

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro

Auditoría de Desempeño: 2021-5-06D00-07-0086-2022

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 86

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas de la regulación y supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro para lograr sostenibilidad financiera, y su contribución al desarrollo sostenible del sistema financiero.

Alcance

La auditoría comprendió la fiscalización de los resultados de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) en 2021 y se tomó como referencia el periodo de 2017 a 2020, respecto de la regulación de la operación de los participantes del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR); la supervisión financiera, operativa, jurídica, y de servicios y publicidad de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), mediante la inspección, la vigilancia, la prevención y la sanción de los incumplimientos detectados por la comisión, así como el análisis del régimen de inversión, en términos de los instrumentos de inversión y los límites permitidos en cada uno, manteniendo una sostenibilidad del sistema, por medio de los resultados de liquidez, de solvencia y de estabilidad de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES); las medidas implementadas por la CONSAR para aumentar las aportaciones voluntarias, disminuir las comisiones y generar los estudios y diagnósticos para el desarrollo del SAR, y analizar la calidad de los servicios prestados a los usuarios.

Asimismo, se revisó el control interno institucional, la rendición de cuentas y el Sistema de Evaluación del Desempeño del programa presupuestario G003 "Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro" y su contribución al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 8 "Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos", y la meta 8.10 "Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para alentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos".

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 la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas de la CONSAR respecto de la regulación y supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Antecedentes

En México, la intervención gubernamental en materia de seguridad social ^{1/} tiene como base el artículo 123 constitucional. En 1992, se constituyó el SAR como resultado de las reformas al sistema de pensiones en la Ley del Seguro Social (LSS) y en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE), originadas por la inviabilidad del sistema pensionario de beneficio definido, ² dado el incremento en la esperanza de vida y en las personas jubiladas, mediante el “Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores” y el “Decreto que Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Impuesto sobre la Renta”; además, se publicó el “Decreto por el que se establece, a favor de los trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal que estén sujetos al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, un sistema de ahorro para el retiro”.

El SAR se creó como un complemento a la pensión para los trabajadores que cotizaron en el IMSS ^{3/} e ISSSTE, ^{4/} en el que patrones o dependencias abrían una cuenta individual a nombre del trabajador en el banco que ellos elegían para depositar las aportaciones para el retiro.

En 1994, con la Ley de Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LCSAR) se instruyó la creación de la CONSAR, órgano administrativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con objeto de establecer y operar mecanismos, criterios y procedimientos para el adecuado funcionamiento del SAR, y atribuciones para efectuar la inspección y vigilancia a sus participantes. En 1995, se reformó la LSS para modificar el marco jurídico que regía el sistema de pensiones, dada la necesidad de atender el déficit público que ponía en riesgo a los trabajadores de no recibir una pensión al término de su vida laboral, por lo que se sustituyó el régimen de beneficio definido por uno de

^{1/} De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la seguridad social es la protección que se proporciona a los individuos para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.

^{2/} Modelo que consiste en que las aportaciones de los trabajadores activos financien el pago de las pensiones de los que se retiran.

^{3/} CONSAR, **Retiro por SAR IMSS 92**, [consulta: 16 de febrero de 2022], disponible en: <https://www.gob.mx/consar/articulos/retiro-por-sar-imss-92>

^{4/} CONSAR, **Retiro por SAR ISSSTE 92**, [consulta: 16 de febrero de 2022], disponible en: <https://www.gob.mx/consar/articulos/retiro-por-sar-issste-92>

contribución definida, caracterizado por el establecimiento de una cuenta individual por trabajador administrada por las AFORES.^{5/}

En 1996, se publicó el “Decreto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de Reformas y Adiciones a las Leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y Federal de Protección al Consumidor”, con el que se determinó que la CONSAR tendría a su cargo la regulación, supervisión y vigilancia del SAR. La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR) y la reforma a la LSS, vigente a partir de 1997, establecieron el derecho del trabajador afiliado al IMSS a disponer de una cuenta individual y a retirar recursos por concepto de desempleo y apoyo para gastos de matrimonio.^{6/}

Con la reforma a la LSAR de 2002, se extendió el derecho a una cuenta individual en una AFORE a los trabajadores independientes y gubernamentales. En 2007, la nueva LISSSTE reconoció el derecho de los cotizantes a contar con una cuenta individual donde se depositaría su ahorro solidario, así como el derecho a retirar recursos por desempleo.

