

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro

Auditoría de Desempeño: 2017-5-06D00-07-0068-2018

68-GB

Criterios de Selección

Importancia.

Pertinencia.

Factibilidad.

Objetivo

Fiscalizar la regulación y supervisión realizada por la CONSAR a las AFORES, a fin de garantizar la protección del ahorro para el retiro de los trabajadores.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

El alcance temático de la auditoría comprendió la revisión de la regulación y supervisión realizada por la CONSAR, en 2017, al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), en el cual participan 68 entidades (11 AFORES, 55 SIEFORES, 1 Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional del SAR y 1 Sociedad Controladora de Grupo Financiero), respecto de la emisión de las disposiciones y normativa aplicables a los participantes del sistema para su operación y prevención de prácticas monopólicas; los resultados de la supervisión realizada mediante las actividades de inspección, vigilancia y sanciones; la evaluación de la situación del SAR en el periodo 2008-2017, en función de su cobertura, y la solidez y seguridad financieras; la estimación de saldos pensionarios y recursos para la pensión mínima garantizada; así como el análisis del ejercicio de los recursos del Pp G003 y la relación entre el costo del Pp G003 respecto de los recursos administrados en el SAR y del monto de los rendimientos obtenidos del sistema; la evaluación de los mecanismos de control y seguimiento en el Sistema de Evaluación del Desempeño, el control interno y la rendición de cuentas, así como los avances

en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El alcance temporal comprendió el periodo 2008-2017, dado que 2008 fue el año en que inició la operación del Pp Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y conclusiones sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del programa presupuestario G003 “Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro”.

Antecedentes

En 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles y se creó la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro; dicha ley comprendía la protección de la salud, préstamos y pensiones por vejez, inhabilitación y muerte, y extendía su cobertura a los trabajadores del sector público paraestatal, como los ferrocarrileros, petroleros y electricistas.

En 1929, en el artículo 123 constitucional, se plasmó la necesidad de una Ley del Seguro Social, la cual se promulgó hasta el 19 de enero 1943. En dicho ordenamiento se estableció de manera formal y legal la seguridad social en México. Con esta legislación, se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), convirtiéndose en la institución más importante en materia de salud y de seguridad social, ofrecía seguros y beneficios ante accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte, así como cesantía involuntaria en edad avanzada, y su cobertura se limitaba a trabajadores formales de las empresas paraestatales, privadas o de administración social. En 1955, se hizo una reforma que obligó el aseguramiento de empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de seguros y fianzas del país.

Con la promulgación de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) de 1959, se creó dicho organismo, a fin de ofrecer seguros similares a los del IMSS. Para 1983, dicha ley se reformó, a efecto de ampliar las prestaciones, incluyendo el seguro de cesantía en edad avanzada, y servicios a jubilados y pensionados, así como para mejorar la organización administrativa del instituto.^{1/}

En 1992, se dio un cambio en la política pública, como resultado de la inviabilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones de reparto o beneficio definido, existentes hasta ese momento, en los que se establecía el monto a percibir al término de la vida laboral en función del promedio del salario recibido en un determinado número de años. El sistema del IMSS fue el primero en ser modificado hacia un régimen de contribución definida, en los cuales se establecen los montos a contribuir por parte del trabajador, patrón y gobierno, con lo que los ingresos obtenidos al final de la vida laboral dependen de los fondos acumulados de manera individual. En México, a la fecha de esta auditoría, conviven tanto los regímenes de beneficio definido, como los de contribución definida.

^{1/} Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Seguridad Social, 20 de abril de 2006.

La inviabilidad financiera de los regímenes de beneficio definido obedeció a desequilibrios, desde el punto de vista actuarial, entre el valor presente de los ingresos y el de los beneficios u obligaciones de pago, así como por cambios en las tendencias demográficas, debido a que, con la estructura poblacional de principios del siglo XX, los sistemas de beneficio definido eran sostenibles, ya que la cantidad de jóvenes en la fuerza laboral era mucho mayor que el número de jubilados; sin embargo, en la medida en que ha incrementado la esperanza de vida y se han modificado las tasas de natalidad y mortalidad, esos sistemas se tornaron insostenibles,^{2/} lo que se tradujo en una creciente necesidad de recursos fiscales para el pago de pensiones. Además, la adopción de los esquemas de contribución definida también obedeció a que se consideró que estos esquemas tendrían posibles efectos favorables en los niveles de ahorro nacional, en la formalización del mercado laboral y en el desarrollo de los mercados financieros.^{3/}

El proceso para transformar los sistemas de pensiones y jubilaciones de beneficio definido en México inició en 1992, con el establecimiento del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), como iniciativa del Gobierno Federal orientada a la protección y al bienestar de los trabajadores y sus familiares, que consistió, básicamente, en el establecimiento de cuentas bancarias a nombre de los trabajadores, en las que sus patrones acreditarían las cuotas correspondientes al seguro de retiro. Este sistema, extensivo a trabajadores del IMSS,^{4/} dictaminó el establecimiento de cuentas individuales de ahorro, en las que el empleador debería acreditar las cuotas y aportaciones establecidas por la ley en beneficio del trabajador, quien podría mejorar su situación económica al momento de su retiro, al quedar incapacitado temporal o permanentemente, o, en caso de su fallecimiento, para algún familiar,^{5/} a fin de que los trabajadores ahorraran recursos a lo largo de su etapa productiva en una cuenta individual que sería administrada por empresas financieras del sector privado. Así, en 1994 se creó la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) con el objetivo de regular y supervisar el funcionamiento de las empresas financieras que administrarían los recursos de los trabajadores.

El 21 de diciembre de 1995 se publicó una nueva Ley del Seguro Social, la cual entró en vigor el 1º de julio de 1997. En consecuencia, el sistema de pensiones de beneficio definido de los trabajadores afiliados al IMSS, que operaba como un sistema de reparto, cambió hacia un sistema de contribución definida y cuentas individuales. En dicha ley se definió que los recursos serían administrados por empresas de giro exclusivo denominadas “Administradoras de Fondos para el Retiro” (AFORES), en tanto que las “Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro” (SIEFORES) serían las encargadas de invertir el ahorro de los trabajadores en una canasta de valores o instrumentos financieros diversos en el mercado bursátil. Tanto las AFORES como las SIEFORES se encontrarían bajo la supervisión de la CONSAR.

^{2/} Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Artículo: El contexto demográfico de las pensiones (Evolución poblacional de México).

^{3/} Solís Soberón, Fernando, Los sistemas de pensiones en México: la agenda pendiente, 2001, p. 188.

^{4/} Guzmán Fernández, Antonio, El embate a los sistemas de pensiones en México en el marco de las reformas neoliberales en Observatorio de la Economía Latinoamericana, No. 171, 2012, p. 2.

^{5/} Solís Soberón, Fernando, Perspectivas del Sistema de Pensiones en México, 1994, p. 9.

La principal modificación en el sistema de pensiones se basó en que, en la contribución definida, el monto obtenido por los trabajadores se determina de acuerdo con sus aportaciones, cada trabajador tiene una cuenta a su nombre compuesta por tres subcuentas (retiro, vivienda y aportaciones voluntarias); el patrón paga las aportaciones de sus trabajadores a una entidad bancaria, que, a su vez, transmite los recursos al Banco de México, el cual transfiere los recursos a las AFORES. Éstas invierten los recursos en sus fondos de inversión (SIEFORES) y envían estados de cuenta a cada trabajador.

Con el objetivo de regular y supervisar el funcionamiento del sistema, en 1996, se publicó la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), que dotó a la CONSAR de atribuciones para emitir la regulación a la que se sujetarían los participantes en el SAR y realizar la supervisión de los mismos, así como de imponer multas y sanciones. En apoyo a la operación del sistema se creó la Base de Datos Nacional del SAR (BDNSAR), como un mecanismo de supervisión, la cual es operada por la empresa denominada “ProceSAR”, concesionada por el Gobierno Federal, propiedad de las administradoras de los recursos y de las instituciones de crédito participantes en el proceso de recaudación de las contribuciones.^{6/}

En 2004, se realizó una nueva reforma a la Ley del Seguro Social (LSS), con el propósito de hacer frente a los problemas ocasionados por el Régimen de Jubilaciones y Pensiones existente, que debilitaban las finanzas del IMSS, dado que, al momento de retirarse, muchos trabajadores aún estaban en condiciones de seguir laborando y aportar al financiamiento del instituto. Los mismos problemas se presentaron en el ISSSTE, lo que motivó la promulgación de una nueva ley de ese instituto, en marzo de 2007.^{7/}

A partir de una serie de reformas negociadas entre Petróleos Mexicanos (PEMEX) y su sindicato, en 2015, los nuevos trabajadores comenzarían a cotizar bajo el sistema de cuentas individuales, excepto aquel personal que ingresó antes de la entrada en vigor de dichas modificaciones. Asimismo, el plan de pensiones de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) sufrió modificaciones en 2016, a pesar de que, previo a éstas, ya había sido modificado en el ejercicio fiscal 2008.

Con base en lo anterior, la política pública de pensiones se implementó para atender el problema público de ofrecer a los trabajadores seguridad social con motivo de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; la invalidez, vejez y muerte, así como la cesantía en edad avanzada, situaciones que podían devenir en el otorgamiento de una pensión.

En 1992, al determinarse la inviabilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones existentes hasta ese momento, se dictaminó el establecimiento del régimen de contribución definida y cuentas individuales, a fin de que los trabajadores ahorraran recursos a lo largo de su etapa productiva en una cuenta individual administrada por las AFORES y cuya regulación y supervisión quedó a cargo de la CONSAR, por lo que el problema público cambió hacia la necesidad de mantener la solidez y seguridad del SAR ante los riesgos en su operación y finanzas. A 2017, se habían modificado los sistemas de pensiones de los trabajadores afiliados

^{6/} *Ibid.*, pp.-207-209.

^{7/} *Ibid.*, p. 7.

al IMSS, ISSSTE, PEMEX y CFE, a fin de incorporarlos al SAR, el cual contó, en ese año, con la operación de 11 AFORES y 55 SIEFORES.

Para atender el problema público de mantener la solidez y seguridad del SAR ante los riesgos en su operación y finanzas, en 2017, se aprobó a la CONSAR un presupuesto de 184,966.4 miles de pesos para operar el programa presupuestario G003 Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro, con el objetivo de nivel Propósito de que los trabajadores cuenten con protección de su ahorro para el retiro, mediante la emisión de normativa para la constitución, organización, funcionamiento y operaciones de las entidades participantes en el SAR, así como para vigilar e inspeccionar operativa, financiera y jurídicamente y de manera permanente a las 68 entidades participantes ^{8/} en el sistema, a fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables y su desempeño en esos aspectos, y en su caso, emitir las sanciones procedentes de dichos procesos.

Resultados

1. Emisión de la normativa en materia del SAR

Se constató que, en 2017, la CONSAR emitió, modificó o realizó adiciones a 8 disposiciones normativas, 5 generales en materia operativa, y 3 prudenciales, 2 en materia financiera y 1 en materia operativa, en atención a lo dispuesto en el artículo 23, fracción V, del Reglamento Interior de la CONSAR.

En cuanto a la emisión de normativa general, se identificó que la comisión realizó modificaciones al Acuerdo de la Junta de Gobierno de la CONSAR, a fin de incorporar un elemento para la autorización de comisiones respecto de los portafolios de referencia con los que deben contar las SIEFORES; modificaciones a la circular, relativa a las reglas generales a las que deberá sujetarse la información de los participantes del SAR, en las que se delimitó la obligación de las AFORES sobre la composición de sus consejos y comités; así como la emisión de la relación de los planes de pensiones autorizados y registrados ante la CONSAR en 2017; el acuerdo en el que se comunica la suspensión del cómputo de plazos para diligencias, actuaciones o vencimientos, y las disposiciones generales en materia de publicidad y promoción de los sistemas de ahorro para el retiro, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º, fracciones I y II, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

En cuanto a la normativa prudencial, se verificó que, en 2017, en materia financiera, la comisión emitió las “Disposiciones de carácter general sobre el registro de la contabilidad, elaboración y presentación de estados financieros a las que deberán sujetarse las Administradoras de Fondos para el Retiro y las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro”, las cuales establecen los requisitos y términos que deberá cumplir el registro contable de las operaciones de las AFORES y SIEFORES; y las “Disposiciones de carácter general que establecen el Régimen de Inversión al que deberán sujetarse las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro”, en las que se incluyó a diversos países como elegibles para inversiones y se delimitó el régimen de inversión. En 2017, en dicho régimen, la CONSAR instauró límites en el Valor en Riesgo (VaR) de la inversión,

^{8/} Las 68 entidades participantes implican a 11 AFORES, 55 SIEFORES, 1 Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional del SAR y 1 Sociedad Controladora de Grupo Financiero.

a fin de limitar las posibles pérdidas en las que pueden incurrir las SIEFORES, a efecto de brindar protección al ahorro e intereses de los trabajadores, y fijó los instrumentos y operaciones permitidos y prohibidos, así como los límites de inversión al que se encuentran sujetas las SIEFORES, con base en sus características particulares, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 8, fracción IV, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

En materia operativa, realizó modificaciones y adiciones a las “Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro”, las cuales se centraron en establecer nuevos mecanismos para agilizar la entrega de recursos a los trabajadores, así como la implementación de un nuevo procedimiento para la emisión de las constancias sobre implicaciones de traspaso, un esquema de pre-solicitud de disposición de recursos mediante el e-SAR^{9/} y precisiones para el funcionamiento de la firma con elementos biométricos^{10/}, en atención al artículo 5º, fracción III, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

En cuanto a la vinculación de la normativa emitida por la CONSAR con la Reforma Financiera, se constató que la comisión emitió tres ordenamientos normativos vinculados con el objetivo de la Reforma, relativo a “mantener un sistema financiero sólido y prudente”, los cuales se enfocaron en los requisitos y características de los auditores externos independientes de las sociedades controladoras sujetas a la supervisión de las comisiones nacionales supervisoras y el contenido de sus dictámenes; así como a los programas de autocorrección de dichas sociedades, y a la divulgación de las sanciones impuestas por la comisión, en atención al objetivo referido y las medidas enfocadas al fortalecimiento de medidas prudenciales del sistema financiero y la homologación de esquemas de sanciones y autocorrección, establecidos en la Reforma Financiera.

