

**Instituto Nacional de Estadística y Geografía**  
**Metodología para Medir la Pobreza en México**

Auditoría de Desempeño: 16-0-40100-07-0120

Auditoría Núm.: 120-GB

***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 el cumplimiento de los procesos de la captación de información estadística para la medición de la pobreza en México.

***Alcance***

El alcance temporal de la auditoría correspondió al ejercicio fiscal de 2016 y su referencia respecto del levantamiento del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2015, y el alcance temático comprendió la revisión de los resultados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el cumplimiento del “Convenio Específico para la realización del Levantamiento del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015”, para medir la pobreza en México, mediante los procesos de diseño de los cuestionarios; el desarrollo de los sistemas de captura y validación; la entrega-recepción de los productos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de 2015; el costo de esta actividad; la generación de información estadística para la medición multidimensional de la pobreza, y la rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por los entes fiscalizados fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento en los procesos del levantamiento del MCS 2015 para medir la pobreza en México.

***Antecedentes***

Hasta 2001, México carecía de una metodología oficial para la medición de la pobreza, lo cual ocasionaba diferencias en la cuantificación de la población en condiciones de pobreza por las distintas instancias gubernamentales y académicas.

En ese año, el Gobierno Federal convocó al simposio internacional “Pobreza: conceptos y metodologías”, del cual se concluyó que era pertinente que el Ejecutivo Federal elaborara un método de evaluación oficial. El 9 de julio de 2001, se instituyó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), con el objetivo de diseñar un indicador que cumpliera con los propósitos siguientes: establecer la magnitud del problema de la pobreza; caracterizar el

fenómeno para el diseño de políticas, programas y acciones del sector público encaminadas a su solución; valorar los cambios en las condiciones de vida de la población, y evaluar las políticas, programas y acciones públicas del desarrollo social, en términos de su incidencia sobre la pobreza.

El 13 de agosto de 2002, el CTMP presentó una metodología preliminar para medir la pobreza, únicamente en su variable de ingreso, y obtener datos relativos a la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio. Con ese método y la participación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Gobierno Federal publicó las cifras de pobreza 2000, 2002 y 2004. En este último año, se promulgó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), con la que se instituyó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), como un organismo público con autonomía técnica y de gestión, encargado de medir la pobreza.

En 2006, el CONEVAL inició su operación a efecto de cumplir, entre otras, la atribución de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, desde una perspectiva multidimensional, con información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cuya periodicidad mínima será de cada dos años para cada entidad federativa y con información desagregada por ámbito municipal cada cinco años, a fin de posibilitar el monitoreo en los niveles de pobreza que padece la población en las distintas entidades federativas y municipios.

Conforme a su mandato, el CONEVAL desarrolló dos líneas de investigación: la primera enfocada a definir el marco teórico-metodológico de la medición multidimensional de la pobreza. Entre 2006 y 2009, el consejo inició las sesiones en torno al marco teórico-metodológico, mediante la elaboración de varios estudios y seminarios con especialistas nacionales e internacionales, distribuidos en las etapas siguientes:

1. Identificar Los Principales Retos Para Definir Y Medir La Pobreza Multidimensional (2006).
2. Elaborar Cinco Propuestas Metodológicas Que Resolvieran El Problema De La Medición Multidimensional De La Pobreza, De Acuerdo Con Los Requerimientos De La LGDS (2007 Y 2008).
3. Desarrollar Una Propuesta De Metodología Propia Que Cumpliera Con Las Disposiciones Legales Y Que Estuviera Fundamentada En Sólidos Criterios Técnicos. En Dicho Planteamiento, Se Identificó La Condición De Pobreza Con Base En Los Espacios De Bienestar Económico Y De Derechos Sociales, A Fin De Ajustar Las Necesidades Diferenciadas Entre Hogares; Limitar El Análisis De La Pobreza Con El Ingreso, Y Tomar En Cuenta La Existencia De Otros Elementos Indispensables Para El Desarrollo Social De Las Personas (2008 Y 2009).
4. Aprobar Y Publicar La Metodología Oficial Que Asegurara La Continuidad En Las Mediciones De Pobreza Y Que Permanecieran Inalterados Los Criterios Por Un Intervalo No Menor De 10 Años.

En la segunda línea de investigación, enfocada a la generación de la información necesaria para la cuantificación de la pobreza, se diseñaron los instrumentos que recolectarían la

información requerida para medir los índices de pobreza,<sup>1/</sup> también se dividió en dos vertientes de trabajo; desarrollar un proceso de colaboración con el INEGI y captar el ingreso.

En la primera, se estableció que durante un periodo de dos años efectuara la planeación, diseño, prueba y consolidación del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2008 (MCS-ENIGH 2008), que es un anexo de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y tuvo como objetivo obtener con información detallada del monto, la estructura y la distribución de los ingresos de los hogares; el acceso a la salud, a la seguridad social y a la educación de los integrantes del hogar; la seguridad alimentaria de los hogares; las características de las viviendas que ocupan y los servicios con que cuentan estas viviendas, el cual permitió contar con información para generar estimaciones de pobreza multidimensional por entidad federativa, según los ordenamientos de la LGDS.

La segunda vertiente, tomó en consideración las consultas realizadas con especialistas y la revisión de las mejores prácticas internacionales propuestas por el Grupo de Camberra (2001) y la Organización Internacional del Trabajo (2003). El proceso condujo a adoptar la definición de ingreso corriente total <sup>2/</sup> en la construcción de la metodología de medición multidimensional de pobreza.

Actualmente, para medir la pobreza en México, el CONEVAL determina líneas de bienestar y bienestar mínimo, así como indicadores de carencia con base en los criterios siguientes:

Líneas de bienestar y bienestar mínimo	Indicadores de carencia
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emplear el corte de 2,500 habitantes para la definición de los ámbitos rural y urbano.</li> <li>• Determinar las líneas a partir de los patrones observados de gasto y consumo.</li> <li>• Utilizar la ENIGH 2006 como fuente de datos para la construcción de las líneas de bienestar y bienestar mínimo.</li> <li>• Construir el ingreso a nivel del hogar y definir si se encuentra por debajo de la línea de bienestar y de bienestar mínimo, y asignar a todas las personas de una misma unidad doméstica la característica del hogar al que pertenecen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidad de análisis, son las personas, cuando no es posible hacer una medición a nivel individual se hace del hogar o de la vivienda y se asigna el valor correspondiente a todas las personas dentro de una misma unidad doméstica o vivienda.</li> <li>• Pertinencia conceptual, los indicadores de carencia deben expresar aspectos fundamentales del ejercicio de cada derecho.</li> <li>• Factibilidad empírica, los indicadores deben estimarse de manera confiable, válida y precisa en el ámbito estatal y municipal, con información generada por el INEGI.</li> <li>• Especificidad, los indicadores deben identificar claramente a la población con carencia, a fin de construir indicadores dicotómicos, sólo dos valores, como los requeridos por la metodología presentada en el capítulo anterior.</li> <li>• Utilidad para las políticas públicas, debe ser posible la reducción del nivel de carencia, incluso a cero, lo que implica que debe ser factible superar la carencia asociada.</li> </ul>

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación mediante el documento ¿Cómo se logró construir la medición de pobreza del CONEVAL?, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Con base en lo anterior, el CONEVAL, en cumplimiento del artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, tiene la obligación de dar seguimiento a los indicadores siguientes: rezago

<sup>1/</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), **Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México**, México, 2014.