Las modificaciones a la LSAR, publicadas en 2005 y 2007, motivaron a las AFORES a obtener un mayor rendimiento neto y a fijar una sanción por traspasos de cuentas individuales sin consentimiento.^{7/8/} La reforma de la LSAR de 2009 estableció que la CONSAR debe rendir un informe trimestral al Congreso de la Unión sobre la situación que guarda el SAR y contar con medidas para identificar circunstancias atípicas y malas prácticas en el mercado financiero, a fin de adoptar acciones tendentes a proteger el patrimonio de los trabajadores.^{9/}

En 2015, la CONSAR implementó una estrategia de digitalización del sistema mediante expedientes electrónicos con datos biométricos, a fin de proteger la información mediante su resguardo seguro, atender malas prácticas comerciales y permitir un mejor control y monitoreo del SAR.^{10/}

En 2019, se amplió de 5 a 10 el número de SIEFORES con régimen de inversión para trabajadores de distinta edad, rediseñando y adaptando los regímenes de inversión a diferentes generaciones de trabajadores, convirtiéndolas en SIEFORE Generacionales, facilitando la inversión de largo plazo para obtener una mejora en la tasa de reemplazo.^{11/}

^{5/} **Diario Oficial de la Federación**, 21 de diciembre de 1995.

^{6/} La cuenta individual se refiere a aquella de la que sea titular un trabajador en la cual se depositarán las cuotas obrero patronales y estatales y sus rendimientos, se registrarán las aportaciones a los fondos de vivienda y los demás recursos que puedan ser depositados a las mismas, así como aquellas que se abran a trabajadores no afiliados en términos de la LSAR.

^{7/} **Diario Oficial de la Federación**, 11 de enero de 2005.

^{8/} **Diario Oficial de la Federación**, 15 de junio de 2007.

^{9/} **Diario Oficial de la Federación**, 21 de enero de 2009.

^{10/} CONSAR, “**Digitalización del SAR**”, México, 2018, pp. 5-12.

^{11/} CONSAR, “**Apuntes sobre el SAR no. 3. SIEFORE Generacionales**”, México, 2020, pp. 2-4, 11.