2. Prevención de prácticas monopólicas

Se verificó que, como resultado del proceso de supervisión de la CONSAR realizado en 2013, en el cual dicho órgano identificó riesgos en materia de traspasos en cuatro AFORES, relacionados con el crecimiento acelerado de traspasos, así como incrementos de retiros parciales por desempleo, aumento de traspasos “negativos”^{11/} e incremento de traspasos indebidos, entre otras conductas y por lo cual la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) sancionó a cuatro AFORES, la CONSAR realizó, en 2017, el monitoreo diario del comportamiento de los procesos operativos de las AFORES como traspasos, solicitudes, registros, constancias e indicadores de competencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 89, segundo párrafo, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Se constató que la CONSAR, a partir de 2014 y hasta 2017, implementó un plan de cambios regulatorios, con tres objetivos relativos a fomentar la racionalidad en el traspaso, establecer procesos que realmente involucren al trabajador con su cuenta individual; incentivar a las

^{9/} Herramienta web que ofrece la CONSAR destinada a trámites e información relativos a las AFORES.

^{10/} Los elementos biométricos de un individuo, capturados por las AFORES en medios electrónicos y almacenados por las empresas operadoras en un expediente electrónico, para llevar a cabo la autenticación de la identidad del trabajador, funcionarios y empleados de las Administradoras que correspondan, conforme a los criterios y lineamientos que se establezcan en el Manual de Procedimientos Transaccionales.

^{11/} Son aquellos traspasos de una AFORE de mejor rendimiento neto a una de menor rendimiento neto.

AFORE a reducir costos comerciales, y proteger la administración de la cuenta individual. Respecto del primer objetivo, se verificó que, en 2017, la comisión emitió medidas orientadas a dar a conocer al trabajador el Rendimiento Neto, amplificó la constancia de implicaciones de traspaso, y estableció la obligatoriedad de capturar datos biométricos de los trabajadores para garantizar su plena autenticación, así como la creación de un Expediente Electrónico de Identificación; en cuanto al segundo objetivo, se constató que se aplicaron medidas relativas a la asignación y reasignación de cuentas y el establecimiento de indicadores; así como radiografías financieras y operativas, y secciones específicas en la página institucional de la comisión orientadas a difundir información comparativa de las AFORES y SIEFORES para brindar información al trabajador y a su vez, fomentar la competencia; y en función del tercer objetivo, se determinó que la comisión delimitó medidas para establecer la responsabilidad total del traspaso por parte de las AFORES; agravar las sanciones por traspasos indebidos y fallas en el proceso; delimitar un modelo de notificación a las AFORES cedentes, y delimitar un proceso obligatorio a las AFORES orientado a riesgos y vulnerabilidades.

En ese sentido, se comprobó que, en 2017, la CONSAR realizó modificaciones y adiciones a su normativa, específicamente a las “Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro”, que se enfocaron en robustecer las medidas y canales de seguridad entre los trabajadores y los participantes del SAR, así como fortalecer el mecanismo de seguridad de traspasos indebidos, tema por el cual la COFECE sancionó a cuatro AFORES al determinar traspasos indebidos que derivaron en prácticas monopólicas absolutas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º, fracción XIII bis, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Se verificó que dichas modificaciones se enfocaron en el establecimiento de mecanismos para el proceso de la solicitud, emisión y entrega de constancias sobre implicaciones de traspasos; la autenticación de los trabajadores en el portal electrónico del SAR; la rastreabilidad del proceso y la emisión de constancias; la generación, envío y verificación de elementos biométricos utilizados por los trabajadores, así como para su atención por medio del portal electrónico del SAR; además de determinar la obligación de las administradoras para mantener y poner a disposición de la comisión bitácoras y evidencias auditables que contengan el registro de las pre-solicitudes de constancias sobre implicaciones del traspaso, así como de los datos y solicitudes realizadas por los trabajadores. Lo anterior, en atención a lo establecido en el artículo 25 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

3. Vigilancia de las entidades participantes en el SAR

Se identificó que, en el proceso de vigilancia del SAR, en 2017, la CONSAR comenzó la implementación del esquema de Supervisión Basada en Riesgos (SBR), con el propósito de identificar con oportunidad los riesgos relevantes en la operación del Sistema de Ahorro para el Retiro, e instruir a las entidades participantes a implantar medidas preventivas y correctivas para su mitigación. Con base en esa metodología, estableció criterios específicos para programar la vigilancia operativa de las 11 AFORES, la Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y una Sociedad Controladora de Grupo Financiero; la vigilancia financiera de las 11 AFORES y las 55 SIEFORES, así como la vigilancia jurídica de las 11 administradoras, en atención con lo señalado en el artículo 89 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en términos de ejercer sus facultades de vigilancia, prevención y corrección a las entidades que integran el SAR.

Con la ejecución de esos procesos de supervisión, la comisión proyectó evaluar los riesgos relevantes, los sistemas de control, la calidad de la administración de las entidades participantes y el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables, y diseñó los Programas Anuales de Supervisión Operativa y Financiera 2017, así como el Programa Anual de Inspección 2017, para la consecución de la vigilancia de las 11 AFORES, las 55 SIFORES, la Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y la Sociedad Controladora de Grupo Financiero, que integraron las 68 entidades participantes en el SAR establecidas en la Estrategia Programática del PEF 2017, a partir de los cuales clasifica el desempeño de esas entidades de conformidad con la SBR, en cumplimiento del artículo 89 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en términos de ejercer las facultades de vigilancia para evaluar riesgos, sistemas de control y administración del SAR.

Con la verificación *in situ* del esquema de supervisión de las vicepresidencias de Operaciones, Financiera, y Jurídica, se constató que la CONSAR implementó, a partir del segundo semestre de 2017, la metodología de SBR, mediante la cual identificó los posibles riesgos que pudieron haberse presentado en la administración de los fondos de ahorro para el retiro, y evaluó los controles establecidos por las 68 entidades participantes en el SAR para mitigar las vulnerabilidades detectadas. A partir de la instrumentación de ese esquema de supervisión, se verificó que el órgano regulador determinó el riesgo de las entidades participantes con base en la probabilidad de ocurrencia y el impacto de riesgo (muy bajo, bajo, medio y alto), a fin de disponer de información suficiente que contribuyera a garantizar la estabilidad y solidez del SAR, en cumplimiento del artículo 89 de la Ley de los Sistema de Ahorro para el Retiro, en términos de procurar que el SAR mantenga una adecuada liquidez, sea solvente y estable.

Con base en la vigilancia efectuada por el órgano regulador, en 2017, se precisaron 1,449 medidas preventivas y correctivas: 1,156 (79.8%) en materia operativa; 291 (20.1%) en el rubro financiero, y 2 (0.1%) en el componente jurídico, a las cuales dio seguimiento y, en su caso, sancionó, en atención del artículo 139 del Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

No obstante que la CONSAR vigiló permanentemente a las entidades participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro en 2017, se detectó que no dispuso de un sistema de información que de manera integral, oportuna y confiable le permitiera la toma de decisiones en materia de vigilancia, mediante la cual unificara en una matriz los resultados de la evaluación del desempeño de las entidades en materia operativa, financiera y jurídica, en contravención del numeral 9, Norma General de Control Cuarta “Información y Comunicación”, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares del 19 de diciembre de 2018, se verificó *in situ* la Matriz de Riesgos Residual, en la que se registran los resultados de la evaluación del desempeño de las entidades en materia operativa, financiera y jurídica, contenida en el programa informático Excel, diseñada e implementada por la CONSAR, y se comprobó que ésta se construye a partir de los resultados obtenidos de los procesos de vigilancia e inspección que llevan a cabo las vicepresidencias de Operaciones, Financiera, y Jurídica, mediante la aplicación de sus programas anuales de supervisión a las entidades participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro.

Además, se constató que los resultados de la supervisión practicada por el órgano regulador a las entidades participantes en el SAR, son cargados en una hoja de Excel con macros, la cual se constituye por fórmulas matemáticas para multiplicar las calificaciones de mitigantes por los valores de riesgo inherente, con el propósito de obtener la calificación de riesgo residual, misma que es extraída en una ficha de reporte por AFORE, la cual se utiliza para la toma de decisiones en materia de supervisión.

El órgano regulador señaló que la Matriz de Riesgos Residual está desarrollada mediante el programa informático Excel, con el cual se da seguimiento global al desempeño de las entidades participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro, lo que permite que, de ser necesario, se realicen las modificaciones pertinentes a la base de datos contenida en dicho programa, conforme a los requerimientos y al desarrollo de las entidades, así como a las necesidades y cambios en la supervisión realizada por el órgano regulador, a efecto de perfeccionar su esquema de Supervisión Basada en Riesgos, y de manera integral permite la toma de decisiones, con lo cual la observación se da por atendida.

En relación con la supervisión de los rendimientos de los recursos de los ahorradores administrados por las AFORES, con la auditoría se comprobó que el órgano regulador supervisó diariamente, mediante la SBR, que los participantes del SAR cumplieran cuantitativa y cualitativa las disposiciones legales aplicables en materia de pensiones para que los trabajadores mantuvieran certidumbre jurídica de su patrimonio pensionario, de conformidad con la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017.

4. *Visitas de inspección a las entidades participantes en el SAR*

Se constató que, en 2017, los criterios aplicados por la comisión en materia de inspección, se fundamentaron en la Supervisión Basada en Riesgos (SBR), por medio de la vigilancia permanente de las entidades participantes en aspectos sustantivos como el traspaso, el retiro, la recaudación, la seguridad de la información en relación con las visitas operativas; para la revisión financiera se consideraron los riesgos inherentes a la inversión de recursos, las vulnerabilidades o riesgos relevantes, y las solicitudes para operar un instrumento financiero determinado, entre otros; en tanto que para el tipo jurídico se enfocaron en riesgos asociados con el ingreso al sector de recursos de procedencia ilícita.

En 2017, la CONSAR, mediante la SBR, priorizó las operaciones sustantivas de los entes revisados, a partir de la cual diseñó los programas anuales de Supervisión Operativa y Financiera 2017, así como el Programa Anual de Visitas de Inspección 2017. A partir de esa programación, se proyectaron 86 visitas de inspección a las 68 entidades participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro, con el propósito de verificar el cumplimiento del marco jurídico-operativo y el desempeño de las mismas en tres rubros: operativo, financiero y jurídico, así como investigar o aclarar los hallazgos que el órgano obtuvo como producto del proceso de vigilancia, en atención con lo señalado en el artículo 124, primer párrafo, del Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Se verificó que, en 2017, se programó la revisión, en al menos alguno de los tres tipos de visitas, de las 11 AFORES y las 55 SIEFORES que operaron en 2017, así como de la Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional del SAR y la Sociedad Controladora de Grupo Financiero, lo cual significó una cobertura programada del 100.0%. Con la ejecución de los tres programas de inspección formulados para corroborar el desempeño de las entidades, la

comisión realizó 83 (96.5%) de las 86 visitas a las entidades programadas, con lo cual confirmó la adecuada operación de las mismas, de conformidad con el artículo 45, primer párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La comisión señaló que la situación relativa a que se realizaran sólo 83 de las 86 visitas obedeció a que concluyó la inspección de esas entidades al cierre de 2016 y, dado el modelo de supervisión basada en riesgos, se priorizó la revisión de las administradoras en cuya vigilancia se identificaron posibles riesgos en el proceso de inversión de los ahorros de los trabajadores en 2016.