<sup>2/</sup> El ingreso corriente total se compone de la suma de las percepciones de todos los miembros del hogar, monetarios y no monetarios, e incluye las remuneraciones al trabajo, el ingreso por la explotación de negocios propios, la renta del capital, las transferencias, los ingresos por cooperativas, el valor imputado por autoconsumo, el pago en especie, los regalos recibidos en especie y una estimación de la renta por el uso de la vivienda propia.

educativo; acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, a los servicios básicos en la vivienda y a la alimentación, y grado de cohesión social.

El 4 de septiembre de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el acuerdo por el que se determina al Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) como Información de Interés Nacional (IIN). El 28 de diciembre de ese año, el INEGI publicó en el DOF el acuerdo por el cual los indicadores relacionados con la medición de la pobreza se incluyen en el Catálogo Nacional de Indicadores, los cuales se volvieron oficiales y de uso obligatorio para la Federación, los estados, la Ciudad de México y los municipios.

En ese contexto, desde 2007 el INEGI y el CONEVAL trabajan de manera conjunta en el diseño conceptual y estadístico del MCS, para lo cual han firmado dos convenios generales de colaboración, seis convenios específicos y un adendum al convenio para el levantamiento del MCS 2014.

En 2015, ambos organismos firmaron el Convenio Específico para la realización del “Levantamiento del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015”, cuyo objetivo consistió en generar información pertinente para realizar la medición de la pobreza con representatividad estatal, mediante el levantamiento en 64,000 viviendas y el desarrollo de los sistemas necesarios para el procesamiento de la información.

El 15 de julio de 2016, mediante el boletín de prensa número 286/16, el INEGI informó que “como parte de un proceso de mejora continua, durante el levantamiento del módulo aplicó criterios de captación y verificación de información en campo de mayor rigor, con la finalidad de ofrecer a la sociedad una medición más precisa sobre los ingresos de los hogares en el país, lo que provocó que la información relacionada con los ingresos no permitiera continuar con la medición de la pobreza en ese rubro como se venía realizando en los ejercicios estadísticos previos”.

Con la presente auditoría se fiscalizó el cumplimiento de los procesos de captación de información estadística para la medición de la pobreza en México establecidos en el convenio: el diseño de los cuestionarios; desarrollo de los sistemas de captura y validación; entrega-recepción de los productos; generación de información estadística de los ingresos para la medición de la pobreza, y costo del levantamiento.

### **Resultados**

#### **1. Objetivo Del Convenio Específico Para La Realización Del “Levantamiento Del Módulo De Condiciones Socioeconómicas 2015”**

Con la revisión del objetivo general del Convenio Específico para la realización del “Levantamiento del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015”, se verificó que éste se refiere a “generar información pertinente para realizar la medición de la pobreza con representatividad estatal en 2015, con el fin de contar con información considerada como necesaria para la estimación de la pobreza a nivel municipal en dicho año. Con ello el CONEVAL podrá cumplir con su obligación de actualizar por lo menos cada cinco años los indicadores referidos en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) a escala municipal, utilizando información generada por el INEGI, según los artículos 37 y 38 del Reglamento de la LGDS”.

La ASF identificó que en el citado objetivo no se incluyó la obligación para que la información generada que se utiliza en la medición de la pobreza deba ser de calidad, veraz y oportuna, únicamente refiere la pertinencia de la misma, por lo que no se retoman las características con las que debe cumplir la información estadística.

Se verificó que en el objetivo y en los términos de referencia del convenio citado, no se incluyó que la información recabada y generada por el instituto debía cumplir con los principios constitucionales que rigen al sistema en cuanto a que ésta debe ser comparable en el tiempo y en el espacio.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, informó que “era innecesario que se incluyera en el convenio específico la solicitud expresa de que la información generada por el INEGI fuera comparable en el tiempo y en el espacio, ni tampoco la solicitud expresa de que la información que el instituto provee a los usuarios fuera de calidad, veraz y oportuna, ya que el INEGI se encuentra obligado a generar información que cumpla con dichas características”.

El organismo descentralizado mencionó que “no obstante lo anterior, cualquier aspecto no previsto en el convenio y sus anexos, se entenderá regido por la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, su interpretación y cumplimiento no puede quedar por encima de dicha Ley que es de orden público, de interés social y de observancia general en toda la República”.

El INEGI solicitó la opinión del Coordinador General de Asuntos Jurídicos del Instituto, el cual indicó que “para la generación de Información de Interés Nacional, sea o no mediante de la suscripción de un instrumento jurídico, se deben observar los principios que citan los artículo 3 y 54, fracción II, de la LSNIEG, por lo que, si no se establece una referencia expresa a las disposiciones y principios de la LSNIEG, no implica que no se tenga conocimiento y mucho menos no se dé cumplimiento a los mismos por parte del instituto y las Unidades del Estado. No obstante lo anterior, se considerará la observación realizada por la Auditoría Superior de la Federación y en los instrumentos jurídicos que se suscriban y que tengan por objeto la generación de Información de Interés Nacional, se incluirán los referidos preceptos legales”.

Con base en lo anterior, se solventa lo observado al CONEVAL e INEGI.

## **2. Diseño De Los Cuestionarios**

Se constató que el INEGI remitió al CONEVAL la versión final de los cuestionarios empleados para el levantamiento del MCS 2015 y que su diseño tuvo como base los utilizados para el MCS 2014, ya que ambas entidades públicas acordaron modificaciones en términos de que en el “Cuestionario para personas de 12 o más años” se eliminaron tres preguntas referentes al registro ante notario, servicios de contador y comprobante fiscal, y en el “Cuestionario de Negocios”, en sus seis secciones, el instituto eliminó la pregunta sobre el tipo de comprobante fiscal y modificó la referente al registro contable. En cuanto a la sección de salud, los cuestionarios para personas de 12 o más años y el correspondiente a los menores de 12 años, se realizó el ajuste en una pregunta, por lo que el instituto dio atención a las solicitudes del consejo.

Por lo que corresponde a los documentos utilizados para normar y operar el levantamiento de información, se verificó que el INEGI entregó al CONEVAL los Manuales de procedimientos operativos para cada una de las figuras de campo que participaron en el levantamiento del Módulo 2015, de los cuales, se constató que a diferencia de 2012 y 2014, en el Manual del Entrevistador, el INEGI incluyó el apartado “10.2 Sección II. Consistencia de la información”, el cual indicaba que “cuando el informante confirme que no obtuvo ingreso alguno, realiza preguntas adicionales que te permitan identificar cómo se sostiene o cómo le hace para vivir, y en caso de ser necesario, corrige la información previamente registrada o justifica la situación en las observaciones al final del cuestionario. De lo contrario, procederá un retorno a campo”. Asimismo, se constató que en el apartado “Antecedentes”, del Manual del Entrevistador, el INEGI expresó que “para este proyecto se han tomado en cuenta las recomendaciones internacionales y los requerimientos de información de los diferentes usuarios, cuidando la comparabilidad histórica”

Posterior al 15 de julio de 2016, el INEGI informó al CONEVAL que dicha modificación se realizó debido a que “en el análisis y evaluación de resultados del levantamiento del MCS 2014 se detectaron inconsistencias en las respuestas de algunas variables y en el registro de valores de cero ingresos o cercanos a cero, sin alguna justificación congruente en el contexto de la información captada del mismo hogar, por lo que para el MCS 2015, el personal encuestador recibió recomendaciones para evitar dichas incongruencias”.

