecto de no duplicar la recomendación al desempeño, ésta se registró en el resultado número 2 “Producción de investigaciones vinculadas con los padecimientos de salud infantil prioritarios y emergentes” de este documento.

sufre esas afectaciones, y la rehabilitación de los afectados, ni de la promoción de medidas, tampoco su contribución a la mejora de la salud y a la toma de decisiones en la materia.

El INP tampoco acreditó haber remitido a la comisión la información relativa a su contribución en la atención del problema público del 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 y rehabilitación de los padecimientos prioritarios y emergentes de la población infantil, 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.

16-1-12NCZ-07-0230-07-008 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Pediatría considere investigar las causas por las que no acreditó haber reportado la información a la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad, para que ésta la incluyera en la Cuenta Pública 2016, relativa a si con la operación del programa se avanzó en la solución del problema público a resolver en el Pp E022 y si se atendieron sus causas relativas a contar con un diagnóstico preciso sobre los temas prioritarios y emergentes de salud de la población infantil a investigar; si incrementó la productividad de las investigaciones vinculadas con esas enfermedades; 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 y rehabilitación de los padecimientos prioritarios y emergentes, así como en la promoción de las medidas de salud y, con base en ello, implemente los mecanismos de control necesarios para registrar información que de sustento para 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, y 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, 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 de Fin, no se midió la producción de investigación científica y desarrollo tecnológico de calidad; en los de nivel de 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.

16-1-12NCZ-07-0230-07-009 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Pediatría, 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, 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.

16-1-12NCZ-07-0230-07-010 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Pediatría, en coordinación con la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad, considere 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 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 INP presentó deficiencias en las cinco normas que se correspondieron con el ambiente de control; administración de riesgos; con las actividades de control interno; con la información y comunicación, así como con la supervisión y mejora continua, en el marco del Pp E022, por lo que no garantizó que la información fuera suficiente, confiable y oportuna para la toma de decisiones sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del programa.

En el ambiente de control, la ASF determinó que la alineación del objetivo del Pp E022 con el objetivo 4.1 del PND 2013-2018 referente a mantener la estabilidad macroeconómica del país, es inconsistente, ya que la finalidad del programa es realizar investigación científica y de desarrollo tecnológico para asegurar la generación y el uso efectivo de los recursos en salud. Sin embargo, acreditó contar con mecanismos de difusión para dar a conocer al personal del instituto su misión, visión, objetivos y metas institucionales y con el Código de Conducta y Reglas de Integridad; así como con los manuales de organización y procedimientos actualizados y autorizados.

Respecto de la norma segunda, el INP no acreditó que el riesgo denominado "Pérdida de impacto científico y social de los proyectos de investigación por falta de oportunidad" se hubiera determinado con base en las etapas: I. Evaluación de riesgos; II. Evaluación de controles; III. Valoración final de riesgos respecto a controles; IV. Mapa de riesgos institucional, y V. Definición de estrategias y acciones de control y administración.

En la norma de actividades de control, la entidad fiscalizada demostró que el COCODI analiza y da seguimiento a los temas relevantes relacionados con el logro de objetivos y metas institucionales. No obstante, no acreditó con evidencia documental que realizó el análisis y seguimiento del Sistema de Control Interno Institucional y de la administración de riesgos; que se comprobara el establecimiento y operación de instrumentos y mecanismos que midieran los avances y resultados del cumplimiento de los objetivos y metas, ni si definió claramente las actividades para cumplir las metas comprometidas con base en el presupuesto asignado del ejercicio fiscal.