Se verificó mediante los sistemas de Vigilancia Financiera, y Supervisión Financiera, que la Vicepresidencia Financiera de la CONSAR realizó el monitoreo diario de 16 aspectos técnico-financieros de las entidades, lo que significó que contó con información suficiente, oportuna y actualizada de su operación durante 2017.

Los resultados obtenidos por el órgano desconcentrado mostraron que, de las 83 visitas realizadas a las entidades participantes en el SAR, en 23 (27.7%) se presentó alguna irregularidad operativa o financiera, por lo que se emitieron 219 medidas preventivas y correctivas y observaciones (142 en el ramo operativo y 77 en el financiero), a efecto de que éstas las instrumentaran y mejoraran su desempeño para 2018, con la finalidad de prevenir, mitigar, trasladar o eliminar riesgos que pudieran poner en riesgo la operación diaria de las entidades, acciones a las cuales dio seguimiento, en cumplimiento de los artículos 16, fracciones IV, IX y X, y 20, fracciones IV, VIII y IX, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

5. Sanciones emitidas por la CONSAR a las entidades participantes en el SAR

Se verificó que, en 2017, la CONSAR emitió 457 sanciones que implicaron multa, de las que el 41.8% (191) fueron por entrega, intercambio o publicación de información sin calidad, de confidencialidad o fuera de plazo; el 15.8% (72), por incumplimiento de funciones por parte de los Comités de Inversión, de Riesgos Financieros o de la Unidad de Administración Integral de Riesgos de las Administradoras; el 11.1% (51), debido a registros y traspasos indebidos, que implicaron inconsistencias en las solicitudes de registro y traspaso o incumplimiento de obligaciones respecto de los mismos; el 6.1% (28) porque no se ajustaron a los sistemas, modelos o procedimientos establecidos, y el 25.2% (115) restante fue por otras conductas infractoras. Con lo anterior, se constató que la CONSAR llevó a cabo su facultad de imponer multas y sanciones a las AFORES que incumplieron la normativa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5°, fracción IX, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y, 24, fracción VI, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Se verificó que el monto de dichas multas ascendió a 120,172.8 miles de pesos, de los cuales el 34.2% (41,086.8 miles de pesos) se debió a registros y traspasos indebidos por parte de las AFORES y SIEFORES; el 27.4% (32,895.4 miles de pesos) al incumplimiento de funciones por parte de sus Comités de Inversión, de Riesgos Financieros o de la Unidad de Administración Integral de Riesgos de las Administradoras; el 10.1% (12,157.9 miles de pesos) a que las entidades no se ajustaron a los sistemas, modelos o procedimientos establecidos; el 10.0% (12,003.1 miles de pesos) a la entrega, intercambio o publicación de información sin calidad, de confidencialidad o fuera de plazo, y el 18.3% (22,029.6 miles de pesos) restante se recabó

por otras conductas. Respecto de 2016, las multas por la entrega, intercambio o publicación de información sin calidad, de confidencialidad o fuera de plazo disminuyeron, al pasar de 206 multas a 191; así como los registros y traspasos indebidos, al pasar de 103 multas en 2016 a 51 en 2017, lo anterior, debido al incremento en el monto de las multas como medida para disminuir los incumplimientos de las AFORES, con lo que se determinó que la comisión coordinó el análisis de los incumplimientos y violaciones a las disposiciones jurídicas por parte de los participantes del SAR, en atención a lo establecido en el artículo 24, fracción I, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

También, se corroboró que, de las 457 multas impuestas por la comisión en 2017, la CONSAR emitió los oficios de notificación respectivos al Servicio de Administración Tributaria para su cobro respectivo, y que, al cierre de ese año, el 80.1% (366 multas) ya habían sido pagadas por un monto de 59,321.2 miles de pesos, el 19.0% (87) de las multas fueron impugnadas, las cuales representaron un monto de 59,969.8 miles de pesos; y el 0.9% (4 multas) estaban pendientes de pago con un monto de 881.9 miles de pesos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24, fracción VII, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

6. Evolución histórica del SAR

Con el análisis se constató que, en 2017, el número de cuentas individuales administradas por las AFORES ascendió a 60,002,883 millones, de las cuales, el 68.0% (40,772,839) perteneció a trabajadores registrados ^{12/} y el 32.0% (19,230,044) a trabajadores asignados ^{13/}. Dicho número de cuentas se incrementó en 4.8% con respecto de las 57,277,015 cuentas existentes de 2016. Con la revisión del periodo 2008-2017, se constató que las cuentas administradas por las AFORES incrementaron en 52.7%, al pasar de 39,292,455 en 2008 a 60,002,883 cuentas en 2017; el de trabajadores registrados, en 52.8%, al pasar de 26,685,315 a 40,772,839 trabajadores en ese periodo, y el de asignados, en 52.5%, al pasar de 12,607,140 trabajadores a 19,230,044 trabajadores.

Con la revisión de las aportaciones, los rendimientos netos de comisiones, los activos y los recursos administrados, se verificó que, a 2017, los activos ascendieron a 3,151,489.9 millones de pesos, derivado de 1,722,241.2 millones de pesos de aportaciones, y 1,429,248.7 millones de pesos por rendimientos netos, lo que implicó que los activos netos se incrementaran 14.4% con respecto de los 2,754,092.3 millones de pesos acumulados a 2016, y los recursos 14.5%, al pasar de 2,766,765.6 millones de pesos en 2016 a 3,169,190.3 en 2017.

Se constató que, las aportaciones de los trabajadores aumentaron en 151.0% al pasar de 686,082.3 millones de pesos en 2008 a 1,722,241.2 millones de pesos en 2017, mientras que los rendimientos crecieron 468.6% en el mismo lapso, al pasar de 251,400.0 millones de pesos a 1,429,248.7 millones de pesos, con lo que los activos netos se incrementaron en 236.2%, al pasar de 937,442.3 millones de pesos en 2008 a 3,151,489.9 millones de pesos en 2017.

^{12/} Trabajadores que firmaron un contrato con una AFORE para que administrara los recursos de su cuenta individual.

^{13/} Trabajadores que no están registrados en una AFORE y que fueron asignados a una, por parte de la CONSAR, para que administre sus recursos.

Respecto de los recursos administrados por las AFORES, se corroboró que éstos ascendieron a 3,169,190.3 millones de pesos en 2017, lo que significó un incremento del 238.1% respecto de los 937,442.2 millones de pesos de 2008.

Asimismo, se constató que los recursos administrados por el SAR, en 2017, representaron el 14.6% del Producto Interno Bruto (PIB), 0.8 puntos porcentuales más respecto del 13.8% de participación en 2016. Durante el periodo 2008-2017, la proporción de esos recursos respecto del PIB se incrementó en 7.0 puntos porcentuales, al pasar del 7.6% en 2008 al 14.6% en 2017, por lo que prácticamente se duplicó debido a que, mientras el PIB creció en 76.2%, los recursos en el SAR lo hicieron en 238.1%.

Respecto del ahorro voluntario, se comprobó que, en 2017, la CONSAR realizó acciones para fomentarlo entre los trabajadores, las cuales se relacionaron con la incorporación de cadenas departamentales en la red para el ahorro voluntario, la implementación de la plataforma electrónica “Millas para el retiro”, una alianza estratégica con una firma internacional de tarjetas de crédito para proporcionar un esquema de recompensa para los usuarios de la aplicación “AforeMóvil” que utilizaron su tarjeta de débito y la instrumentación de la plataforma: “Domicilia tu Ahorro Voluntario (IMSS e ISSSTE)”, la cual permitió al trabajador ahorrar con cargo a su cuenta bancaria, mediante el portal e-SAR.

Se corroboró que el ahorro voluntario acumulado a 2017, fue de 57,567.0 millones de pesos, de los cuales, 39,175.8 millones de pesos (68.1%) correspondió a aportaciones voluntarias directas del trabajador y 18,391.3 millones de pesos (31.9%) al ahorro solidario. En ese año, el ahorro voluntario total creció en 31.8% (13,903.7 millones de pesos) respecto de los 43,663.3 millones de pesos disponibles en 2016. En cuanto al periodo 2008-2017, se verificó que éste creció 1,534.8%, al pasar de 2,396.3 millones de pesos en 2008 a 39,175.8 millones de pesos en 2017; en tanto que, el ahorro solidario mostró un incremento de 328,316.1% al pasar de 5.6 millones de pesos en 2009 a 18,391.3 millones de pesos en 2017, lo cual implicó un incremento del ahorro voluntario total del 2,302.3%, al pasar de 2,396.3 millones de pesos en 2008 a 57,567.0 millones de pesos en 2017.

Sobre las comisiones cobradas por las AFORES por la administración de los recursos depositados en las cuentas individuales de los trabajadores, se verificó que, a 2017, el ente auditado contó con el “Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, por el que dicta políticas y criterios en materia de comisiones”, mediante el cual se establece la dispersión máxima y mínima de las comisiones permitidas para las AFORES del sistema. El porcentaje promedio de éstas se ubicó en 1.03%; en el periodo 2008-2017, disminuyeron en 0.86 puntos porcentuales, al pasar del 1.89% en 2008 al 1.03% en 2017.

Con base en lo anterior, la ASF determinó que el SAR contó con los elementos necesarios para contribuir a la solidez del sistema, en atención a lo dispuesto en el objetivo 5 del PRONAFIDE 2013-2018.

También, se determinó que el SAR contó con las bases para contribuir a dar seguridad al ahorro de los trabajadores, debido a que, en 2017, la rentabilidad del sistema fue del 8.8%, cifra superior en 2.1 puntos porcentuales respecto de la tasa de rendimiento de los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) (6.7%), 0.7 puntos porcentuales más que la del Índice de Precios y Cotizaciones (IPC) (8.1%), y 5.9 puntos porcentuales más que la tasa

de rendimiento de los certificados del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América (2.9%).

Asimismo, se determinó que, para el periodo 2008-2017, de haberse realizado una inversión inicial de 100.0 pesos, con la rentabilidad otorgada por el SAR a 2017, dicha inversión hubiera generado 190.4 pesos; con la de los CETES, 157.5 pesos; con la del IPC, se hubieran generado 167.2 pesos; con la de los Bonos del Departamento del Tesoro, 134.2 pesos, y con la compra venta de dólares estadounidenses, 180.7 pesos, lo que significó que, en ese periodo, la rentabilidad del SAR fue del 90.4%, superior en 32.9 puntos porcentuales a la otorgada por los CETES (57.5%), en 23.2 puntos porcentuales a la del IPC (67.2%), en 56.2 puntos porcentuales a la de los Bonos del Departamento del Tesoro estadounidense (34.2%), y en 9.7 puntos porcentuales a la de la compra venta de dólares estadounidenses (80.7%), lo que permitió determinar que el SAR fue la alternativa de ahorro e inversión que generó mayor rendimiento en el periodo. Asimismo, se constató que, los CETES presentaron una varianza de 2.1, el SAR de 26.9, el IPC de la Bolsa Mexicana de Valores de 284, los bonos estadounidenses de 0.5 y la compra venta de dólares de 73.2, por lo que el SAR fue más volátil que los certificados y que los bonos estadounidenses, y menos que el IPC y la compra venta de dólares, pero fue el que generó mayores rendimientos, en comparación con esos instrumentos de inversión, en atención a lo dispuesto en el objetivo 5 del PRONAFIDE 2013-2018.

Respecto de los índices de penetración y cobertura del SAR, se corroboró que, en 2017 la comisión llevó a cabo acciones enfocadas en materia de inclusión, educación, competencia y transparencia financiera, con la finalidad de contribuir a su incremento, ya que, se constató que, en ese año, la penetración incrementó en 3.7 puntos porcentuales respecto de 2016, y en 25.7 puntos porcentuales en el periodo 2008-2017, al pasar del 84.0% de cuentas al 109.7%; y la cobertura creció en 1.1 puntos porcentuales respecto del año anterior, en tanto que en el periodo incrementó en 4.6 puntos porcentuales, al pasar de 4.9% de los aportantes en 2008 a 30.3% en 2017, en atención a lo dispuesto en el objetivo 5 del PRONAFIDE 2013-2018, relativo a fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia del sistema de pensiones para incrementar su penetración y cobertura.