Asimismo, se comprobó que, el CONEVAL no emitió comentarios sobre la modificación realizada al “Manual del Entrevistador”, por lo que con la tarjeta número DGAAP.DNMMP.024/15 del 3 de julio de 2015, recibió a entera satisfacción los cuestionarios y los manuales para operar el levantamiento del MCS 2015.

### **3. Desarrollo De Los Sistemas De Captura Y Validación.**

En 2015, el INEGI desarrolló los mecanismos de captura y validación para que el personal involucrado conociera los aspectos conceptuales, metodológicos y operativos que conforman las diferentes etapas por las que fluye la información del levantamiento del MCS 2015. En dichos mecanismos, se comprobó que el CONEVAL no emitió sugerencias sobre su contenido y se correspondieron con las características de los tipos de cuestionarios que conformaron el módulo.

Se constató que, debido a las modificaciones realizadas al Manual del Entrevistador, en el apartado “10.2 Sección II. Consistencia de la información”, en términos de la información relativa a los ingresos de los hogares encuestados, en el Manual de Validación del MCS 2015, el INEGI incluyó criterios para verificar que los hogares encuestados, en los cuales no se registró información relacionada con los ingresos, se solicitara un retorno a campo para captar esos datos.

Se verificó que, en 2016, el INEGI entregó al CONEVAL los documentos denominados “Manual de validación” y “Manual del capturista” en los que se incluyeron los criterios de captura y validación. Se determinó que el CONEVAL no emitió comentarios respecto del criterio incluido en el “Manual de Validación” y recibió a entera satisfacción dicho producto, en el que se incluyeron los criterios de captura y validación para el levantamiento del MCS 2015.

El CONEVAL informó a la ASF que en relación al entregable Criterios de captura y validación de la información “no fue necesario modificar o añadir criterios de validación, toda vez que el conjunto total de variables involucradas en la construcción de los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza sería captado en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas, al igual que se hizo en los ejercicios estadísticos previos. Esto en razón de que el diseño conceptual y el diseño de los cuestionarios se mantuvieron esencialmente sin cambio con respecto de 2014”.

#### **4. Entrega-Recepción De Los Productos Del MCS 2015**

Se verificó que el INEGI entregó el 100.0% de los documentos relacionados con el MCS 2015 convenidos con el CONEVAL.

Se constató que, en cuanto a las adecuaciones al proceso de captación y validación de los datos referentes al ingreso en los casos de aquellos encuestados que reportaron un ingreso con valor de cero, el consejo no emitió comentarios o sugerencias y recibió a entera satisfacción los productos de las primeras tres etapas, entre los que se incluyeron los manuales del entrevistador y de validación que contenían dichos ajustes y que afectaron de manera marginal la información contenida en la base de datos correspondiente al cuarto entregable, en tanto que en los productos recibidos en los tres primeros entregables no hubo elemento alguno que ex ante advirtiera sobre la no comparabilidad del ingreso que resultó del levantamiento del MCS 2015 respecto de los módulos previos, si no que, de acuerdo con lo señalado por el INEGI, los resultados del módulo fueron diferentes ex post a los esperados de acuerdo con los ejercicios anteriores.

Fue hasta la cuarta etapa que el CONEVAL indicó el 20 de julio de 2016 y ratificó el 29 de julio del mismo año, que la información sobre los ingresos no era comparable con ejercicios previos, inicialmente sustentado en la declaración pública del INEGI mediante el boletín de prensa 286/2016 del 15 de julio de 2016 y posteriormente con cifras obtenidas del análisis de la base de datos del MCS 2015 que mostraron la falta de consistencia con ejercicios previos.

Para atender las observaciones respecto de los resultados del MCS 2015 y su consistencia con levantamientos previos, ambos organismos acordaron la integración de un Grupo Técnico de Trabajo y suscribieron el convenio DGAAP/DNMMP/03/2016, en el cual el INEGI se comprometió a revisar y analizar los resultados captados en materia de las variables relacionadas con los ingresos para determinar los factores que derivaron en la no comparabilidad de esta información.

El 28 de agosto de 2017 el INEGI entregó al CONEVAL la base de datos definitiva del MCS 2015, denominada “Modelo Estadístico 2015 para la Continuidad del MCS (MEC 2015)”. De acuerdo con el último punto del apartado IV “Productos esperados” del Anexo I del Convenio Específico DGAAP.DNMMP.03/2016, dicha base incorporó tanto los resultados del análisis realizado por el INEGI en el marco de las actividades desarrolladas por el grupo técnico de trabajo INEGI-CONEVAL, como los resultados de los estudios complementarios realizados a partir de la ENIGH 2016.

De acuerdo con CONEVAL, esta base es consistente con la tendencia de los años previos y le permitirá, junto con la información de la Encuesta Intercensal 2015, también generada por el

INEGI, y con las metodologías desarrolladas por el consejo, estimar la pobreza en el ámbito municipal.

El INEGI, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, informó que respecto al fortalecimiento de los mecanismos de coordinación con el CONEVAL, a efecto de mejorar el diseño de los convenios relacionados con la obtención de datos estadísticos para la medición de la pobreza, “se realizan reuniones para definir las estrategias que permitan llegar a acuerdos claros y precisos sobre la información que se generará, los mecanismos para la entrega, verificación y validación de los productos, permitiendo que la información entregada sea de calidad, permitente, comparable, veraz y oportuna. En el caso del MCS 2015 se cumplió con todo lo anterior y esto permitió que el CONEVAL recibiera y aceptara todos y cada uno de los productos generados conforme a lo comprometido en el propio convenio”. Por lo anterior se solventa lo observado.

El CONEVAL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, informó que “en lo que se refiere a adecuar y fortalecer los procesos de entrega, verificación y validación de los productos, el consejo y el INEGI han trabajado de manera coordinada para fortalecer los Mecanismos de Verificación del Servicio, en términos de ampliar los plazos establecidos en dichos mecanismos para la revisión y atención de solicitudes y observaciones a los productos entregables. Los plazos se ampliaron de cinco días naturales establecidos en el Convenio Específico Plurianual DGAAP/DNMMP/1/2015 para el Levantamiento del MCS 2015 a 10 días hábiles en los Mecanismos de Verificación del Servicio del Convenio Específico DGAAP/DNMMP/03/2016 suscrito para el análisis de los resultados del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015”.