En materia de información y comunicación, el INP no acreditó contar con información periódica y relevante de los avances en la atención de acuerdos y compromisos de las reuniones de grupos de Alta Dirección; con un sistema de información que permita conocer si se cumplen los objetivos y metas institucionales con uso eficiente de los recursos; si se

utilizan TIC's para simplificar y hacer más efectivo el control, ni si cuenta con un sistema de información integral automatizado que, de manera oportuna, económica, suficiente y confiable, resuelva las necesidades de seguimiento e información para la toma de decisiones, asimismo en el desarrollo de la auditoría se identificaron deficiencias respecto de que no fue posible determinar que el instituto no identificó los padecimientos prioritarios y emergentes de investigación en materia geriátrica; no acreditó al Comité de Ética de Investigación las razones por las cuales algunos estudios ya no se llevaron a cabo; que de 64 investigaciones registradas por el INP, ninguna fue vinculada con los padecimientos prioritarios y emergentes de salud de la población infantil; no se pudo verificar cuáles resultados de fueron publicados y difundidos a la sociedad; no se logró constatar cuántas de las investigaciones propiciaron la comprensión, prevención, diagnóstico y tratamiento de la salud de la población infantil, ni para la rehabilitación de los pacientes; tampoco acreditó en qué medida sus resultados contribuyeron a promover medidas de salud y para mejorar la toma de decisiones en el sector, y que no acreditó la programación anual de las investigaciones asociadas a los recursos que se ejercieron en dicho año mediante el Pp E022, lo cual indica la falta de información clara, confiable y suficiente que permitiera la adecuada toma de decisiones de la gestión pública.

En el componente de supervisión y mejora continua, se constató que el INP no contó con evidencia de que las operaciones y actividades de control se ejecutan con supervisión permanente y mejora continua, a fin de mantener y elevar su eficiencia y eficacia; no acreditó que identificó la causa raíz de las debilidades de control interno, a efecto de evitar su recurrencia, ni, si corrigió las seis actividades de control para que correspondan a la implementación de los diversos elementos de control y no demostró haber articulado un programa, política o lineamiento institucional de promoción de la integridad y prevención de la corrupción.

16-1-12NCZ-07-0230-07-011 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Pediatría, considere investigar las causas por las que en 2016 el sistema de control interno no ofreció una seguridad razonable en el logro de los objetivos del Programa presupuestario E022 "Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud" y, con base en los resultados, adopte las medidas para fortalecer los mecanismos de control interno en la operación del programa para el logro de los objetivos y metas, a fin 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 INP realizó investigación científica y de desarrollo tecnológico de forma inercial, ya que no identificó los padecimientos prioritarios y emergentes de salud sobre los cuales debía establecer sus líneas de investigación, ni la vinculación de sus resultados con las necesidades de los 39.2 millones de niños mexicanos susceptibles de padecer alguna

enfermedad; y desconoció su beneficio en la mejora de la atención de esos padecimientos y para la toma de decisiones en el sector.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó (aron) 8 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) 7 restante (s) generó (aron): 11 Recomendación (es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el día 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 padecimientos de salud de la población infantil 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 INP operó el Pp E022, con el objetivo de realizar investigaciones científicas y de desarrollo tecnológico vinculadas con los padecimientos prioritarios y emergentes de salud infantil, 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 141,009.3 miles de pesos (mdp) en la operación del programa, lo que representó 1.1% menos de los 142,608.4 mdp.^{5/}

Los resultados de la fiscalización mostraron que contrario a las disposiciones del PAEIS 2013-2018, en 2016, el INP no identificó los temas prioritarios y emergentes en materia de salud infantil, por lo que las 12 líneas que formuló para guiar la investigación no estuvieron fundamentadas con base en esos temas, lo que denotó que el instituto no delimitó su campo de acción.

^{5/} 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, 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.

Respecto de la producción de las investigaciones, en 2016, el instituto desarrolló 64, pero no acreditó su vinculación con los padecimientos de salud infantil prioritarios y emergentes, ni su contribución al desarrollo científico y tecnológico. En ese año, el INP no realizó la programación anual de las investigaciones, lo que imposibilitó valorar el cumplimiento de sus metas para determinar en qué medida con las 64 desarrolladas se pretendía revertir la baja producción de éstas, una de las causas del problema que justificó la operación del Pp E022.