7. Diversificación de la cartera de inversión en 2017

Se constató que, en 2017, la CONSAR supervisó permanentemente que cada una de las inversiones de las SIEFORES se ajustara a los límites establecidos en la normativa aplicable, y contara con los órganos de gobierno encargados del proceso de inversión: Consejo de Administración, Comité de Inversión y Comité de Riesgos Financieros; además de analizar y aprobar los proyectos de manuales de inversión y de riesgos de cada una de las sociedades, con el fin de garantizar que dichas inversiones otorguen una mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores, de conformidad con el artículo 43 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

También se constató que, la comisión realizó la vigilancia de los límites de inversión de las SIEFORES, mediante los sistemas de Administración de Riesgos (AIR) y de Supervisión Financiera (SuF); asimismo, vigiló el Valor en Riesgo (VaR) de las SIEFORES; sus activos netos; las plusvalías o minusvalías; los rendimientos; los cálculos de los instrumentos de inversión; los portafolios y las carteras de inversión de cada una de las sociedades y la compra-venta de valores; la validación de las reglas del régimen de inversión por cada uno de los instrumentos,

y las reglas contables orientadas a la revisión de los precios de mercado, el costo de los instrumentos de la cartera de inversión, los intereses devengados, el cálculo de comisiones, las acciones de las SIEFORES y la compra-venta de éstas, el capital mínimo y los porcentajes de participación, entre otras, en atención a lo dispuesto en el artículo 90, fracción VII, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

En 2017, la CONSAR reportó en los informes trimestrales entregados al H. Congreso de la Unión, el comportamiento y la composición de la cartera de inversión de las SIEFORES, la cual incluyó 8 instrumentos de inversión, que de manera global estuvieron diversificados en: 49.2% en instrumentos gubernamentales;^{14/} 19.5% en deuda privada nacional;^{15/} 16.9% en renta variable internacional; 6.1% en renta variable nacional;^{16/} 4.9% en estructurados,^{17/} 2.0% en FIBRAS,^{18/} 1.1% en deuda internacional, y 0.4% en mercancías,^{19/} en concordancia con lo establecido en el artículo 5º, fracción XIII, inciso a), de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

8. Estimación de saldos pensionarios y recursos para la pensión mínima garantizada

Se verificó que, en 2017, la CONSAR implementó tres calculadoras para el retiro, de acuerdo con el tipo de afiliación a la seguridad social por parte del trabajador, por lo que contó con una para los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), una para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y otra para los trabajadores independientes, y desarrolló la metodología a aplicar para cada una de ellas. Se comprobó que las calculadoras y su metodología fueron publicadas en el portal de la CONSAR.

A fin de estimar las tasas de reemplazo^{20/} que recibirán los trabajadores al momento de su retiro, así como de los recursos que el Estado deberá destinar al pago de la pensión mínima garantizada, la ASF realizó diversos análisis, de los cuales se obtuvieron los resultados siguientes:

^{14/} Gubernamental: Instrumentos de Deuda, definidos en las disposiciones de carácter general que establecen el Régimen de Inversión al que deberán sujetarse las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, que incluye los valores, títulos o documentos representativos de deuda emitidos por el Gobierno Federal o el Banco de México.

^{15/} Deuda privada: Instrumentos de Deuda, definidos en las disposiciones de carácter general que establecen el Régimen de Inversión al que deberán sujetarse las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, que incluye los valores, títulos o documentos representativos de una deuda a cargo de un tercero emitidos por empresas privadas nacionales, entidades federativas, municipios, empresas productivas del estado, así como los instrumentos bursatilizados.

^{16/} Renta variable: Inversiones realizadas en acciones, índices accionarios o vehículos de inversión accionaria.

^{17/} Estructurados: Instrumentos financieros, definidos en las disposiciones de carácter general que establecen el Régimen de Inversión al que deberán sujetarse las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro el Régimen, de inversión de largo plazo cuyos recursos se destinen a la inversión o al financiamiento de las actividades o proyectos dentro del territorio nacional.

^{18/} FIBRAS: Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces.

^{19/} Mercancías: Exposición física al oro, la plata o el platino por medio de vehículos de Inversiones cuyo rendimiento está vinculado a los precios de bienes fungibles diferentes de las acciones, índices de precios sobre acciones, tasas, moneda nacional, divisas, Unidades de Inversión, préstamos y créditos.

^{20/} Indicador que permite conocer el monto pensionario a recibir al momento de retiro y hace referencia a la relación entre el nivel de la pensión y el último salario, entendido como el porcentaje que representa la pensión sobre el ingreso percibido por el trabajador en su etapa activa.

- Análisis de la densidad de cotización

Con el análisis de la información, se determinó que el 14.9%, prácticamente 15 de cada 100 trabajadores, con una cuenta en el SAR, no alcanzará a cubrir los requisitos para tener derecho a recibir una pensión, ya sea por tratarse de trabajadores que no están afiliados a un instituto de seguridad social o por su baja densidad de cotización. La ASF determinó que este problema no es imputable a la actuación de la CONSAR, sino que se vincula a otros factores, como la informalidad laboral.

- Cuentas, recursos y saldos promedio, por tipo de afiliación y rango de edad

Con los análisis realizados y considerando los tres tipos de afiliación (ISSSTE, IMSS registrados y asignados), se determinó que el total de cuentas factibles de analizar correspondió a 50,300,592, a las que se asociaron recursos por 3,086,885.2 millones de pesos, como se presenta en el cuadro siguiente:

Cuentas, Recursos y Saldo Promedio, por Tipo de Afiliación y Rango de Edad, 2017

Concepto	ISSSTE	IMSS (registrados)	IMSS (asignados en SIEFORES)	Total
Total de cuentas (unidades)	1,513,548	38,250,459	10,536,585	50,300,592
SB0 1/	64,557	1,941,205	1,119,141	3,124,903
SB1 1/	11,455	2,223,139	104,339	2,338,933
SB2 2/	262,534	8,572,349	1,138,661	9,973,544
SB3 3/	319,348	9,787,198	2,054,883	12,161,429
SB4 4/	855,654	15,726,568	6,119,561	22,701,783
Total de recursos (millones de pesos)	303,240.4	2,640,900.8	142,744.0	3,086,885.2
SB0 1/	34,293.2	28,786.1	8,403.0	71,482.3
SB1 1/	28,107.0	72,122.4	1,290.5	101,519.9
SB2 2/	122,266.2	1,031,685.4	14,574.6	1,168,526.2
SB3 3/	56,640.7	878,204.9	23,012.1	957,857.7
SB4 4/	61,933.3	614,537.0	95,463.2	771,933.5
Saldo promedio (pesos) ^{5/}	200,350.7	69,042.3	13,547.5	61,368.8
SB0 1/	531,208.1	14,829.0	7,508.4	22,875.0
SB1 1/	2,453,688.3	32,441.7	12,368.3	43,404.4
SB2 2/	465,715.7	120,350.4	12,799.8	117,162.6
SB3 3/	177,363.6	89,730.0	11,198.7	78,761.9
SB4 4/	72,381.2	39,076.4	15,599.7	34,003.2

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la CONSAR, mediante los oficios núms. D00/600/036/2018 del 17 de enero de 2018 y D00/600/491/2018 del 27 de septiembre de 2018.

SB: SIEFORE Básica.

1/: La SIEFORE Básica 0 (o SIEFORE Básica de Pensiones) corresponde a personas de 60 años y mayores que están próximos a realizar retiros totales por pensión o negativa de pensión, así como los trabajadores del ISSSTE con bono redimido. El resto de las personas de 60 años y mayores se ubican en la SIEFORE Básica 1.

2/: Corresponde a cuentas de trabajadores con edad entre 46 y 59 años.

3/: Corresponde a cuentas de trabajadores con edad entre 37 y 45 años.

4/: Corresponde a cuentas de trabajadores con edad de 36 años o menos.

5/: Para este grupo de datos, se presentan los promedios ponderados.

Se constató que, en la SIEFORE Básica (SB) 0, el saldo promedio fue de 22,875.0 pesos; en la SB1, de 43,404.4 pesos; en la SB2, de 117,162.6 pesos; en la SB3, de 78,761.9 pesos, y en la SB4, de 34,003.2 pesos; por tipo de afiliación, la población que contó con ISSSTE tuvo un saldo promedio de 200,350.7 pesos; la del IMSS registrada en una AFORE, de 69,042.3 pesos, y la del IMSS asignada en una SIEFORE, de 13,547.5 pesos, con lo que el promedio ponderado del sistema fue de 61,368.8 pesos.

Respecto de los trabajadores en la SB1 afiliados al ISSSTE, se identificó que existió una alta concentración de recursos, ya que se obtuvo un saldo promedio de 2,453,688.3 pesos.

Lo mismo sucedió, aunque en menor medida, con las SB0, que registró un saldo promedio de 531,208.1 pesos, y la SB2, con 465,715.7 pesos. La ASF verificó que dicha situación obedeció a que existen casos de trabajadores mixtos, que son aquéllos que han estado afiliados a ambos institutos de seguridad social, y que esas cuentas se actualizan en los sistemas informáticos como parte del IMSS, en cuanto su carácter se vuelve mixto; sin embargo, la CONSAR señaló que, por la complejidad que implica el manejo de los recursos, los saldos se mantienen registrados en el instituto de seguridad social donde se inscribió por primera vez el trabajador, ya que incluso la normativa permite actualmente que su ahorro se invierta en una SIEFORE distinta a su rango de edad, a fin de que pueda aspirar a obtener rendimientos mayores, a costa de un mayor riesgo.

- Estimación del monto promedio de pensión

A fin de determinar el saldo al término de la vida laboral de los trabajadores, y el correspondiente monto promedio de pensión, así como su respectiva tasa de reemplazo, la ASF replicó la Metodología de las calculadoras de retiro IMSS e ISSSTE, elaboradas por la CONSAR, con lo que se obtuvieron los resultados siguientes:

MONTO DE LA PENSIÓN Y TASA DE REEMPLAZO ESTIMADOS POR TRABAJADOR,
TIPO DE AFILIACIÓN Y SIEFORE, 2017

Concepto	ISSSTE	IMSS (registrados)	IMSS (asignados en SIEFORES)	Promedio ponderado
Saldo promedio de cotización (pesos)	7,850.3	9,731.8	9,731.8	9,674.0
Pensión mínima garantizada (pesos) 1/	4,454.3	2,573.1	2,573.1	n.a.
Pensión promedio ponderada (pesos)	5,869.4	2,261.9	2,135.0	2,347.4
SB1	14,136.7	333.9	221.0	396.5
SB2	4,659.6	1,441.7	657.1	1,436.8
SB3	4,549.5	2,137.2	1,349.9	2,067.5
SB4	6,622.6	3,059.1	2,706.2	3,098.3
Tasa de reemplazo promedio ponderada (%)	74.8	23.2	21.9	24.3
SB1	180.1	3.4	2.3	4.1
SB2	59.4	14.8	6.8	14.9
SB3	58.0	22.0	13.9	21.4
SB4	84.4	31.4	27.8	32.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la CONSAR, mediante los oficios núms. D00/600/036/2018 del 17 de enero de 2018 y D00/600/491/2018 del 27 de septiembre de 2018.

SB: SIEFORE Básica.

1/: Calculado con base en lo dispuesto en las leyes del Seguro Social, y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como con la información del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 1997-2017.

Se comprobó que los montos de pensión promedio para los afiliados al ISSSTE oscilarían entre los 4,549.5 pesos de la SB3 ^{21/} y los 6,622.6 pesos de la SB4, lo que representaría una tasa de reemplazo de entre el 58.0% y el 84.4%. En los trabajadores afiliados al IMSS y registrados en una AFORE, la pensión oscilaría entre los 333.9 pesos en la SB1 y los 3,059.1 pesos en la SB4, equivalentes a tasas de reemplazo del 3.4% y el 31.4%, respectivamente, y entre los asignados a una SIEFORE se ubicaría entre el 2.3% y el 27.8%. En general, el monto promedio de la pensión sería de 2,347.4 pesos, y la tasa de reemplazo del 24.3%.

Se determinó que solamente los trabajadores de la SB3 del ISSSTE, así como los de la SB4, de ambos institutos de seguridad, lograrán alcanzar pensiones que superen la pensión mínima garantizada.

- Estimación del monto a cubrir por el Estado para el pago de la pensión mínima garantizada

Se determinó que, de acuerdo con lo establecido en las leyes de seguridad social, en 2017, para los trabajadores afiliados al IMSS, la pensión mínima garantizada correspondió a 2,573.1 pesos, en tanto que la de los afiliados al ISSSTE, a 4,454.3 pesos.

A fin de calcular el monto de recursos que deberá erogar el Estado para el pago de la pensión mínima garantizada, la ASF decidió incluir a las SB1 y SB2 de afiliados al ISSSTE entre aquéllos que requerirán recursos. En tanto, se consideró que las SB3 del ISSSTE y las 3 de la SB4 no requerirán al obtener pensiones mayores a la pensión mínima. Por lo anterior, el monto de recursos requerido por el Estado se calculó conforme a lo siguiente:

POBLACIÓN EN LAS SIEFORES BÁSICAS POR TIPO DE AFILIACIÓN QUE REQUERIRÁN RECURSOS PARA LA PENSIÓN MÍNIMA GARANTIZADA

Afiliación	SB0	SB1	SB2	SB3	SB4
ISSSTE	Sin derecho	Sí	Sí	No	No
IMSS (registrados)	Sin derecho	Sí	Sí	Sí	No
IMSS (asignados en SIEFORES)	Sin derecho	Sí	Sí	Sí	No

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la CONSAR, mediante los oficios núms. D00/600/036/2018 del 17 de enero de 2018 y D00/600/491/2018 del 27 de septiembre de 2018.