Asimismo, notificó que “el CONEVAL, por medio de la Dirección General Adjunta de Análisis de la Pobreza, y específicamente de la Dirección de Normas y Metodología de Medición de la Pobreza, como encargadas de administrar y verificar el cumplimiento del objeto de los Convenios Específicos de Colaboración suscritos con el INEGI, iniciarán, en el último trimestre de 2017, el diálogo con el instituto para el Convenio Específico de Colaboración de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018, que se prevé firmar durante el primer cuatrimestre de 2018. Como parte de este diálogo, el consejo solicitará al instituto lo siguiente: que dentro de los productos convenidos, previo a la entrega de las bases de datos finales de la ENIGH, el CONEVAL pueda disponer de una versión preliminar de dichas bases que le permita realizar los análisis estadísticos conducentes, para evaluar la consistencia con años previos del ingreso corriente total per cápita y de las seis carencias sociales, indicadores establecidos en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social; toda vez que, por un lado, en cada Convenio Específico de Colaboración la fecha establecida de entrega de las bases de datos finales al CONEVAL coincide con la fecha en que el INEGI las publica en su página de internet, y, por otro lado, que para favorecer la transparencia y oportunidad de la información, el CONEVAL publica los resultados de la medición multidimensional de la pobreza a nivel nacional y estatal a más tardar 10 días después, disponer de una versión preliminar permitiría al instituto implementar con oportunidad las acciones necesarias para la entrega en tiempo y forma de la información que sea consistente con la serie histórica de los indicadores involucrados en la medición multidimensional de la pobreza, y que para efectos de una mayor claridad, en el apartado de los Términos de Referencia del Convenio relativo a las Fases del Trabajo y Responsabilidades del INEGI se refuerce la distribución de



responsabilidades, en el marco de sus atribuciones legales y normativas aplicables a cada institución”. Por lo anterior se solventa lo observado.

#### 5. Costo Del Levantamiento Del Módulo De Condiciones Socioeconómicas 2015

Se constató que el CONEVAL contó con 154,922.2 miles de pesos, presupuesto necesario para pagar por el levantamiento del MCS 2015, los cuales fueron transferidos al INEGI en cuatro pagos. El pago del último producto demoró 73 días, debido a que el CONEVAL emitió observaciones relacionadas con la posible no comparabilidad de la información contenida en las variables de ingreso, respecto de la continuidad de la serie histórica, por lo que se solicitó al INEGI detallar toda la variación o ajuste realizado respecto del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2014.

En ese contexto, el INEGI remitió la “Nota Técnica sobre la comparabilidad entre el módulo de condiciones socioeconómicas (MCS 2014) y el módulo de condiciones socioeconómicas (MCS) 2015”, con la que el instituto explicó que “... se buscó atender la problemática del incremento de los hogares con ingresos nulos o muy bajos que se registró en los levantamientos de los MCS-ENIGH 2008 a 2012”. Asimismo, el instituto señaló que “las medidas tomadas para buscar reducir el número de hogares con ingresos nulos o muy bajos fueron notificadas oportunamente al CONEVAL”.

Lo anterior fue comprobado durante la auditoría, ya que en el manual del entrevistador y de validación de datos, proporcionados al CONEVAL el 3 de julio y 3 de septiembre de 2016, se incluyeron criterios para retornar al campo y registrar la información de los hogares que hubiesen reportado ingresos nulos o cercanos a cero.

Se comprobó que el 12 de septiembre de 2016, mediante el Acta de Entrega- Recepción, el INEGI otorgó el cuarto entregable acordado y, en consecuencia, el CONEVAL recibió el producto a entera satisfacción y pagó el cuarto y último entregable, en atención a lo indicado en la cláusula cuarta “Plazo y condiciones de las aportaciones”, en la fracción VII “Mecanismos de verificación del servicio”, Anexo 1 “Términos de referencia para el levantamiento del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015” que señala que “el INEGI deberá entregar el servicio y los productos de acuerdo con los plazos y condiciones de entrega establecidos y el Anexo 2 “Calendario de pagos para el levantamiento del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015”, del Convenio Específico para la realización del “Levantamiento del módulo de condiciones socioeconómicas 2015”. En el objeto de dicha Acta de Entrega-Recepción se estableció que ambas instituciones estaban de acuerdo en suscribir como nuevo compromiso, efectuar una serie de acciones para la revisión y análisis de los resultados del MCS 2015, en particular en cuanto a las variables de ingreso.

Se constató que los 154,922.2 miles de pesos, monto que representó el costo por el levantamiento del MCS 2015, fueron ejercidos conforme a las cláusulas establecidas en el “Convenio Específico para la realización del Levantamiento del módulo de condiciones socioeconómicas 2015”. Asimismo, con la información generada, el CONEVAL emitió el informe “Evolución de las carencias sociales 2010-2015 a nivel nacional y entidad federativa”, que incluye el análisis de los datos referentes al rezago educativo; acceso a los servicios de salud; a la seguridad social; a servicios básicos en la vivienda; a la alimentación, y a la calidad y espacios de la vivienda. En el caso de los ingresos, conforme a lo establecido en el Adendum DGAAP/DNMMP/2/2017, se verificó que el 28 de agosto de 2017, el INEGI entregó a CONEVAL

la base de datos definitiva del MCS 2015, denominada como “Modelo Estadístico 2015 para la Continuidad del MCS (MEC 2015)”, dicha base incorpora tanto los resultados del análisis elaborado por el INEGI en el marco de las actividades desarrolladas por el grupo técnico de trabajo INEGI-CONEVAL, como los resultados de los estudios complementarios realizados a partir de la ENIGH 2016.

#### 6. Generar Información Estadística De Los Ingresos Para La Medición Multidimensional De La Pobreza

Se verificó que las bases de datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015 se integraron por un conjunto de 565 variables para evaluar ocho indicadores: ingreso corriente per cápita; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación, y grado de cohesión social, de las cuales al 2.0% (12 variables), que se relacionan con el indicador de ingreso, fueron en las que se aplicaron las modificaciones realizadas al Manual del Entrevistador y de Validación, debido a que en el Manual del Entrevistador el INEGI estableció que “cuando el informante confirme que no obtuvo ingreso alguno, realiza preguntas adicionales que te permitan identificar cómo se sostiene o cómo le hace para vivir, y en caso de ser necesario, corrige la información previamente registrada o justifica la situación en las Observaciones al final del cuestionario. De lo contrario, procederá un retorno a campo”.

Asimismo, se identificó que, de acuerdo con la nota técnica sobre comparabilidad entre el Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2014 y 2015, en el MCS 2015 existieron 646 hogares (el 1.0% de los 64,000 hogares de la muestra) a los que les fue aplicado el criterio de retorno a campo por una justificación sobre el reporte de ingresos de cero o cercanos a cero. Después de retornar a campo, el resultado final fue de 432 hogares en esta situación, los cuales representaron el 0.7% de los 64,000 hogares de la muestra.