En cuanto a la publicación y difusión, en 2016, el INP publicó 209 artículos, 20.8% más que lo previsto; asimismo, realizó 400 actividades de difusión, 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 comprobó que esas actividades estuvieran relacionadas con lo investigado, ni que se hubieran dirigido a la comunidad científica o a la sociedad en general.

En 2016, el instituto no evidenció contar 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 contó con mecanismos de control para clasificar los resultados de las 64 investigaciones desarrolladas, en 2016, en cuanto a los beneficios para la población en términos de comprender, prevenir, diagnosticar y tratar los padecimientos de salud infantil 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 Pediatría desarrolló 64 investigaciones en su área de conocimiento sin que acreditara que avanzó en la atención del problema público, ya que no comprobó contar con mecanismos de control para vincular las líneas de investigación utilizadas con los temas prioritarios y emergentes en materia de salud infantil; y en la publicación y difusión no demostró que estuvieran relacionadas con los temas investigados. Además, el instituto careció de evidencia que acreditara que la investigación efectuada permitió la comprensión, prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades infantiles, 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.

Las atención de las recomendaciones al desempeño contribuirán a que el INP cuente con información precisa de los padecimientos de salud infantil prioritarios y emergentes; 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 con 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 salud infantil prioritarios y emergentes; así como, en la toma de decisiones.

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 INP Identificó Los Temas Prioritarios Y Emergentes Respecto De Los Padecimientos En Materia De Salud Infantil Que Requerían De Investigación.
2. Constatar Que Las Investigaciones Científicas Y De Desarrollo Tecnológico Realizadas, En 2016, Por El INP, Se Vincularon Con Los Padecimientos Infantiles Prioritarios Y Emergentes, Así Como Su Incremento.
3. Comprobar Que, En 2016, El INP Publicó Los Resultados De Las Investigaciones Científicas Y Tecnológicas.
4. Verificar Que, En 2016, El INP Difundió A La Comunidad Científica Y A La Sociedad Los Resultados De Sus Investigaciones Científicas Y De Desarrollo Tecnológico Registradas.
5. Constatar Que, En 2016, Las Investigaciones Científicas Y De Desarrollo Tecnológico Realizadas Por El INP Contribuyeron A Mejorar La Salud De La Población Y A La Toma De Decisiones, En Términos De La Comprensión, Prevención, Diagnóstico, Tratamiento Y Rehabilitación De Los Padecimientos Infantiles Prioritarios Y Emergentes, Así Como De La Promoción De Las Medidas De Salud En La Materia.
6. Comprobar Que Los Recursos Asignados Al INP, En 2016, Mediante El Pp E022 Para Realizar La Investigación Científica Y De Desarrollo Tecnológico En Materia De Salud Infantil 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 Medir La Operación Y Su Contribución A La Solución Del Problema.
9. Comprobar Que, En 2016, El INP Diseñó Y Operó El Sistema De Control Interno, A Fin De Asegurar El Cumplimiento De Los Objetivos Del Pp E022.

Áreas Revisadas

Las direcciones de Investigación, de Planeación, de Administración, y la Subdirección de Finanzas del Instituto Nacional de Pediatría.

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 1, Párrafo Segundo, 2, Fracción LI, 24, Fracción I, 27, Párrafo Segundo Y 111, Párrafo Tercero.
2. Ley General De Contabilidad Gubernamental: Artículo 54.
3. Otras Disposiciones De Carácter General, Específico, Estatal O Municipal: Ley De Los Institutos Nacionales De Salud, Artículo 6, Fracción I Y II Y 46; 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, Artículo Tercero, Numeral 14, Inciso A, Norma Primera, Segunda, Tercera, Cuarta Y Quinta; Guía Nacional Para La Integración Y El Funcionamiento De Los Comités En Investigación, Apartados "Seguimiento De Protocolos" E "Instalación"; 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 Capítulo V; Programa De Acción Específico Investigación Para La Salud 2013-2018; Árbol Del Problema Del Pp E022.

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.