SB: SIEFORE Básica.

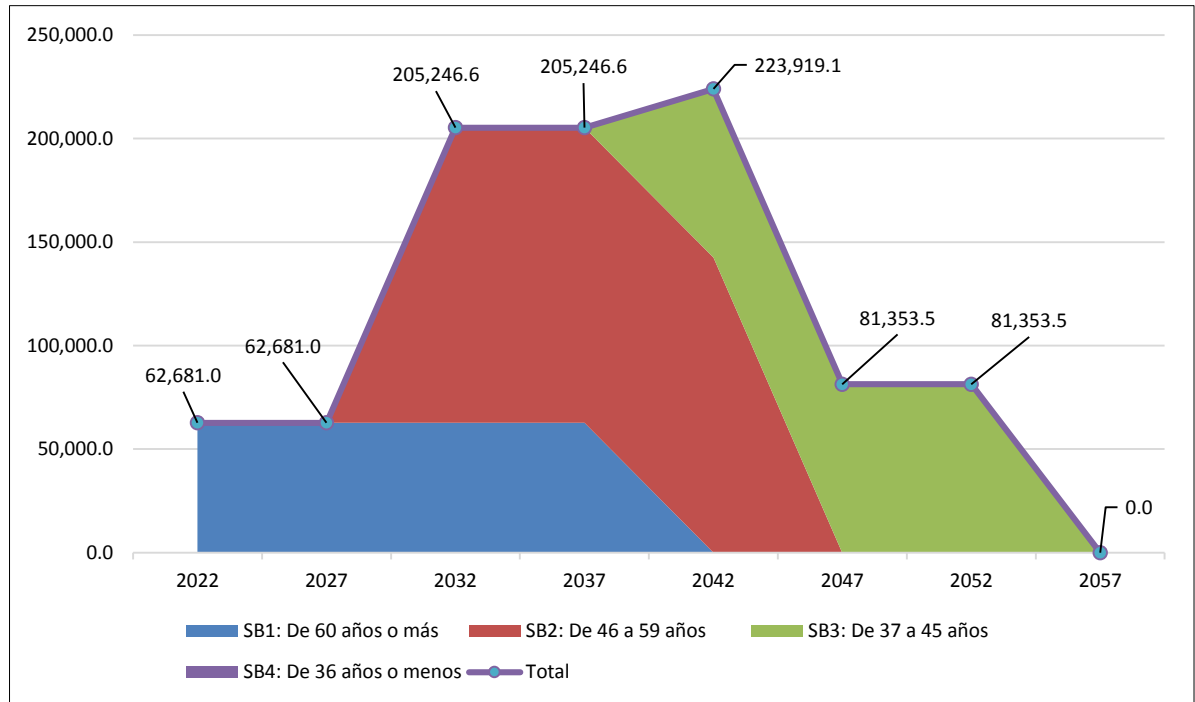
Sí: Grupos que requerirán recursos por el Estado.

No: Grupos que no requerirán recursos por el Estado ya que obtendrán una pensión mayor a la mínima garantizada.

^{21/} No se consideran los 4,659.6 pesos de la SB2, ya que esos montos deberían ser menores que los obtenidos para la SB3, debido al menor tiempo en que se invertirán sus recursos. Por lo anterior, se consideró que, al igual que los obtenidos para la SB1 de afiliados al ISSSTE, los datos para la SB2 no son consistentes con los resultados esperados, por lo que se omitieron del análisis.

De acuerdo con lo anterior, la ASF realizó el cálculo de los recursos que deberá erogar el Estado a efecto de cubrir la pensión mínima garantizada, con lo que se obtuvo que el costo total para el periodo 2022-2060 será de 5,982,333.9 millones de pesos, y el pago anual más alto se alcanzará en 2042, con 223,919.1 millones de pesos, que representa el 1.0% del PIB actual. La gráfica es la siguiente:

COSTO ANUAL DE LA PENSIÓN MÍNIMA GARANTIZADA, 2022-2060
(Millones de pesos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la CONSAR, mediante los oficios núms. D00/600/036/2018 del 17 de enero de 2018 y D00/600/491/2018 del 27 de septiembre de 2018.

SB: SIEFORE Básica.

Se estima que, anualmente, a partir de 2022, se paguen pensiones a la generación de 60 años o más (SB1) por un monto de 62,681.0 millones de pesos anuales; en 2032, el pago se incrementará a 205,246.6 millones de pesos, al incorporarse la población con edades de entre 46 y 59 años (SB2); para 2042, se dejará de pagar pensiones a la generación de la SB1, pero se requerirán para la SB2 y para la de edades actuales de entre 37 a 45 años (SB3), con lo que se alcanzará el monto anual máximo por 223,919.1 millones de pesos; para 2047, se ejercerán 81,353.5 millones de pesos sólo para los trabajadores de la SB3, y en 2057 se habrá extinguido la necesidad de cubrir la pensión mínima garantizada por el Estado, ya que el ahorro de la generación de 36 años o menores (SB4) les permitirá obtener pensiones mayores a ésta. Conforme a lo anterior, los pagos anuales oscilarán entre 62,681 millones de pesos a partir de 2022, lo que representó el 0.3% respecto de los 21,766,928.0 millones de pesos del Producto Interno Bruto (PIB) de 2017, y 223,919.1 millones de pesos para 2042, lo que representó el 1.0% del PIB.

La ASF analizó la sensibilidad de las tasas de reemplazo respecto de cuatro variables que influyen en el monto por obtener en materia de pensiones, las cuales son: el incremento en los rendimientos, la disminución de las comisiones, la edad de retiro, y el incremento en las aportaciones. Para este análisis, se determinó el cambio en el saldo final promedio obtenido, así como el de la tasa de reemplazo.

Con los análisis realizados, se verificó que, de las cuatro variables, el escenario que presenta los mejores resultados es el del incremento en las aportaciones, ya que los trabajadores de la SB1 obtendrían un ahorro mayor en 32.5%; los de la SB2, en 33.7%; los de la SB3, en 51.4%, y los de la SB4, en 69.2%, para un incremento promedio ponderado del 60.2%. Asimismo, las tasas de reemplazo serían superiores en 1.4 puntos porcentuales, en la SB1; 5.2 puntos porcentuales, en la SB2; 11.3 puntos porcentuales, en la SB3, y 22.2 puntos porcentuales en la SB4.

De acuerdo con los escenarios anteriores, la ASF profundizó en el referente a las aportaciones, por lo que, a manera de ejemplo, se analizó el ahorro total en la vida laboral de un trabajador con un salario mensual de 10,000 pesos y un rendimiento del 8.0% anual,^{22/} como se presenta a continuación:

AHORRO TOTAL EN LA VIDA DE UN TRABAJADOR

Periodo	Salario acumulado del trabajador	Aportación obligatoria total	Aportación obligatoria trabajador	Aportación obligatoria patrón	Aportación Obligatoria Estado	Rendimientos	Ahorro total
1 mes	10,000.0	650.0	112.5	515.0	22.5	0.0	650.0
1 año	120,000.0	7,800.0	1,350.0	6,180.0	270.0	282.0	8,082.0
5 años	600,000.0	39,000.0	6,750.0	30,900.0	1,350.0	8,414.0	47,414.0
10 años	1,200,000.0	78,000.0	13,500.0	61,800.0	2,700.0	39,080.8	117,080.8
15 años	1,800,000.0	117,000.0	20,250.0	92,700.0	4,050.0	102,444.1	219,444.1
20 años	2,400,000.0	156,000.0	27,000.0	123,600.0	5,400.0	213,849.4	369,849.4
25 años	3,000,000.0	195,000.0	33,750.0	154,500.0	6,750.0	395,844.1	590,844.1
Participación respecto del ahorro total a 25 años	507.7	33.0	5.7	26.2	1.1	67.0	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF conforme a lo dispuesto en las leyes de seguridad social.

^{22/} Este análisis considera un salario mensual de 10,000.0 pesos; sin embargo, los datos obtenidos para la representatividad de las aportaciones, así como para las tasas de reemplazo son aplicables para cualquier salario, ya que ambas variables se calculan respecto al salario del trabajador.

En las leyes de seguridad social se establece que la aportación obligatoria se integra de forma tripartita: el trabajador aporta el 1.125% de su sueldo; el patrón, el 5.150%, y el Estado, el 0.225%, para una aportación total equivalente al 6.5% del sueldo del trabajador, aunque lo que se le descuenta a éste es únicamente el 1.125% señalado anteriormente.

Al término de 25 años, que es el tiempo que se requiere cotizar para tener derecho a recibir una pensión, conforme a las condiciones actuales que se señalan en dichas leyes, el trabajador habrá aportado para su fondo individual 33,750.0 pesos durante toda su trayectoria laboral; el patrón, 154,500.0 pesos, y el Estado, 6,750.0 pesos, para una aportación total de 195,000.0 pesos. Los rendimientos de dicho ahorro representarán 395,844.1 pesos, con lo que el total de ahorro será de 590,844.1 pesos.

La aportación del trabajador representará el 5.7% del total de ahorro; la del patrón, el 26.2%, y la del Estado, el 1.1%, por lo que las aportaciones significarán prácticamente una tercera parte del ahorro total, y los rendimientos, dos terceras partes.

Respecto de los 590,844.1 pesos ahorrados, este monto deberá alcanzar para cubrir los pagos mensuales durante el tiempo que se espera sobreviva el trabajador, que, para el caso de un hombre de 65 años correspondió, al cierre de 2017, a 16.2 años, y para una mujer de la misma edad, a 17.3 años, lo anterior debido a que las mujeres tienen una mayor esperanza de vida. Conforme a ello, el total ahorrado permitiría una pensión de 3,042.7 pesos a los hombres y de 2,840.5 pesos a las mujeres, por lo que sus respectivas tasas de reemplazo serían del 30.4% y del 28.4%, cantidades que difícilmente les permitirán subsistir. Asimismo, se identificó que el individuo en cuestión habría recibido, por concepto de su salario, más de 5 veces lo que acumulará en su fondo pensionario.

Por tal motivo, la ASF considera que es pertinente que se realicen las modificaciones legales necesarias a las leyes del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigentes, mediante el análisis integral de los diferentes escenarios posibles, a fin de que se incremente el monto de las aportaciones obligatorias, a efecto de permitir que los trabajadores dispongan de mayores pensiones a las que se obtendrán si persisten las condiciones actuales del Sistema de Ahorro para el Retiro.

9. Ejercicio de los recursos y costo de la protección del ahorro de los trabajadores

Se constató que, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, se autorizó un monto de 184,966.4 miles de pesos para la operación del Pp G003, mediante el cual la comisión atendería su mandato de ley referente a regular y supervisar el Sistema de Ahorro para el Retiro, a efecto de procurar que los trabajadores pudieran ejercer los derechos asociados con sus cuentas de ahorro individuales. Durante ese año, la CONSAR solicitó una modificación por concepto de ampliación de 209,773.5 miles de pesos, cifra 113.4% superior a la original, a efecto de ejercer un monto total de 394, 739.9 miles de pesos, los cuales fueron reportados en la Cuenta Pública 2017.

De los 394,739.9 miles de pesos erogados el 57.8% (228,011.3 miles de pesos) se destinó a gastos de operación; el 41.9% (165,534.2 miles de pesos), a servicios personales; y el 0.3% (1,194.4 miles de pesos), a otros gastos de corriente.

Respecto de la diferencia entre el presupuesto aprobado y ejercido de 209,773.5 miles de pesos, la ASF revisó los folios de las adecuaciones presupuestarias de ese año, autorizadas

por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se verificó que dicho monto correspondió a adecuaciones para cubrir el gasto de los capítulos 1000, asociado con el pago de servicios personales; 2000, para la adquisición de materiales y suministros; 3000, vinculado con la contratación de servicios generales; así como 4000, asociado con movimientos de transferencias y asignaciones.

El órgano regulador señaló que las causas que generaron las variaciones presupuestarias obedecieron a que, originalmente, en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal sólo se asignan recursos para el pago de las obligaciones con cargo al capítulo 1000, de los primeros meses del año, y que, con base en los ingresos recibidos de las entidades participantes en el SAR por concepto de inspección y vigilancia, de conformidad con la Ley Federal de Derechos,²³ / cada mes se realizan las afectaciones presupuestarias correspondientes para cubrir los gastos operativos de la CONSAR, vinculados con las actividades de regulación y supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro.

El monto de las adecuaciones presupuestarias, por capítulo de gasto, fueron de 10,587.7 (5.0%) miles de pesos para el capítulo 1000; 12,197.2 (5.8%) miles de pesos para el 2000; 186,322.9 (88.8%) miles de pesos para el 3000; y 665.7 (0.4%) miles de pesos para el 4000, para un monto global modificado de 209,773.5 miles de pesos, conforme lo reportado en la Cuenta Pública 2017.