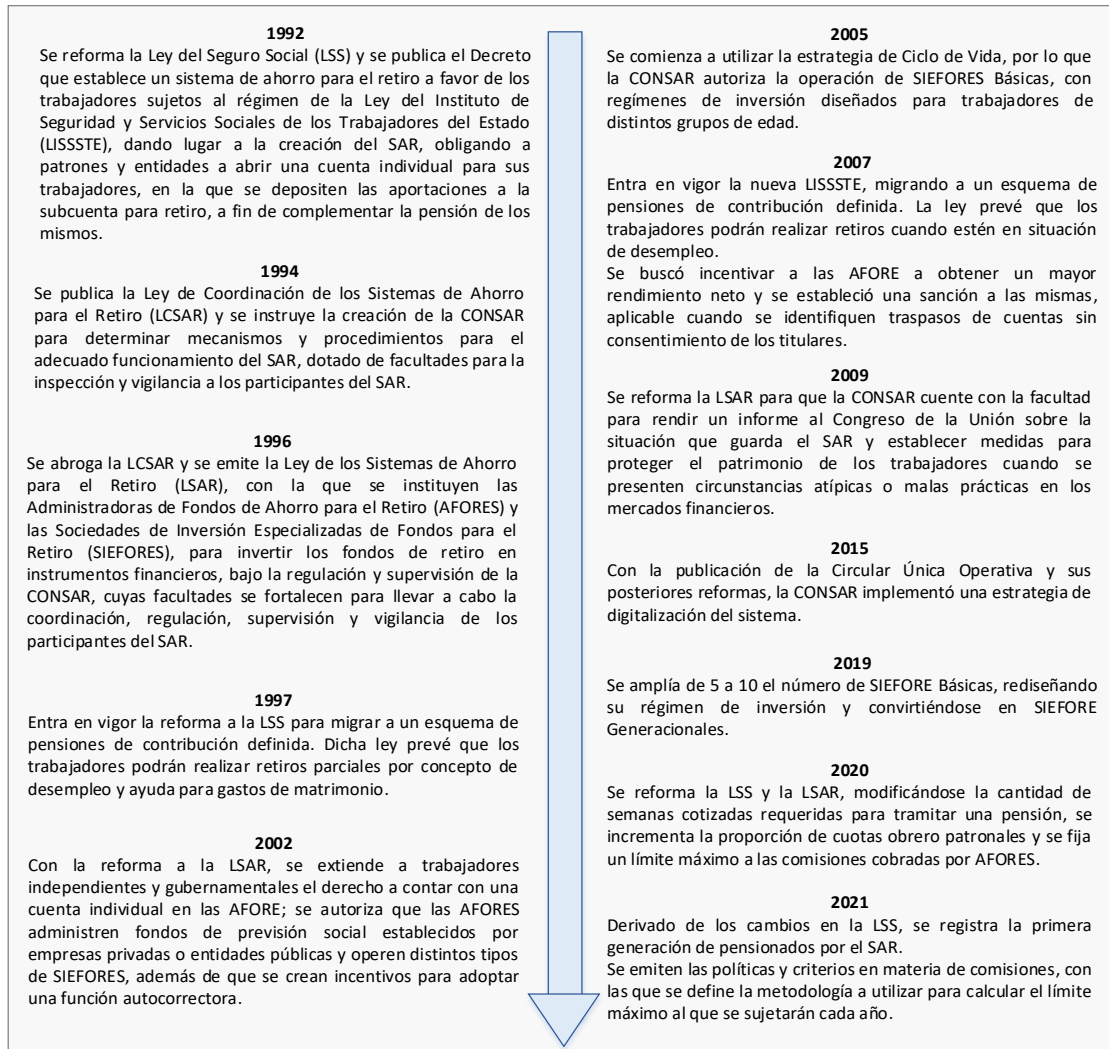
En 2020, se aprobó la modificación del artículo 37 de la LSAR, con lo que la comisión buscó reducir las comisiones cobradas por las AFORES a los trabajadores, mediante el establecimiento de un límite máximo calculado con base en su metodología establecida. ^{12/}

En 2021, entró en vigor la reforma a la LSS, con una reducción en el número de semanas cotizadas requeridas para solicitar una pensión y un incremento en la proporción de las aportaciones para los trabajadores cotizantes en el IMSS, lo que causó que los trabajadores tramitaran su retiro, convirtiéndose en la primera generación de pensionados por el SAR.

^{12/} Diario Oficial de la Federación, 21 de mayo de 2021.

Los antecedentes del SAR y la CONSAR se muestran a continuación:

ANTECEDENTES DEL SAR Y LA CONSAR



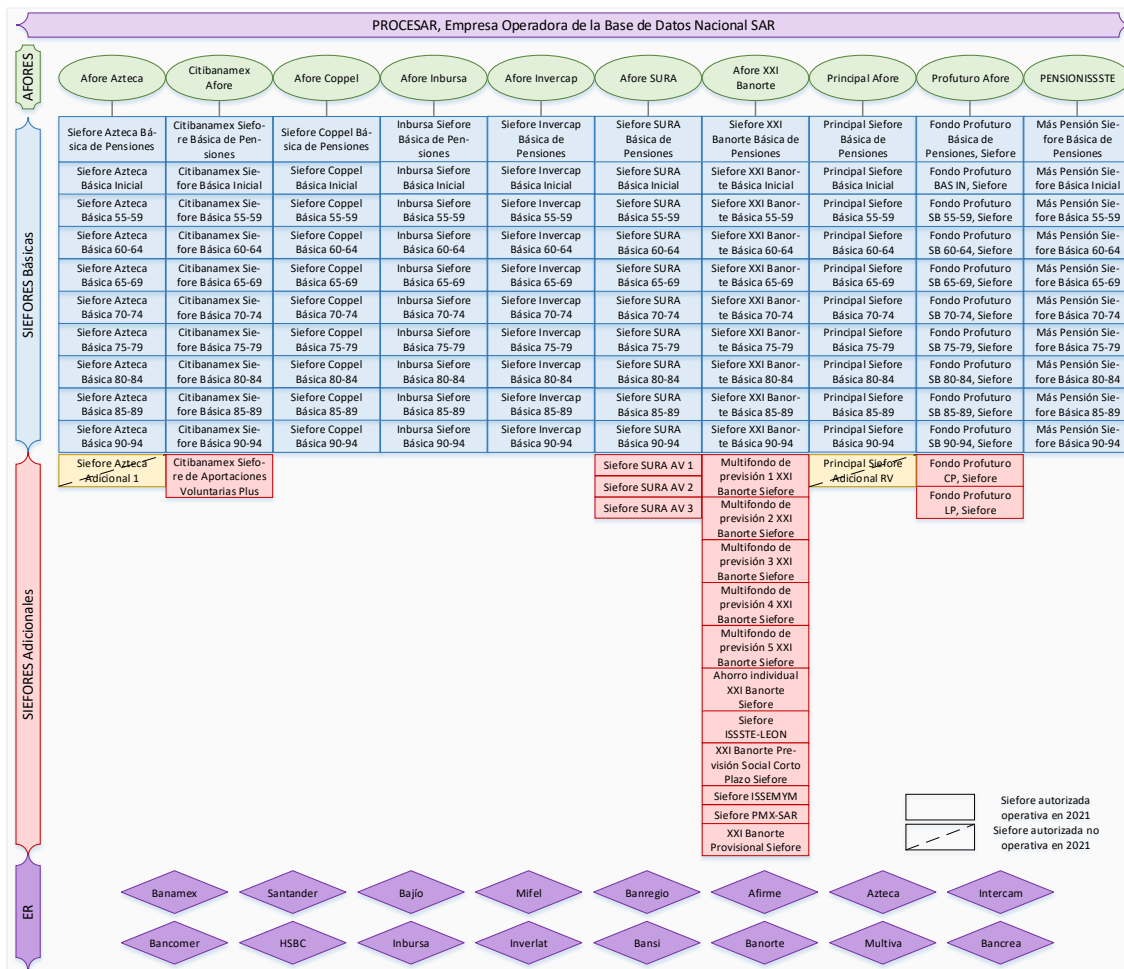
FUENTE: Elaboración propia con base en los antecedentes históricos proporcionados por la CONSAR, los artículos “Retiro por SAR IMSS 92”, “Retiro por SAR ISSSTE 92”, “Apuntes sobre el SAR no. 3. SIEFORE” y “Digitalización del SAR” publicados en la página de internet de la CONSAR y el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, por el que dicta Políticas y Criterios en materia de comisiones, publicado en el DOF el 21 de mayo de 2021.

Resultados

1. Regulación del SAR

Para evaluar la gestión de la CONSAR en 2021, respecto de la emisión y actualización de las normas, reglas y disposiciones que regulan el SAR, se revisaron los participantes del sistema sobre los que recae la regulación a cargo de la comisión, como se muestra en el esquema siguiente:

PARTICIPANTES QUE OPERARON EL SAR, 2021



FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la CONSAR.

ER: Entidades Receptoras.

PENSIONISSSTE: Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado.

NOTA: La denominación de las AFORES, SIEFORES y Empresa Operadora participantes en el SAR, incluyen su registro como Sociedades de Inversión de Capital Variable (S.A. de C.V.).

En 2021, los actores que operaron el sistema fueron 10 AFORES que gestionaron los recursos de las cuentas de ahorro para el retiro de los trabajadores y los invirtieron para la obtención de rendimientos mediante 100 SIEFORES Básicas, bajo un esquema generacional y 17 SIEFORES Adicionales, en las que fue invertido exclusivamente el ahorro voluntario, así como 1 Empresa Operadora ^{13/} y 16 entidades receptoras; ^{14/} asimismo, se verificó que 2 SIEFORES Adicionales autorizadas no operaron en ese año.