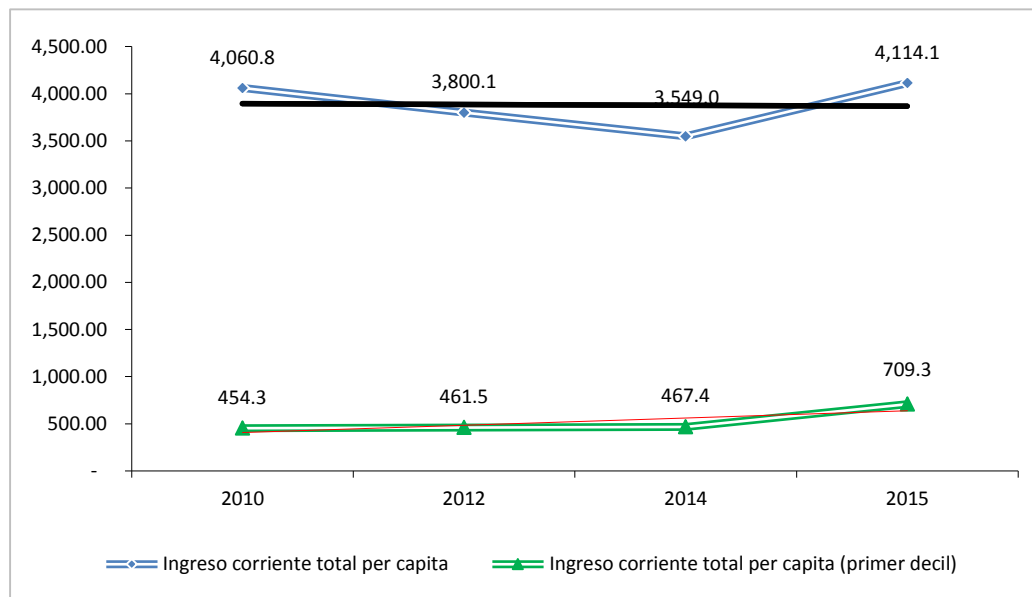
Lo anterior significa que únicamente el 0.3% (214) de la muestra de hogares encuestados fue modificado para que reportaran ingresos diferentes de cero después del retorno a campo. Asimismo, se verificó que el decil de hogares que mostró mayores cambios en la trayectoria del ingreso corriente per cápita fue el primero, el cual incluye el 10.0% del total de hogares.

Al respecto, la ASF identificó que según el documento “Síntesis y conclusiones de los análisis realizados” que el INEGI proporcionó al CONEVAL el 31 de octubre de 2016, el instituto concluyó que el hecho de que en el operativo del MCS 2015 se implementaran procedimientos de validación para detonar visitas a hogares tuvo un impacto marginal sobre el ingreso corriente total.

La ASF verificó que en el mismo documento el INEGI concluye que “se observó que el impacto en el crecimiento del ingreso corriente total habría sido de cuando mucho 0.29%, el crecimiento del ingreso corriente total promedio por hogar hubiese sido de 11.6% en lugar de 11.9”; asimismo, expresó que “en el marco de las variaciones del ingreso total observadas de 2014 a 2015, se encuentra que aún si estos criterios no se hubieran aplicado, las tasas de crecimiento del ingreso hubieran seguido siendo elevadas en comparación con las observadas entre operativos anteriores”. Por lo que la ASF constató que las afectaciones al proceso de recolección y validación de la información sobre el ingreso fue marginal y no permite explicar variaciones en el ingreso.

La ASF realizó un comparativo entre los resultados de los MCS 2010, 2012, 2014 y 2015 de la variable “Clave de ingresos”, que es la que contiene la información relativa a la fuente de donde provienen los recursos del integrante del hogar, con el que se determinó que en el ingreso corriente total per cápita se presentaron decrementos, ya que los hogares encuestados reportaron contar, en promedio, con 4,060.8 pesos en 2010; 3,800.1 pesos en 2012, y 3,549.0 pesos en 2014, los cuales significaron una disminución de 6.4% (2010-2012) y de 6.6% (2012-2014). En la medición de 2015, los ingresos registrados fueron de 4,114.1 pesos, 15.9% mayor que los de 2014, como se muestra en la gráfica siguiente:

TENDENCIA EN LA CAPTACIÓN DEL INGRESO CORRIENTE PER CAPITA  
(Pesos)



FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, así como por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, mediante los oficios núms. VQZ.SE.197/16 del 16 de diciembre de 2016, 802./9/2017 del 9 de enero de 2017 y VQZ.DGAAP.DNMMP.044/17 del 8 de mayo de 2017.

En relación con la información del ingreso corriente total per cápita en los hogares del primer decil, se verificó que la variación fue más significativa entre 2014 y 2015, ya que pasaron de 467.4 pesos a 709.3 pesos, lo que significó 51.8% más; lo anterior mostró una inconsistencia en la continuidad histórica del ingreso corriente per cápita, ya que en 2015 se presentaron cambios fuera de la trayectoria que se tuvo durante el periodo de 2010 a 2014, debido a que, entre otros factores, se aplicaron criterios de captación y verificación de información en campo de mayor rigor y consistió en regresar a campo cuando se reportaran ingresos igual a cero.

Se constató que para resolver la controversia y que el CONEVAL cuente con información para la medición de la pobreza por ingresos en 2015, ambos organismos acordaron conformar el Grupo Técnico de Trabajo (GT) para revisar la base de datos del MCS 2015, en el cual el INEGI determinará cuáles fueron los factores endógenos y exógenos que pudieron haber afectado el cambio en el ingreso captado en 2015, respecto de los ejercicios previos; por lo que se firmó el Convenio Específico DGAAP/DNMMP/03/2016, mediante el cual el INEGI se

comprometió a que en agosto de 2017 entregará al CONEVAL una nueva base de datos para que éste disponga de un insumo para continuar con la medición de la pobreza en el ámbito municipal en 2015.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, remitió una nota técnica en la que señala que en cumplimiento del adendum DGAAP/DNMMP/2/2017, el 28 de agosto de 2017 remitió al CONEVAL los resultados del Convenio específico DGAAP/DNMMP/03/3016 y la “Base de datos definitiva del MCS 2015”.

Asimismo, el Instituto mencionó que decidió mantener lo escrito en el apartado 10.2 del Manual del Entrevistador del MCS 2015 en las siguientes captaciones de información, observando lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, en particular, al tema de suministrar información veraz y de calidad, considerando que no se trata de procedimientos nuevos o diferentes a los efectuados en eventos anteriores.

Respecto de los métodos empleados por el INEGI y revisados por el CONEVAL para lograr contar con información del ingreso de los hogares para estimar la pobreza en el ámbito municipal, a partir de fuentes de información veraz, el órgano autónomo indicó que desde antes del 2008 se establecieron los acuerdos entre ambas instituciones para determinar dichos métodos. El instituto informó que si bien, los insumos para la medición de la pobreza multidimensional en el ámbito estatal con el levantamiento cada dos años del MCS-ENIGH, es mediante un evento del MCS conjuntamente con el de un ejercicio tipo censal, lo que permite al Consejo realizar cada 5 años la estimación de la pobreza multidimensional a nivel municipal, para lo cual, antes del 2015, no había necesidad de uno adicional o diferente, ya que en 2010 coincidieron los levantamientos del Censo de Población y Vivienda y el MCS, insumos necesarios para la estimación a dicho nivel.

Para el 2015, debido a que no se tenía planeado un levantamiento del MCS-ENIGH (dado que su periodicidad es cada 2 años), a petición del CONEVAL, se realizó el MCS 2015 con la firma de un convenio con el INEGI, sin vinculación a una Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), como ocurrió en los eventos previos para años terminados en par desde 2008, con lo que se solventa lo observado al INEGI.

La ASF verificó que el 28 de agosto de 2017 el INEGI entregó a CONEVAL la base de datos definitiva del MCS 2015, denominada como “Modelo Estadístico 2015 para la Continuidad del MCS (MEC 2015)”, el cual incorpora tanto los resultados del análisis realizado por el INEGI en el marco de las actividades desarrolladas por el grupo técnico de trabajo INEGI-CONEVAL, como los resultados de los estudios complementarios realizados a partir de la ENIGH 2016.