Lo anterior en cumplimiento de los artículos 4, párrafo segundo, y 57 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y artículo 92, primer párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Con la revisión, se identificó que, en 2017, se determinó que en 2017 la comisión erogó 0.1 miles de pesos por cada cuenta que se incorporó formalmente al mercado de las AFORES, lo cual representó una mejora respecto del desempeño alcanzado en el periodo 2008-2016, en el cual se gastaron en promedio 0.2 miles de pesos por ese mismo acto.

Se determinó que el empleo de los recursos de la CONSAR y el número de cuentas incorporadas tuvieron una correlación baja positiva, ya que se obtuvo un coeficiente de 0.2715, por lo que ese comportamiento se puede explicar debido a que el gasto por cuenta incorporada no es directamente imputable a la CONSAR, ya que el ingreso de ahorradores al sistema depende de la voluntad propia de los trabajadores, el cumplimiento de las obligaciones laborales de los empleadores, así como a la promoción de la formalidad que realizan otras instancias, como el Servicio de Administración Tributaria, para atraer a un mayor número de individuos a la economía formal, con las características que ello involucra, como el ahorro para el retiro.

Respecto del costo de la protección del ahorro, con la auditoría se verificó que en el año de revisión la CONSAR ejerció 124.5 millones de pesos para regular y supervisar a las entidades participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro, las cuales en su conjunto administraron

^{23/} En el capítulo III, sección segunda, de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, de la Ley Federal de Derechos, se establece el articulado mediante el cual se regulan los pagos de derechos en materia de inspección y vigilancia que efectúa la CONSAR a las Administradoras de Fondos para el Retiro, las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro, la Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, así como las sociedades controladoras de grupos financieros.

una cartera que ascendió a 3,169,190.3 millones de pesos, lo cual significó que por cada millón de pesos erogados en 2017 por el órgano se vigilaron 124.5 millones de pesos, con lo que otorgó seguridad y certidumbre a los tenedores de esos recursos afiliados al sistema mediante una cuenta.

En el periodo 2008-2017, el costo de la protección del ahorro de los aportantes reportó una disminución de 43.6%, al pasar de 220.7 pesos que la CONSAR erogó por cada millón de pesos administrados en 2008 a 124.5 pesos por cada millón administrado en 2017.

Por lo anterior, de la comparación de la regulación y supervisión de las entidades participantes y los recursos ejercidos por medio del programa presupuestario G003 “Regulación y supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro”, la ASF detectó que el comportamiento de esas variables se debe a la adopción, por parte de la CONSAR, de un modelo de Supervisión Basado en Riesgos y a la sistematización de los esquemas de vigilancia operativa y financiera, lo cual le ha permitido monitorear diariamente el desempeño de las entidades participantes del SAR aplicando el principio de economía de vigilar e inspeccionar más con menos recursos tecnológicos y enfatizar en aquéllas que reporten un nivel operativo de riesgo alto, en atención del artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

10. Sistema de Evaluación del Desempeño

Con el análisis de la MIR del Pp G003 “Regulación y supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro”, a cargo de la CONSAR, se constató que el programa se encuentra clasificado en la modalidad “G”, correspondiente a la denominación “Regulación y supervisión”, la cual se refiere a actividades destinadas a la reglamentación, verificación e inspección de las actividades económicas y de los agentes del sector privado, social y público, por lo que la ASF considera que dicha modalidad es adecuada para el Pp auditado.

Con el análisis del árbol del problema del Pp, se identificó que el problema público radicó en “el riesgo operativo y financiero del SAR”, debido a la existencia de fraudes; negligencia de las SIEFORES; riesgos del mercado, bursátiles y económicos; bajo ahorro por parte de los trabajadores, y baja competitividad de las AFORES participantes, y sus causas implicarían la pérdida de patrimonio, la obtención de pensiones menores a las esperadas, y la desconfianza en el sistema financiero mexicano, que, a su vez, podrían provocar pobreza en la vejez y déficit fiscal.

Respecto de la alineación con la planeación nacional, se constató que el objetivo de nivel de Fin de la MIR 2017 relativo a “Contribuir a fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas financiero, asegurador y de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantengan su solidez y seguridad mediante la coordinación, regulación, inspección y vigilancia de entidades participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro a fin de fortalecer el funcionamiento del SAR” se vinculó con el objetivo de planeación nacional relativo a “democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento” y con el sectorial orientado a “fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas financiero, asegurador y de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantengan su solidez y seguridad”, en atención a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y el numeral 11 de los Lineamientos para la revisión y actualización de metas,

mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2017.

Con el análisis de la lógica vertical de la MIR se constató que el objetivo del nivel de Fin se vinculó con el objetivo de planeación nacional relativo a “democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento” y a la estrategia orientada a “mantener la estabilidad que permita el desarrollo ordenado del sistema financiero, incluyendo los sectores de aseguramiento y ahorro para el retiro”, así como con el objetivo sectorial orientado a “fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas financiero, asegurador y de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantengan su solidez y seguridad”, ya que los tres hacen referencia a la estabilidad del sistema y al ahorro para el retiro.

El objetivo de ese nivel se consideró adecuado para determinar la contribución del Pp, debido a que define los medios con los que lo logrará, los cuales son la regulación, inspección y vigilancia de las entidades participantes en el SAR, y el fin que implica el fortalecimiento de dicho sistema.

Respecto del objetivo de nivel Propósito, la ASF consideró que también fue adecuado, debido a que indica la razón de ser del programa, al enfocarse a la protección del ahorro de los trabajadores que cotizan en el SAR; y se determinó que guardó relación con el objetivo de Fin, debido a que con dicha protección del ahorro es posible que el sistema de pensiones incremente su penetración y cobertura, y se fortalezca su solidez y seguridad.

En cuanto a los tres objetivos de nivel Componente, se determinó que éstos fueron adecuados, ya que se enfocan en los productos de la CONSAR que apoyan la realización de la inspección y la vigilancia de las entidades integrantes del SAR, y al conocimiento de la situación de dicho sistema, lo cual contribuye al logro del nivel Propósito del Pp, relativo a proteger el ahorro para el retiro de los trabajadores.

En el análisis de los objetivos de Actividad se identificó que cinco de los siete objetivos de este nivel, los cuales están relacionados con la vigilancia financiera, la inspección *in situ* en materia financiera, la inspección operativa, la vigilancia operativa y la sanción a las entidades participantes del SAR, contribuyen al logro de los objetivos de Componente orientados a la supervisión de AFORES y SIEFORES, así como a las visitas de inspección y vigilancia. Asimismo, se determinó que los dos objetivos restantes, relativos a la difusión de información general en el sitio web emitida y a la atención a propuestas de proyectos operativos, se relacionan con el objetivo de Componente orientado a la información difundida del SAR.

Como resultado de lo anterior, se verificó que los objetivos en todos sus niveles (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) guardaron relación entre sí y de forma ascendente, de conformidad con el punto 3, del numeral IV.2.2, de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Con respecto de la lógica horizontal, se verificó que, de los dos indicadores del objetivo de nivel de Fin, uno, “Ahorro financiero interno”, fue adecuado, consistente y congruente, ya que coadyuva a medir el avance en el fortalecimiento del SAR. En cuanto al indicador “Porcentaje de cuentas individuales registradas”, la ASF determinó que dicho indicador no es adecuado ni suficiente para medir el objetivo de Fin, dado que se limita a medir la proporción

entre las mismas cuentas del SAR y no establece una variable orientada hacia la población en general.

Derivado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares del 19 de diciembre de 2018, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro informó que el indicador asignado por la CONSAR mide la relación de cuentas registradas por el total de cuentas administradas en SIEFORE, proporcionando información sobre aquellos trabajadores que han tenido un contacto con el sistema de pensiones y han llevado a cabo su registro en una Administradora; por lo que el indicador “Porcentaje de cuentas individuales registradas” mide el volumen de trabajadores que han elegido y firmado un contrato de administración de cuenta individual con una AFORE, lo cual es deseable ya que mientras el trabajador no elija AFORE y se encuentre asignado, no obtendrá los beneficios ni servicios que las Administradoras ofrecen, además de ser cambiado de AFORE conforme a las reglas de asignación establecidas en la regulación y no por elección del trabajador; además de contribuir a fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia.

La inclusión financiera se promueve al permitir que toda la población acceda a una cuenta de ahorro previsional; la educación financiera, al acceder a los múltiples servicios e información que ofrecen las AFORES, la transparencia, con la información de los estados de cuenta, consultas de saldo en línea y el incremento en los ahorros con los múltiples canales de aportación, y la competencia, al generar mejores servicios entre las AFORES, por lo que resulta relevante para CONSAR incrementar la relación de cuentas registradas respecto al total de cuentas.

Por lo anterior, se considera que la CONSAR proporcionó los elementos técnicos que acreditan que el indicador de nivel de Fin de la MIR es apropiado para dar seguimiento al objetivo al que se encuentra asociado y evalúa el avance en las cuentas registradas respecto de las administradas, contribuyendo a fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia del sistema de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, con lo cual la observación se solventa.

Respecto del indicador de nivel Propósito, se determinó que es congruente y consistente para evaluar el objetivo de ese nivel.

En cuanto a los niveles de Componente y Actividad se determinó que, los 3 indicadores de nivel de Componente y, 6 de los 7 de nivel Actividad, fueron adecuados; respecto del indicador restante de nivel de Actividad, “promedio de días para la resolución de reportes de incidencia recibidos” se consideró que, aun cuando su método de cálculo y denominación fueron congruentes entre sí, el objetivo “Sanción a las entidades participantes del SAR por incumplimiento del marco normativo” no se encuentra asociado sintácticamente de manera adecuada con el indicador, por lo que se sugiere que el objetivo establezca que lo que se medirán son los días utilizados para resolver las resoluciones.

Con la Reunión de Presentación de Resultados Finales referida, la CONSAR acreditó que, mediante el oficio núm. D00/600/667/2018 remitido a la SHCP, se solicitó la modificación sugerida por la ASF, a fin de que el indicador diera un adecuado seguimiento al objetivo con el cual se encuentra asociado. Al respecto, la modificación del indicador “promedio de días para la resolución de reportes de incidencia recibidos” se sustituyó por el indicador “porcentaje de resolución de reportes que superan los 150 días”, plazo establecido en el

Manual de Procedimientos de la Dirección General Adjunta de Sanciones de la comisión, con lo cual la observación se da por atendida.

En síntesis, la ASF determinó que la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp G003 “Regulación y supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro” es útil para dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas de la CONSAR, en atención a lo dispuesto en el punto 2, del numeral IV.2.2, de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

11. Sistema de Control Interno Institucional

Con el análisis de la información basada en la aplicación del Cuestionario de Control Interno elaborado por la ASF, en el cual se evaluaron 33 elementos de control relacionados con las normas generales de control interno, se comprobó que, en 2017, la CONSAR tuvo un cumplimiento del 97.0% en la implementación de su Sistema de Control Interno Institucional, relacionado con el programa presupuestario G003 “Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro”, debido a que atendió 32 de los 33 elementos evaluados, por lo que se determinó que el órgano no se ajustó a las disposiciones del Título segundo “Modelo estándar de control interno”, capítulo I “Estructura del Modelo”, numeral 9, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

De manera particular, la Norma Primera Ambiente de control, se instrumentó en un 100.0% al definir y difundir entre el personal su misión, visión, objetivos y metas, de conformidad con la planeación nacional y sectorial; la formalización de un Comité de Ética y de Prevención de Conflicto de Interés, el cual se encargó de evaluar el cumplimiento de los criterios de integridad; la detección de áreas de oportunidad y acciones de mejora a partir de la aplicación de la Encuesta de Clima y Cultura Organizacional (ECCO); una adecuada definición de la autoridad y delegación de funciones en todos los niveles organizacionales delimitados en su Manual de Organización General y Reglamento Interior; la actualización de perfiles de puesto acorde con las funciones y procesos del Pp G003; la alineación de los manuales de organización y de procedimientos a los objetivos y metas institucionales y actualizados conforme a las atribuciones establecidas en su marco jurídico.

En la Norma Segunda Administración de riesgos, se determinó un cumplimiento del 100.0%, debido a que, en 2017, la comisión aplicó un modelo de administración de riesgos de conformidad con las etapas establecidas, contenido en el Manual de Políticas, Procedimientos y Metodologías para la Administración de Riesgos Institucional; se mitigaron los riesgos que pudieron afectar la atención de objetivos y metas, a los que se supervisó mediante el Programa de Trabajo de Control Interno; asimismo, se diseñaron cédulas de identificación y evaluación de riesgos, en las cuales se identificaron las causas y la probabilidad de impacto de los mismos, a fin de atender los riesgos de corrupción, abusos o fraudes.