^{13/} Empresa concesionaria responsable de operar la Base de Datos Nacional SAR que concentra la información de cada trabajador y el registro de la administradora o institución de crédito en que cada uno de éstos se encuentra afiliado.

En relación con el proceso de regulación, la comisión contó con un procedimiento para la elaboración de la normativa, vigente en 2021, en el que definió el proceso para la revisión, solicitud de opiniones, gestión de la dictaminación del impacto regulatorio y la publicación de los anteproyectos normativos elaborados por sus unidades administrativas para realizar los cambios regulatorios necesarios para la atención de contingencias y la adecuación del marco legal según la evolución misma del sistema.

En 2021, la CONSAR gestionó la elaboración, revisión, dictaminación y publicación de 13 anteproyectos normativos, de los cuales 6 Disposiciones de Carácter General (DCG), 2 acuerdos y 1 Reglas Generales (RG) fueron publicados ese año en el Diario Oficial de la Federación (DOF), como se muestra en el cuadro siguiente:

MODIFICACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE COMPETENCIA DE LA CONSAR, 2021

(Fechas, instrumentos normativos, objeto y cambios sustantivos)

| Núm. | Fecha de publicación | Instrumento normativo | Objeto/Cambios sustantivos |
|------|----------------------|--|---|
| 1 | 06/05/2021 | DCG que establecen el Régimen de Inversión al que deberán sujetarse las SIEFORES. | <ul style="list-style-type: none"> • Disponen que la comisión dará a conocer en su página de internet la relación de vehículos; los índices accionarios, inmobiliarios y de deuda de países elegibles para inversiones que se autoricen y establecen los requisitos de las SIEFORES para invertir en éstos. • Establecen los criterios de gradualidad para el límite máximo de los componentes de renta variable a los que las SIEFORES deberán sujetarse hasta diciembre de 2022. |
| 2 | 21/05/2021 | Acuerdo de la Junta de Gobierno de la CONSAR, por el que dicta Políticas y Criterios en materia de comisiones. | <ul style="list-style-type: none"> • Definen lineamientos sobre la dispersión máxima permitida en el SAR entre la comisión más baja y la más alta, y para los casos en que las comisiones a cobrar se consideren excesivas para los intereses de los trabajadores. • Establecen la metodología para el cálculo del máximo al que estarán sujetas las comisiones que cobren las AFORES a partir de 2022, que resulta del promedio aritmético de los cobros de comisiones en los sistemas de contribución definida de Estados Unidos de América, Colombia y Chile. • Se abroga el acuerdo con el mismo nombre publicado en el DOF el 22 de agosto de 2019. |
| 3 | 31/05/2021 | RG a las que deberá sujetarse la información que las AFORES, las SIEFORES, las entidades receptoras y las empresas operadoras de la base de datos nacional SAR, entreguen a la CONSAR. | <ul style="list-style-type: none"> • Se modificó el anexo 142 que contiene el formato con el que las SIEFORES proporcionan a la CONSAR la información precisa de los ponderadores con los que participan los componentes de la trayectoria de inversión a la que deben sujetarse, a fin de evitar confusiones y facilitar el cumplimiento normativo. |
| 4 | 18/06/2021 | DCG aplicables a los retiros programados. | <ul style="list-style-type: none"> • Regulan la contratación y administración de las pensiones que los trabajadores reciban mediante las modalidades de pensión de retiro programado y de pensión garantizada, a las que deberán sujetarse los participantes en el SAR. • Se abrogan las DCG con el mismo nombre publicadas en el DOF el 26 de junio de 2012. |
| 5 | 29/06/2021 | DCG en materia de operaciones del SAR. | <ul style="list-style-type: none"> • Disponen la creación de una base de datos para que los interesados identifiquen si se encuentran designados como beneficiarios de alguna cuenta individual, a fin de agilizar y facilitar el ejercicio de sus derechos relativos. • Se adicionan elementos para mejorar los esquemas de portabilidad de derechos entre institutos de seguridad social. • Para agilizar y facilitar el traspaso de recursos entre AFORES y reducir cargas |

^{14/} Entidades que reciben, en nombre y cuenta de los institutos de seguridad social, el pago de las cuotas del seguro de retiro, cesantía y vejez, de aportaciones al INFONAVIT y FOVISSSTE, de aportaciones voluntarias y aportaciones complementarias de retiro y demás recursos que determine la comisión, para su posterior depósito en las cuentas administradas por el Banco de México.