De acuerdo con CONEVAL, esta base es consistente con la tendencia de los años previos y le permitirá, junto con la información de la Encuesta Intercensal 2015, también generada por el INEGI, y con las metodologías desarrolladas por el consejo, estimar la pobreza en el ámbito municipal.

## 7. Rendición De Cuentas

Se revisó el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 y se verificó que no se definieron ordenamientos para mandar que el INEGI o el CONEVAL informaran en la Cuenta Pública de ese año los resultados del módulo o del Convenio Específico para la realización del “Levantamiento del módulo de condiciones socioeconómicas 2015”.

Se constató que en el apartado “Proyectos estadísticos - Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2015” de su sitio de internet, el INEGI publicó 6 (85.7%) de los 7 productos establecidos en el convenio referentes a los procesos de planeación y registro de la información que fue captada con el levantamiento del MCS, entre los que se incluyeron: el modelo final de los cuestionarios, el diseño de la muestra, los manuales de procedimientos operativos, los criterios de captura y validación, el informe final de resultados, así como la base de datos del módulo.

Por lo que corresponde al documento “Cambios y adiciones a los instrumentos de captación y a la base de datos”, no fue puesto a disposición en la página web del instituto, ya que, de acuerdo con el convenio, debía ser remitido al CONEVAL directamente.

Asimismo, la ASF constató que todos los entregables del Convenio Específico DGAAP/DNMMP/1/2015, incluidos el documento “Cambios y adiciones a los instrumentos de captación y a la base de datos” continúan disponibles en el sitio web del CONEVAL.

## 8. Hechos Posteriores

La ASF constató que el 28 de agosto de 2017 el INEGI entregó a CONEVAL la base de datos definitiva del MCS 2015, denominada como “Modelo Estadístico 2015 para la Continuidad del MCS (MEC 2015)”. De acuerdo con el último punto del apartado IV “Productos esperados” del Anexo I del Convenio Específico DGAAP.DNMMP.03/2016, dicha base incorpora tanto los resultados del análisis realizado por el INEGI en el marco de las actividades desarrolladas por el grupo técnico de trabajo INEGI-CONEVAL, como los resultados de los estudios complementarios realizados a partir de la ENIGH 2016.

De acuerdo con el CONEVAL, esta base es consistente con la tendencia de los años previos y le permitirá, junto con la información de la Encuesta Intercensal 2015, también generada por el INEGI, y con las metodologías de estimación desarrolladas por el consejo, estimar la pobreza en el ámbito municipal.

El Consejo mencionó que a partir de la información contenida en el MEC 2015, se realizaron estimaciones con los resultados de las variables y se observó que este modelo muestra consistencia con los años previos. Esta consistencia se deriva de que las cifras no presentan aumentos que no corresponden con la serie histórica observada y que son consistentes con lo que muestran otros indicadores basados en otras fuentes de información del propio INEGI. Con base en lo anterior, el ente fiscalizado proporcionó la tabla comparativa siguiente:

Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015	Modelo Estadístico 2015 para la Continuidad del MCS																					
Entre 2014 y 2015, se presentó un aumento de 13.9% en la estimación del ingreso corriente total de los hogares, lo cual no se corresponde con la tendencia de los MCS de años anteriores, ni con el comportamiento de otros indicadores macroeconómicos de 2015, como lo fue la baja inflación que promedió 2.7% en ese año.	Entre 2014 y 2015, se presentó un aumento de 1.0% en la estimación del ingreso corriente total de los hogares, lo cual se corresponde con la tendencia de los MCS de años anteriores y con el comportamiento de otros indicadores macroeconómicos de 2015, como lo fue la baja inflación que promedió 2.7% en ese año.																					
Por rubros, entre 2014 y 2015, el crecimiento de los ingresos promedio mensual per cápita por trabajo independiente fue de 26.0%; por renta de la propiedad 70.9%, y por transferencias de 15.5%. No obstante, entre 2010 y 2014, el ingreso en la primera categoría mencionada decreció en 13.6%, en tanto que en la segunda y tercera, creció en 9.9% y 6.8%, respectivamente. El cambio en el ingreso promedio corriente mensual per cápita no monetario también se aleja de la tendencia observada, ya que su crecimiento había sido de 8.8%, mientras que entre 2014 y 2015 fue de 60.6%.	Por rubros, entre 2014 y 2015, el crecimiento de los ingresos promedio mensual per cápita por trabajo independiente fue de 8.2% y por renta de la propiedad 57.3%, mientras que por transferencias, decreció 2.0%. Entre 2010 y 2014, el ingreso en la primera categoría mencionada, decreció en 13.6%, en tanto que en la segunda y tercera, creció en 9.9% y 6.8%, respectivamente. El cambio en el ingreso promedio corriente mensual per cápita no monetario que originalmente también se alejaba de la tendencia observada, ya que su crecimiento había sido de 8.8%, ahora entre 2014 y 2015 fue de 37.5%.																					
El crecimiento del ingreso fue mayor en los hogares que se encuentran en el primer y segundo decil de ingreso. En ellos, el ingreso promedio corriente total per cápita aumentó 51.8% y 33.1% entre 2014 - 2015, respectivamente, frente a un crecimiento, entre los ejercicios del MCS 2010-2014, de 19.0% y 7.6%, en cada decil referido.	El crecimiento del ingreso fue mayor en los hogares que se encuentran en el primer y segundo decil de ingreso. En ellos, el ingreso promedio corriente total per cápita aumentó 23.1% y 9.7% entre 2014 - 2015, respectivamente, frente a un crecimiento, entre los ejercicios del MCS 2010-2014, de 19.9% y 7.6%, en cada decil referido.																					
Estos cambios resultan en una disminución entre 2014 y 2015 de la población con ingreso por debajo de línea de bienestar y de bienestar mínimo de 39.8% y 19.9%, respectivamente. Lo anterior, contra el crecimiento observado entre rondas del levantamiento del MCS de 2010 a 2014, el cual fue de 10.9% y 7.2%, para cada una de las poblaciones.	Estos cambios resultan en una disminución entre 2014 y 2015 de la población con ingreso por debajo de línea de bienestar y de bienestar mínimo de 1.7% y 9.3%, respectivamente. Lo anterior, contra el crecimiento observado entre rondas del levantamiento del MCS de 2010 a 2014, el cual fue de 10.9% y 7.2%, para cada una de las poblaciones.																					
En el cuadro 10 de los tabulados básicos del MCS 2015, publicado por el INEGI, muestra que el aumento del ingreso promedio corriente trimestral es particularmente acentuado dentro de algunas entidades, en especial dentro de los hogares que se ubican en los deciles de ingreso más bajos. Por ejemplo, en entidades como Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí y Tlaxcala, entre 2014 y 2015, dicho ingreso aumentó más del 50.0% con respecto a 2014.	A partir del cuadro 10 de los tabulados básicos del MCS 2015, publicado por el INEGI, y los indicadores análogos calculados con el MEC 2015 se observa que el aumento del ingreso corriente trimestral de los hogares fue acentuado en el primer decil en el MCS 2015 y no tanto con el nuevo instrumento. Por ejemplo:																					
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Entidad</th> <th>MCS 2015</th> <th>MEC 2015</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Chihuahua</td> <td>108.1</td> <td>59.3</td> </tr> <tr> <td>Durango</td> <td>53.5</td> <td>26.6</td> </tr> <tr> <td>Jalisco</td> <td>52.0</td> <td>18.8</td> </tr> <tr> <td>Nayarit</td> <td>66.6</td> <td>32.1</td> </tr> <tr> <td>San Luis Potosí</td> <td>55.6</td> <td>22.9</td> </tr> <tr> <td>Tlaxcala</td> <td>60.0</td> <td>28.4</td> </tr> </tbody> </table>	Entidad	MCS 2015	MEC 2015	Chihuahua	108.1	59.3	Durango	53.5	26.6	Jalisco	52.0	18.8	Nayarit	66.6	32.1	San Luis Potosí	55.6	22.9	Tlaxcala	60.0	28.4
Entidad	MCS 2015	MEC 2015																				
Chihuahua	108.1	59.3																				
Durango	53.5	26.6																				
Jalisco	52.0	18.8																				
Nayarit	66.6	32.1																				
San Luis Potosí	55.6	22.9																				
Tlaxcala	60.0	28.4																				