Respecto de la Norma Tercera Actividades de control, se registró una atención del 100.0%, ya que la CONSAR modificó y actualizó sus sistemas operativos asociados con los procesos de inspección, sanción, calculadora de pensión para los trabajadores del IMSS, así como el Registro Electrónico de Planes y Pensiones; mediante los programas de Trabajo de Control Interno y de Administración de Riesgos identificó y monitoreó el avance de sus procesos sustantivos y midió los resultados y variaciones en la consecución de sus objetivos; respecto del establecimiento de estándares de calidad, se monitorearon con el instrumento *Balanced*

Scorecard en la presentación de resultados en las reuniones del grupo de dirección institucional, el cual evaluó el sistema de control para detectar debilidades y áreas de oportunidad, a fin de evitar su recurrencia; también se establecieron y atendieron 31 acciones de mejora asociadas con los procesos de supervisión operativa, sanciones y campañas de comunicación; los comités institucionales de la comisión atendieron las recomendaciones del sistema de control, y se mejoraron las plataformas electrónicas de supervisión conforme a dos objetivos de la Estrategia Digital Nacional.

En cuanto a la Norma Cuarta Información y comunicación, se consideró un avance del 83.3%, dado que la CONSAR aun cuando contó con mecanismos tecnológicos para generar información relevante y de calidad que le permitieron verificar el cumplimiento de políticas y lineamientos institucionales alineados con los objetivos y metas del programa presupuestario G003, no contó con una plataforma electrónica que permitiera a la comisión sistematizar sus matrices de riesgos asociadas con la vigilancia operativa y jurídica de manera integral y confiable que generara información sobre el seguimiento del desempeño de las AFORES, a efecto de fortalecer la toma de decisiones; en materia presupuestal, dispuso del Sistema de Contabilidad y Presupuesto que le aseguró contar con información contable y programático-presupuestal oportuna; su Órgano de Gobierno y los comités institucionales registró sus puntos de acuerdo y les dio seguimiento; además, contó con los sistemas de Atención a Trabajadores, e Integral de Quejas y Denuncias, así como mecanismos consolidados en redes sociales para llevar el seguimiento de quejas y denuncias.

Al respecto, como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares del 19 de diciembre de 2018, se verificó *in situ* la Matriz de Riesgos Residual, en la que se registran los resultados de la evaluación del desempeño de las entidades en materia operativa, financiera y jurídica, contenida en el programa informático Excel, diseñada e implementada por la CONSAR, y se comprobó que ésta se construye a partir de los resultados obtenidos de los procesos de vigilancia e inspección que llevan a cabo las vicepresidencias de Operaciones, Financiera, y Jurídica, mediante la aplicación de sus programas anuales de supervisión a las entidades participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro.

Además, se constató que los resultados de la supervisión practicada por el órgano regulador a las entidades participantes en el SAR, son cargados en una hoja de Excel con macros, la cual se constituye por fórmulas matemáticas para multiplicar las calificaciones de mitigantes por los valores de riesgo inherente, con el propósito de obtener la calificación de riesgo residual, misma que es extraída en una ficha de reporte por AFORE, la cual se utiliza para la toma de decisiones en materia de supervisión.

El órgano regulador señaló que la Matriz de Riesgos Residual está desarrollada mediante el programa informático Excel, con el cual se da seguimiento global al desempeño de las entidades participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro, lo que permite que, de ser necesario, se realicen las modificaciones pertinentes a la base de datos contenida en dicho programa, conforme a los requerimientos y al desarrollo de las entidades, así como a las necesidades y cambios en la supervisión realizada por el órgano regulador, a efecto de perfeccionar su esquema de Supervisión Basada en Riesgos, y de manera integral genera información, lo que permite la toma de decisiones, con lo cual la observación se da por atendida.

Respecto de la norma quinta, Supervisión y mejora continua, se acreditaron los 3 elementos de control interno evaluados, lo que representó un cumplimiento del 100.0%, debido a que la comisión realizó las acciones correctivas y preventivas de las operaciones ligadas al Pp G003 mediante los reportes trimestrales del Programa de Trabajo de Control Interno y los hallazgos de revisiones anteriores sirvieron como retroalimentación de esos procesos.

En síntesis, se determinó que, en 2017, la CONSAR cumplió en 100.0% la implementación de su Sistema de Control Interno Institucional, relacionado con el programa presupuestario G003 “Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro”, debido a que acreditó la instrumentación de los 33 elementos evaluados.

12. Rendición de cuentas del Pp G003 “Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro”

Con la revisión de la información se constató que en la Exposición de Motivos del PPEF 2017, se aludió lo realizado por el Gobierno Federal en materia de pensiones y la necesidad de fortalecer la solvencia de las finanzas públicas en el largo plazo y reestructurar la dinámica de gasto.

En cuanto a la Estrategia Programática del PEF 2017, se constató que se estableció y se rindió cuentas sobre los ocho mandatos conferidos a la CONSAR en términos de continuar con: 1) las acciones de inspección y vigilancia de las entidades participantes en el SAR, para que el ahorrador mantuviera la certidumbre jurídica en el proceso de construcción de su patrimonio pensionario; 2) la ejecución de sanciones por los incumplimientos de los participantes del SAR; 3) la promoción de acciones para mejorar la coordinación, diseño, implementación y seguimiento de políticas para disminuir el cobro de comisiones; 4) el fomento de una mayor diversificación del régimen de inversión; 5) la adopción de un nuevo modelo de traspasos de cuentas individuales; 6) el impulso de acciones para hacer más fácil y sencillo el ahorro voluntario en las AFORE; 7) el fortalecimiento del gobierno corporativo de las AFORE; y 8) la ampliación de actividades de promoción y difusión del SAR, así como de atención y servicios a los trabajadores.

Respecto de la Cuenta Pública 2017, se verificó que el ente fiscalizado reportó el ejercicio de 394,739.9 miles de pesos en la operación del Pp G003 “Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro”, 113.4% más que el presupuesto aprobado de 184,966.4 miles de pesos, dicha variación se debió a costos operativos asociados con las actividades de supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro, la adquisición de materiales y suministros, la contratación de servicios, así como movimientos de transferencias y asignaciones, conforme al artículo 4, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Se constató que la CONSAR reportó el avance en el cumplimiento de las metas de los 13 indicadores establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp G003 “Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro”, las causas de variación y el respectivo efecto de las metas de los indicadores en los que se registró una diferencia entre lo programado y lo alcanzado por el órgano al cierre de 2017, en atención del artículo 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

13. Contribución en el avance para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Se verificó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como coordinadora de sector, diseñó el esquema de vinculación existente entre la planeación nacional y sectorial, en el ámbito hacendario y financiero, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como su alineación con la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de esbozar su implementación institucional en México, acorde con la capacidad operativa, funcional y programática de cada ente público federal del Estado.

En el caso de la CONSAR, la ASF verificó que, en 2017, existió una asociación directa de las disposiciones del PND 2013-2018, referente a mantener la estabilidad del Sistema de Ahorro para el Retiro, mediante la emisión de normas prudenciales y el PRONAFIDE 2013-2018, en el que se fijó como objetivo el fomento de la competencia del sistema para incrementar su penetración y cobertura, en tanto se mantenga su solidez y seguridad, por medio de gestiones focalizadas en el incentivo del ahorro voluntario, la coordinación de los planes pensionarios y el fortalecimiento de políticas que fortalezcan el funcionamiento de las AFORES, y los ODS 8 y 10, los cuales se alinean a ese esquema de planeación, al promover el crecimiento económico sostenido e inclusivo para reducir la desigualdad de acceso en los productos del sistema financiero.

De acuerdo con la capacidad técnica y operativa de los entes públicos, la SHCP solicitó los análisis de vinculación de cada ente con cada programa presupuestario. Para el caso de la CONSAR, se determinó una relación directa del objetivo de nivel Fin de la MIR del Pp G003 “Regulación y supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro” en términos de fomentar la competencia del SAR, a fin de elevar su penetración y cobertura con la meta 8.10, del ODS 8, alusiva a fortalecer la capacidad de las instituciones financieras para ampliar el acceso a los seguros, entre ellos el ahorro voluntario, complemento del retiro para los trabajadores.

Asimismo, el objetivo de nivel Fin se asoció con la meta 10.5, del ODS 10, concerniente a mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones financieras, mediante los mecanismos instrumentados por la comisión sobre la regulación, inspección y vigilancia de las entidades participantes en el SAR, en términos de cumplir con las etapas de vinculación de las metas de los ODS con la planeación nacional y la contribución de cada programa presupuestario.

Se comprobó que la comisión se coordinó con la SHCP para aprobar y cargar en el Sistema del Proceso Integral de Programación y Presupuesto la vinculación de los objetivos de los indicadores por los cuales se integró la Matriz de Indicadores para Resultados 2017, del programa presupuestario referido, con las metas de los ODS, conforme al catálogo que puso a disposición la dependencia para consulta de todos los entes públicos que obtuvieron recursos del PEF de ese ejercicio fiscal, en atención del apartado III. Metodología, del Anexo 2 de los Lineamientos para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2018, en términos de cargar la vinculación generada en el SIPP para la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.

Consecuencias Sociales

En 2017, la regulación y supervisión de las 68 entidades participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro, a cargo de la CONSAR, permitió que se atendieran las causas del problema

público relativas a la existencia de fraudes y la negligencia de las SIEFORES, mediante las actividades de regulación y supervisión, mediante un esquema basado en riesgos; los riesgos del mercado, bursátiles y económicos por medio de la diversificación de la cartera de inversiones y los límites en el Valor en Riesgo de la inversión; el bajo ahorro de los trabajadores, al promover el ahorro voluntario, y la baja competitividad de las AFORES, al emitir normativa para prevenir las prácticas monopólicas, con lo que contribuyó a atender el problema público relativo a mantener la solidez y seguridad del SAR ante los riesgos en su operación y finanzas, lo que le permitió contribuir a proteger los 3,169,190.3 millones de pesos administrados por las AFORES para el ahorro de los 60,002,883 trabajadores que tienen una cuenta de ahorro para el retiro.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 3 observaciones, de las cuales 3 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Se generó 1 Sugerencia a la Cámara de Diputados.

Dictamen

El presente se emite el 28 de enero de 2019, 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 de acuerdo con el alcance y el objetivo de fiscalizar la regulación y supervisión realizada por la CONSAR a las AFORES, a fin de garantizar la protección del ahorro para el retiro de los trabajadores. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

Con el análisis del árbol del problema del Pp G003 “Regulación y supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro” la ASF determinó que éste radicó en “mantener la solidez y seguridad del SAR ante los riesgos en su operación y finanzas”, debido a la existencia de fraudes; negligencia de las SIEFORES; riesgos del mercado, bursátiles y económicos; bajo ahorro por parte de los trabajadores, y baja competitividad de las AFORES participantes, por lo que la no atención del problema y sus causas tendría como efecto la pérdida de patrimonio, pensiones obtenidas menores a las esperadas, y desconfianza en el sistema financiero mexicano, que, a su vez, podrían provocar pobreza en la vejez y déficit fiscal.

Para atender la situación, en 2017, la CONSAR operó el Pp G003, cuyo objetivo de nivel Propósito consistió en que “los trabajadores cuenten con protección de su ahorro para el retiro”, para lo cual se aprobaron, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, recursos por 184,966.4 miles de pesos, con el fin de llevar a cabo la regulación y supervisión del SAR.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2017, en materia de regulación, la CONSAR emitió, modificó y realizó adiciones a 5 disposiciones generales a las que debieron sujetarse los participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, operaciones y participación, así como a 3 disposiciones prudenciales, entre ellas, la relacionada con los límites en el Valor en Riesgo de la inversión, a fin de limitar las posibles pérdidas en las que pueden incurrir las SIEFORES, a efecto de brindar protección al ahorro e intereses de los trabajadores.

En cuanto a la vigilancia e inspección de las 68 entidades participantes en el SAR,^{24/} se constató que, a partir del segundo semestre de 2017, la comisión implementó un esquema de Supervisión Basada en Riesgos, con el propósito de identificar con oportunidad los riesgos relevantes en la operación del sistema, e instruir a las entidades participantes a implantar medidas preventivas y correctivas para mitigar las vulnerabilidades detectadas, las cuales ascendieron a 1,449 medidas preventivas y correctivas. A partir de la instrumentación de ese esquema, se verificó que el órgano regulador determinó el riesgo de las entidades participantes con base en la probabilidad de ocurrencia y el impacto de riesgo (muy bajo, bajo, medio y alto), con el fin de disponer de información suficiente que contribuyera a garantizar la estabilidad y solidez del SAR.

Respecto de la inspección, se constató que, en 2017, en 23 (27.7%) de las 83 visitas realizadas a las 68 entidades participantes en el SAR se identificó alguna irregularidad operativa o financiera, por lo que se emitieron 219 medidas preventivas y correctivas y observaciones, a efecto de que las entidades instrumentaran y mejoraran su desempeño para 2018, con la finalidad de prevenir, mitigar, trasladar o eliminar riesgos que pudieran poner en riesgo la operación diaria de las entidades.