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021

| Núm. | Fecha de publicación | Instrumento normativo | Objeto/Cambios sustantivos |
|------|----------------------|---|---|
| | | | operativas y costos, se eliminó el documento del Folio de Conocimiento del Traspaso y el proceso de recertificación y se incorporan notificaciones a los trabajadores para un mejor seguimiento respecto de su trámite. <ul style="list-style-type: none"> Regulan la opción del retiro por desempleo en una sola exhibición. |
| 6 | 26/10/2021 | Acuerdo de la Junta de Gobierno de la CONSAR, por el que dicta Políticas y Criterios en materia de comisiones. | <ul style="list-style-type: none"> Incorporan al cálculo del máximo de comisiones una fórmula simplificada para establecer una metodología sencilla y congruente con las utilizadas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que simplifique la comparación de las comisiones de México con las de Chile, Colombia y Estados Unidos. |
| 7 | 14/12/2021 | DCG sobre el registro de la contabilidad, elaboración y presentación de estados financieros a las que deberán sujetarse los participantes en el SAR. | <ul style="list-style-type: none"> Modifican el uso del tipo de cambio FIX por el tipo de cambio al cierre de cada jornada conforme a la publicación que realice el Banco de México, a fin de agilizar el registro y procesamiento de operaciones en los que se consideren tipos de cambio. Disponen que el registro y seguimiento de las operaciones con inversiones debe ajustarse a la Norma de Información Financiera que corresponda, eliminando las referencias de carácter estático. |
| 8 | 21/12/2021 | DCG aplicables a las sociedades controladoras de grupos financieros y subcontroladoras que regulan las materias que corresponden de manera conjunta a las Comisiones Nacionales Supervisoras. | <ul style="list-style-type: none"> Incorporan criterios contables para las sociedades controladoras, los estados financieros consolidados del grupo financiero y las reglas para la contabilidad, valuación y revelación de información financiera, desarrollados por las comisiones nacionales supervisoras, mismos que integran lo previsto en la Norma Internacional de Información Financiera 9, adoptada por el Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera A.C. |
| 9 | 31/12/2021 | DCG que establecen el Régimen Patrimonial al que se sujetarán las AFORES, el PENSIONISSTE y las SIEFORES y la Reserva Especial. | <ul style="list-style-type: none"> Se disminuyó la reserva especial de las AFORES de 0.71 a 0.55 de los activos netos. Podrá disminuirse la reserva especial cuando las AFORES acrediten ante la CONSAR el cumplimiento de los lineamientos prudenciales en materia de capitalización y que la capacidad técnica de sus sistemas informáticos y de su personal, así como la selección y valuación de activos y la gobernanza de sus Comités de Inversión y Riesgos, sean desarrollados bajo criterios conforme a las mejores prácticas. |

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la CONSAR, la sección "Normativa emitida por la CONSAR" del portal de internet de la comisión, [consulta: 10 de mayo de 2022], disponible en: <https://www.gob.mx/consar/documentos/normativa-normativa-emitida-por-la-consar> y los considerandos de las publicaciones en el DOF

La CONSAR actualizó las DCG aplicables a los retiros programados y el acuerdo de su Junta de Gobierno por el que dictó políticas y criterios en materia de comisiones para establecer la metodología para calcular la comisión máxima que cobrarán las AFORES, y publicó adiciones y modificaciones a siete instrumentos normativos, a fin de simplificar el cálculo del tope de las comisiones, armonizar el marco legal, facilitar el cumplimiento normativo, agilizar procesos, ajustarse a las mejores prácticas y reducir cargas operativas y costos; además, la comisión realizó el análisis de impacto regulatorio correspondiente a cada anteproyecto. El número de instrumentos emitidos, actualizados y modificados por la CONSAR incrementó a una tasa media anual del 6.5%, al pasar de 7 en 2017 a 9 en 2021.