Con los ajustes y análisis realizados a la información disponible hasta la fecha, el grupo técnico de trabajo estimó por medio de un modelo estadístico las cifras sobre las variables de ingresos, para que éstas fueran comparables con ejercicios previos y consistentes con la serie histórica de medición de la pobreza.

EL CONEVAL informó que ha construido nuevamente las variables explicativas que se usarán en los modelos estadísticos para estimar los indicadores de la medición de la pobreza a escala municipal y no ha encontrado diferencias respecto de las variables que habían sido generadas con el MCS 2015 de julio 2016.

Asimismo, mediante el comunicado de prensa núm. 08 del 28 de agosto de 2017, el consejo informó que publicará las estimaciones municipales de pobreza 2015 y los cambios 2010-2015 a más tardar el 7 de diciembre de 2017.

### ***Consecuencias Sociales***

Las modificaciones realizadas por el INEGI al proceso de captación de la información de los ingresos de los hogares en el levantamiento del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2015, entre otros factores, provocaron que se perdiera la continuidad de la tendencia de los datos de ingreso de los hogares, lo que implicó que el INEGI proporcionara una base de datos definitiva del MCS 2015, denominada “Modelo Estadístico 2015 para la Continuidad del MCS (MEC 2015)”, la cual incorporó tanto los resultados del análisis realizado por el INEGI en el marco de las actividades desarrolladas por el grupo técnico de trabajo INEGI-CONEVAL, como los resultados de los estudios complementarios realizados a partir de la ENIGH 2016, y que, de acuerdo con CONEVAL, es consistente con la tendencia de los años previos y le permitirá estimar la pobreza en el ámbito municipal a más tardar el 7 de diciembre de 2017.

### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinó (aron) 2 observación (es) la (s) cual (es) fue (ron) solventada (s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

### ***Dictamen***

El presente se emite el 8 de septiembre de 2017, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas de cuya veracidad son responsables; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar el cumplimiento de los procesos de la captación de información estadística para la medición de la pobreza en México, por medio del diseño de los cuestionarios; desarrollo de sistemas de captura y validación; entrega-recepción de los productos, y costo del levantamiento, así como los resultados de la obtención de información sobre los ingresos, a fin de contar con información estadística de las variables necesarias para la medición multidimensional de la pobreza. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

El 1 de julio de 2015, el CONEVAL y el INEGI suscribieron el Convenio Específico para la realización del “Levantamiento del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015”, con el objetivo de obtener información pertinente para realizar la medición de la pobreza con representatividad estatal, a fin de contar con los datos considerados como necesarios para estimar la pobreza en el ámbito municipal, el cual tuvo un costo de 154,922.2 miles de pesos con cargo en el presupuesto del consejo de los ejercicios fiscales 2015 y 2016.

Mediante el boletín de prensa del 15 de julio de 2016, el INEGI informó que “el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2015 mantiene el diseño conceptual y estadístico de los anteriores, pero las gestiones instrumentadas para mejorar la captación del ingreso en campo hicieron que el Módulo de 2015 no sea comparable con los ejercicios estadísticos previos”.

La no comparabilidad de la información, notificada por el INEGI, se debió a que la recolección de los datos relativos al ingreso fue más precisa que en años anteriores, lo que provocó un cambio en la tendencia de la serie histórica de la variable de ingreso. Por esta situación, el

CONEVAL informó que no era factible utilizar los datos entregados por el instituto para la medición de la pobreza en ese rubro.

Los resultados de la auditoría mostraron que los cuestionarios para el levantamiento del MCS 2015 se diseñaron conforme a lo convenido, utilizando como base los aplicados en 2014 y el INEGI atendió las solicitudes de modificaciones emitidas por el CONEVAL.

En el levantamiento del MCS 2015, el INEGI incluyó en su Manual del Entrevistador y en el Manual de Validación un criterio para que cuando existiera una respuesta de ingreso de cero o cercano a cero, se realizaran preguntas que permitieran identificar cómo se sostiene o cómo se hace para vivir o se aplicara un retorno a campo por una justificación satisfactoria.

La ASF verificó que las bases de datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015 se integraron por un conjunto de 565 variables para evaluar ocho indicadores: ingreso corriente per cápita; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; a la seguridad social; a los servicios básicos en la vivienda; a la alimentación nutritiva y de calidad; calidad y espacios de la vivienda, y grado de cohesión social, de las cuales al 2.1% (12 variables), que se relacionan con el indicador de ingreso fueron en las que se aplicaron las modificaciones realizadas al manual del entrevistador y de validación.

Asimismo, se identificó que, de acuerdo con la nota técnica sobre comparabilidad entre el Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2014 y 2015, en el MCS 2015 existieron 646 hogares (el 1.0% de los 64,000 elementos de la muestra) a los que les fue aplicado el criterio de retorno a campo por una justificación sobre el reporte de ingresos de cero o cercanos a cero, por lo que después de retornar a campo, el resultado final fue de 432 hogares en esta situación, los cuales representaron el 0.7% de los 64,000 hogares de la muestra.

Lo anterior significa que únicamente el 0.3% (214) de la muestra de hogares encuestados fue modificado para que reportaran ingresos diferentes de cero después del retorno a campo.

La ASF identificó que según el documento “Síntesis y conclusiones de los análisis realizados” que el INEGI proporcionó al CONEVAL, el instituto concluyó que el hecho de que en el operativo del MCS 2015 se implementaran procedimientos de validación para detonar visitas a hogares tuvo un impacto marginal sobre el ingreso corriente.

La ASF realizó un comparativo entre los resultados de los MCS 2010, 2012, 2014 y 2015 con el que se determinó que en el ingreso corriente total per cápita se presentaron decrementos, ya que los hogares encuestados reportaron contar, en promedio, con 4,060.8 pesos en 2010; 3,800.1 pesos en 2012, y 3,549.0 pesos en 2014, los cuales significaron una disminución de 6.4% (2010-2012) y de 6.6% (2012-2014). En la medición de 2015, los ingresos registrados fueron de 4,114.1 pesos, 15.9% mayor que los de 2014.