Se constató que, en 2017, la CONSAR emitió 457 sanciones que derivaron en multa e implicaron un importe de 120,172.8 miles de pesos; de éstas, 366 multas (80.1%) ya habían sido pagadas por un monto de 59,321.2 miles de pesos; 87 (19.0%) fueron impugnadas, que representaron un monto de 59,969.8 miles de pesos, y 4 multas (0.9%) se encontraban pendientes de pago, por un monto de 881.9 miles de pesos.

En cuanto a la diversificación de la cartera de inversión, se constató que la CONSAR, mediante sus sistemas informáticos de índole financiero, supervisó diaria y permanentemente que las inversiones de las SIEFORES se ajustaran a los límites establecidos en la normativa aplicable, y que éstas contaran con los órganos de gobierno; además, la comisión analizó y aprobó el proceso de inversión y los proyectos de manuales de inversión y riesgos de cada SIEFORE, con el fin de garantizar que dichas inversiones otorgaran una mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores.

Respecto de la evolución del SAR, se constató que, en el periodo 2008 -2017, el sistema tuvo un crecimiento favorable en todas sus variables: el número de cuentas administradas por las AFORES se incrementó en 52.7%; los activos netos, en 236.2%, y los recursos administrados, en 238.1%, con lo que la proporción de dichos recursos con respecto del PIB se ubicó en 14.6%, por lo que se incrementó en 7.0 puntos porcentuales en el mismo lapso, y el ahorro voluntario creció en 2,302.3%; en tanto que el porcentaje de las comisiones cobradas por las AFORES por la administración de los recursos disminuyó en 0.86 puntos porcentuales, al pasar del 1.89% en 2008 al 1.03% en 2017, con lo que se determinó que la CONSAR contó con los elementos necesarios para contribuir a la solidez del SAR.

Se determinó que la comisión, mediante la regulación y supervisión del SAR, estableció las bases para contribuir a dar seguridad al ahorro de los trabajadores, lo cual incidió en que, en 2017, la rentabilidad del SAR fuera del 8.8%, cifra superior en 2.1 puntos porcentuales con

^{24/} 11 AFORES, 55 SIEFORES, 1 Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional del SAR, y 1 Sociedad Controladora de Grupo Financiero.

respecto de la tasa de rendimiento de los CETES (6.7%), 0.7 puntos porcentuales más que la del IPC (8.1%), y 5.9 puntos porcentuales de la tasa de rendimiento de los certificados del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América (2.9%). Se verificó que, para el periodo 2008-2017, de haberse realizado una inversión inicial de 100.0 pesos, con la rentabilidad otorgada por esos instrumentos, en el SAR se hubieran obtenido 190.4 pesos; en los CETES, 157.5 pesos; en el IPC, 167.2 pesos; en los Bonos del Departamento del Tesoro, 134.2 pesos, y con la compra venta de dólares estadounidenses, 180.7 pesos, lo que significó que, en ese periodo, la rentabilidad del SAR fue del 90.4%, superior en 32.9 puntos porcentuales a la otorgada por los CETES (57.5%), en 23.2 puntos porcentuales a la del IPC (67.2%), en 56.2 puntos porcentuales a la de los Bonos del Departamento del Tesoro estadounidense (34.2%), y en 9.7 puntos porcentuales a la de la compra venta de dólares (80.7%), lo que permitió determinar que el SAR fue la alternativa de inversión que generó mayores rendimientos en el periodo de análisis. También, se constató que, los CETES presentaron una varianza de 2.1, el SAR de 26.9, el IPC de la Bolsa Mexicana de Valores de 284, los bonos estadounidenses de 0.5 y la compra venta de dólares de 73.2, por lo que el SAR fue más volátil que los certificados y que los bonos estadounidenses, y menos que el IPC y que la compra-venta de dólares, pero fue el que generó mayores rendimientos.

Respecto de la penetración del SAR, se identificó que aumentó en 25.7 puntos porcentuales, al incrementar el número de cuentas con respecto de la PEA del 84.0% de cuentas en 2008 a 109.7% en 2017; y la cobertura, en 4.6 puntos porcentuales, al pasar del 30.3% de aportantes activos en relación con la PEA en 2008 al 34.9% en 2017.

En lo que se refiere a la estimación de saldos pensionarios, se verificó que el monto a recibir por los trabajadores al momento de su retiro será, en promedio, del 24.3% del último sueldo del trabajador, por lo que la ASF definió cuatro posibles escenarios alternativos a la situación actual del SAR: el incremento del 1.0% en el rendimiento real; la disminución de una décima parte de las comisiones promedio; el aumento de dos años en la edad de retiro, y el incremento de las aportaciones ya sea obligatorias o mediante el ahorro voluntario. Se verificó que las tasas de reemplazo mejorarían en 5.8 puntos porcentuales al incrementar el rendimiento real; en 0.7 puntos porcentuales al disminuir las comisiones; en 3.4 puntos porcentuales al aumentar la edad de retiro, y en 14.8 puntos porcentuales con el incremento en las aportaciones. Este último escenario es el que presenta los mejores resultados. Asimismo, se realizó un escenario adicional con un rendimiento nominal del 8.0%, en el que se determinó que, en las condiciones actuales, del total de ahorro al momento de retiro del trabajador, el 67.0% corresponderá a rendimientos, el 5.7% a las aportaciones del trabajador, el 26.2% a las aportaciones del empleador, y el 1.1% a las aportaciones del Estado.

Por lo anterior, se determinó que la tasa de reemplazo mejoraría en función de incrementar el porcentaje de aportación obligatoria o bien, se realicen, de manera individual, mayores aportaciones voluntarias por parte de los trabajadores.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2017, la CONSAR dispuso de la normativa general y prudencial para regular la constitución, organización, funcionamiento, operaciones y participación de las 68 entidades participantes en el SAR, e implementó el esquema de Supervisión Basada en Riesgos, mediante el cual realizó la vigilancia e inspección de las entidades participantes, y sancionó las irregularidades detectadas, con lo cual se contribuyó a establecer las bases para el desarrollo del SAR; además, supervisó

permanentemente las inversiones de las SIEFORES para asegurar su diversificación en los límites establecidos en la normativa aplicable, a fin de garantizar que dichas inversiones otorgaran una mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores. En ese sentido, se determinó que el SAR contó con los elementos necesarios para contribuir a la solidez del sistema, debido a que, en el periodo 2008-2017, el número de cuentas administradas por las AFORES se incrementó en 52.7%; los activos netos, en 236.2%, y los recursos administrados, en 238.1%, con lo que la proporción de dichos recursos con respecto del PIB se ubicó en 14.6%, por lo que se incrementó en 7.0 puntos porcentuales en el mismo lapso, y el ahorro voluntario creció en 2,302.3%; en tanto que el porcentaje de las comisiones cobradas por las AFORES por la administración de los recursos disminuyó en 0.86 puntos porcentuales; también contó con las bases para contribuir a dar solidez al ahorro de los trabajadores, debido a que, en 2017, la rentabilidad del sistema fue del 8.8%, cifra superior en 2.1 puntos porcentuales con respecto de la tasa de rendimiento de los CETES (6.7%), 0.7 puntos porcentuales más que la del IPC (8.1%), y 5.9 puntos porcentuales de la tasa de rendimiento de los certificados del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América (2.9%); en tanto que también presentó mayor seguridad, dado que los CETES presentaron una varianza de 2.1, el SAR de 26.9, el IPC de la Bolsa Mexicana de Valores de 284, los bonos estadounidenses de 0.5 y la compra venta de dólares americanos de 73.2, por lo que el SAR otorgó mejores rendimientos que esos instrumentos con una menor volatilidad.

Por lo anterior, la ASF considera que, en 2017, la CONSAR atendió su mandato de ley relativo a regular y supervisar el SAR, a fin de proteger el ahorro para el retiro de los trabajadores, con lo que contribuyó a la atención del problema público relativo a “mantener la solidez y seguridad del SAR ante los riesgos en su operación y finanzas”. Sin embargo, se identificó un riesgo relacionado con el monto de las pensiones, ya que, de acuerdo con las estimaciones, el monto a recibir por los trabajadores al momento de su retiro será del 24.3%, en promedio, de su último sueldo, lo que será insuficiente para su subsistencia; dicha tasa mejoraría en función de incrementar el porcentaje de aportación obligatorio o se realicen, de manera individual, mayores aportaciones voluntarias por parte de los trabajadores, por lo que es necesario implementar acciones para su atención.

Con motivo de lo anteriormente expuesto, la ASF sugiere que la H. Cámara de Diputados analice la conveniencia de modificar la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigentes, relacionadas con el Sistema de Ahorro para el Retiro, mediante el análisis integral de los diferentes escenarios posibles, a efecto de incrementar el monto de las aportaciones, lo que permitiría que los trabajadores obtengan mejores pensiones al término de su vida laboral y, en consecuencia, disminuya la posibilidad de ocurrencia de problemas financieros y sociales en la población, y se reduzca el riesgo de incrementar el déficit por pasivos pensionarios.

Los resultados de la fiscalización y la atención de las observaciones contribuirán a que la CONSAR mejore sus indicadores asociados al Pp G003, con el fin de llevar a cabo un adecuado seguimiento de los objetivos relacionados, a efecto de asegurar que la información reportada sea oportuna, confiable, suficiente y pertinente. Además, para que la H. Cámara de Diputados analice la conveniencia de modificar la legislación vigente relacionada con el Sistema de Ahorro para el Retiro, a efecto de incrementar el monto de las aportaciones, lo que permitiría que los trabajadores obtengan mejores pensiones al término de su vida laboral.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz

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 este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

2017-0-01100-07-0068-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Seguridad Social y de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, analice la conveniencia de modificar la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigentes, relacionadas con el Sistema de Ahorro para el Retiro, mediante el análisis integral de los diferentes escenarios posibles, a fin de incrementar el monto de las aportaciones, lo que permitiría que los trabajadores obtengan mejores pensiones al término de su vida laboral y, en consecuencia, disminuir la posibilidad de la ocurrencia de problemas financieros y sociales en la población, así como reducir el riesgo de incrementar el déficit por pasivos pensionarios, a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2º, párrafo primero, de la Ley de Planeación. [Resultado 8]

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Comprobar la emisión de disposiciones generales y normas prudenciales por parte de la CONSAR, en 2017, a fin de determinar su contribución en la protección del ahorro para el retiro de los trabajadores.
2. Verificar la emisión de normativa, en 2017, por parte de la CONSAR, para prevenir prácticas monopólicas, y la implementación de medidas para evitar su recurrencia entre las AFORES.
3. Comprobar que, en 2017, la CONSAR llevó a cabo acciones de vigilancia de las AFORES y SIEFORES, a fin de verificar que cumplieron con los aspectos operativos, financieros y contables establecidos en la normativa.

4. Comprobar que, en 2017, la CONSAR cumplió con la meta del Programa Anual de Supervisión a las AFORES y SIEFORES, en materia de inspección, con el fin de analizar los resultados operativos, financieros y contables obtenidos.
5. Verificar las sanciones impuestas por la CONSAR, en 2017, a las entidades participantes del SAR y el estado del seguimiento de las mismas, procedentes de los incumplimientos y violaciones a las disposiciones jurídicas que regulan al SAR.
6. Evaluar el comportamiento histórico del SAR, en función de su desarrollo, penetración y cobertura, en el periodo 2008-2017, a fin de determinar su solidez y seguridad.
7. Analizar la diversificación de la cartera de inversión en los ejercicios fiscales 2016 y 2017, a fin de determinar los principales instrumentos de inversión de las AFORES.
8. Determinar el monto de la pensión que se espera reciba el trabajador al momento del retiro con base en el esquema de contribución vigente en 2017, así como los recursos necesarios para cubrir la pensión mínima garantizada por el Estado.
9. Evaluar el ejercicio de los recursos, en 2017, del Pp G003 "Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro" y la correlación entre el presupuesto ejercido y el número de cuentas incorporadas al sistema; así como determinar el costo de los recursos ejercidos por la CONSAR en el Pp G003, respecto del rendimiento del SAR.
10. Verificar que, en 2017, el diseño de la MIR del Pp G003 se ajustó a las disposiciones normativas del SED, a efecto de determinar su utilidad para medir el avance del Pp G003 "Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro".
11. Verificar que, en 2017, la CONSAR dispuso de mecanismos de control interno que le permitieran contar con la seguridad razonable del cumplimiento de sus objetivos institucionales y del Pp G003.
12. Verificar la congruencia y confiabilidad de la información presentada por la CONSAR respecto de la operación del Pp G003 en los documentos de rendición de cuentas de 2017.
13. Evaluar la participación de la CONSAR, en 2017, en el cumplimiento de las metas y objetivos de desarrollo sostenible vinculados al Pp G003.

Áreas Revisadas

Las vicepresidencias de Operaciones, Financiera y Jurídica de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.