En relación con la información del ingreso corriente total per cápita en los hogares del primer decil, se verificó que la variación fue más significativa entre 2014 y 2015, ya que pasaron de 467.4 pesos a 709.3 pesos, lo que significó 51.8% más, lo cual mostró una inconsistencia en la continuidad histórica del ingreso corriente per cápita, ya que en 2015 se presentaron cambios fuera de la trayectoria que se tuvo durante el periodo de 2010 a 2014, debido a que, entre otros factores, se aplicaron criterios de captación y verificación de información en campo de mayor rigor que consistieron en regresar a campo cuando se reportaran ingresos igual a cero.



Para resolver la controversia y que el CONEVAL contara con información comparable para la medición de la pobreza por ingresos en 2015 conforme al artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, y dar cumplimiento al apartado II “Objetivo General”, del Anexo I del Convenio Específico para la realización del “Levantamiento del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015”, ambos organismos acordaron conformar el Grupo Técnico de Trabajo (GT) para revisar la base de datos del MCS 2015. La ASF constató que el 28 de agosto de 2017 el INEGI entregó a CONEVAL la base de datos definitiva del MCS 2015, denominada “Modelo Estadístico 2015 para la Continuidad del MCS (MEC 2015)”, la cual incorpora tanto los resultados del análisis realizado por el INEGI en el marco de las actividades desarrolladas por el grupo técnico de trabajo INEGI-CONEVAL, como los resultados de los estudios complementarios realizados a partir de la ENIGH 2016.

De acuerdo con CONEVAL, esta base es consistente con la tendencia de los años previos y le permitirá, junto con la información de la Encuesta Intercensal 2015, también generada por el INEGI, y con las metodologías desarrolladas por el consejo, estimar la pobreza en el ámbito municipal.

Asimismo, mediante comunicado de prensa núm. 08 del 28 de agosto de 2017, el consejo informó que publicará las estimaciones municipales de pobreza 2015 y los cambios 2010-2015 a más tardar el 7 de diciembre de 2017.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el INEGI y el CONEVAL cumplieron los términos de referencia para el levantamiento del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015 establecidos en el Convenio de Colaboración. Durante el levantamiento el INEGI mantuvo el diseño conceptual y estadístico de los ejercicios anteriores y realizó modificaciones a los instrumentos operativos para mejorar la captación del ingreso de la población en campo, lo que, entre otros factores, provocó un cambio en la tendencia de la serie histórica del 2.1% (12 variables), que se relacionan con el indicador de ingreso, de las 565 variables que se emplean para evaluar los ocho indicadores con los que se mide la pobreza. La situación descrita provocó que se conformara un Grupo Técnico de Trabajo entre estas dos instituciones y que el INEGI proporcionara una base de datos definitiva del MCS 2015, denominada “Modelo Estadístico 2015 para la Continuidad del MCS (MEC 2015)”, la cual incorporó tanto los resultados del análisis realizado por el INEGI en el marco de las actividades desarrolladas por el grupo técnico de trabajo INEGI-CONEVAL, como los resultados de los estudios complementarios realizados a partir de la ENIGH 2016, y que, de acuerdo con CONEVAL, es consistente con la tendencia de los años previos y le permitirá estimar la pobreza en el ámbito municipal.

El INEGI, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, informó que respecto al fortalecimiento de los mecanismos de coordinación con el CONEVAL, a efecto de mejorar el diseño de los convenios relacionados con la obtención de datos estadísticos para la medición de la pobreza, se realizan reuniones para definir las estrategias que permitan llegar a acuerdos claros y precisos sobre la información que se generará y los mecanismos para la entrega, verificación y validación de los productos, permitiendo que la información entregada sea de calidad, permitente, comparable, veraz y oportuna. En el caso del MCS 2015 se cumplió con todo lo anterior y esto permitió que el CONEVAL recibiera y aceptara todos y cada uno de los productos generados conforme a lo comprometido en el propio convenio.

El CONEVAL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, informó que en lo que se refiere a adecuar y fortalecer los procesos de entrega, verificación y validación de los productos iniciarán, en el último trimestre de 2017, el diálogo con el Instituto para el Convenio Específico de Colaboración de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018, que se prevé firmar durante el primer cuatrimestre de 2018. Como parte de este diálogo, el consejo solicitará al instituto que dentro de los productos convenidos, previo a la entrega de las bases de datos finales de la ENIGH, el CONEVAL pueda disponer de una versión preliminar de dichas bases que le permita realizar los análisis estadísticos conducentes, para evaluar la consistencia con años previos del ingreso corriente total per cápita y de las seis carencias sociales, y que para efectos de una mayor claridad, en el apartado de los Términos de Referencia del Convenio relativo a las Fases del Trabajo y Responsabilidades del INEGI se refuerce la distribución de responsabilidades, en el marco de sus atribuciones legales y normativas aplicables a cada institución.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Lic. Víctor Butrón Guerrero

Lic. José Luis Chávez Delgado

***Apéndices***

*Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Comprobar Que, En El Objetivo General Y En Los Términos De Referencia Del Convenio Específico Dgaap/Dnmmp/1/2015 Para La Realización Del "Levantamiento Del Módulo De Condiciones Socioeconómicas 2015", Se Incluyó La Obligación De Que La Información Generada Cumpla Con Los Principios Constitucionales.
2. Verificar Que, En 2015, Los Cuestionarios Utilizados Por El Inegi, Para Captar La Información Del Mcs 2015, Se Diseñaron Y Elaboraron En Conjunto Con El Coneval Teniendo Como Base Los Correspondientes Al Mcs 2014.
3. Constatar Que, En 2015, El Inegi Desarrolló Los Sistemas De Captura Y Validación De La Información Tomando En Cuenta Las Sugerencias Del Coneval En Torno A La Definición De Los Mismos Y Que Se Correspondieron Con Las Características Del Mcs 2015.
4. Comprobar Que, En 2015 Y 2016, El Inegi Entregó Al Coneval Los Productos Relacionados Con El Levantamiento Del Mcs 2015 Conforme A Los Términos Y Plazos Establecidos En El Convenio Específico Para La Realización Del "Levantamiento Del Módulo De Condiciones Socioeconómicas 2015" Y Que El Consejo Los Recibió A Su Entera Satisfacción.
5. Verificar Que, En 2015 Y 2016, El Coneval Realizó Los Pagos Al Inegi, Y Que El Instituto Recibió Y Registró En Su Contabilidad El Monto Total Por El Proyecto "Levantamiento Del

Módulo De Condiciones Socioeconómicas 2015", Conforme A Los Términos Y Plazos Establecidos En El Convenio De Colaboración.

6. Analizar Los Datos Y Resultados En Materia De Ingresos Obtenidos Por El Inegi Y El Coneval Con El Levantamiento Del Módulo De Condiciones Socioeconómicas 2015.
7. Verificar Que, En 2016, El Inegi Y El Coneval Rindieron Cuentas Respecto Del Levantamiento Del Mcs 2015.
8. Verificar Que El Inegi Realizó Las Actividades Necesarias Para Corregir La No Comparabilidad Del Mcs 2015 Respecto De Años Anteriores E Integró La Nueva Base De Datos Para Que El Coneval Cuente Con Los Insumos Requeridos Para Medir La Pobreza En México, Con Desagregación Municipal En 2015.

#### *Áreas Revisadas*

Dirección General de Estadísticas Sociodemográficas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); y las direcciones General Adjunta de Análisis de la Pobreza, y de Normas y Metodología de Medición de la Pobreza, ambas del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

#### *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.