Respecto de los cuatro (30.8%) anteproyectos restantes, éstos se encontraron en proceso de revisión y publicación al cierre de 2021, mismo que continuó durante 2022, ^{15/} con el

^{15/} Entre enero y febrero de 2022 se publicaron en el DOF las modificaciones propuestas en los anteproyectos relativos a las DCG en materia de operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, las DCG a las que deberán sujetarse las AFORES en relación con sus agentes promotores y las RG a las que deberán sujetarse la información que entreguen a la CONSAR las AFORES, las SIEFORES, las entidades receptoras y las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR.

objetivo de modificar las DCG en materia de operaciones del SAR, las DCG a las que deberán sujetarse las AFORES en relación con sus agentes promotores,^{16/} las DCG aplicables a los contralores normativos^{17/} y las RG a las que deberán sujetarse los participantes del SAR en la entrega de información a la CONSAR, a fin de incorporar adecuaciones en el registro móvil y la conservación de los expedientes electrónicos de los trabajadores; crear la figura del asesor previsional; disminuir el gasto de las AFORES destinado a la promoción y enfocarlo en la búsqueda de la mejora de los servicios o rendimientos; simplificar la normativa y ampliar los plazos para los contralores normativos, e incorporar nuevos formatos de información y modificar los ya existentes para garantizar que la CONSAR cuente con los datos necesarios para supervisar el funcionamiento del SAR.

Se verificó que el Comité Consultivo y de Vigilancia de la CONSAR emitió opinión favorable a las modificaciones a las DCG que establecen el régimen de inversión al que deberán sujetarse las SIEFORES y las DCG a las que deberán sujetarse las AFORES en relación con sus agentes promotores, aunado a que, mediante la atención a las consultas internas y externas en materia regulatoria, las unidades administrativas de la CONSAR emitieron su opinión sobre el marco legal que rige al SAR.

Los cambios realizados en 2021 fueron congruentes con la estrategia de reingeniería regulatoria en el SAR, con la cual se detectaron las necesidades en el ámbito operativo, financiero y de atención al público para hacer más eficaces los procesos con los que operan los participantes del SAR y cuyos avances a 2021 se reportaron a la Junta de Gobierno de la comisión en octubre de ese año.

La regulación, vigente en 2021, se constituyó por 33 ordenamientos jurídicos: 16 se correspondieron con las DCG que regularon la operación del SAR; la constitución, organización, funcionamiento y operaciones de los participantes del sistema; la publicidad y promoción del SAR; el régimen de inversión y comisiones al que estarán sujetos los participantes; la operación y pago de los retiros programados; las características mínimas del servicio que debe brindarse a los usuarios; los términos, requisitos y procedimientos para los programas de autocorrección y el registro de la contabilidad; las obligaciones, responsabilidades y requisitos para los contralores normativos y agentes promotores y todas las materias que deben regularse conjuntamente por las Comisiones Nacionales Supervisoras;^{18/} 9 con los acuerdos para formalizar la delegación de facultades entre las unidades administrativas de la comisión; 5 con las RG que establecen los requisitos mínimos que deberán reunir los consejeros independientes^{19/} y norman la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones, los bonos de pensión, así como la transmisión, manejo e intercambio de información entre la Administración Pública Federal y

^{16/} Responsables de efectuar, en nombre y cuenta de las AFORES, actividades de comercialización, promoción, orientación y atención de solicitudes, con el fin de realizar el registro, traspaso o la recertificación de cuentas individuales.

^{17/} Responsables de vigilar que los funcionarios y empleados de las AFORES cumplan con la normativa aplicable.

^{18/} Se refiere a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y la CONSAR.

^{19/} Expertos en materia financiera, económica, jurídica o de seguridad social, con participación en los consejos de administración de las AFORES.

los participantes del SAR y 3 con los lineamientos para la coordinación de facultades entre las unidades de la comisión, así como para la divulgación de las sanciones que ésta impone.

2. Inspección del SAR

La supervisión del SAR, realizada por la CONSAR, incluye la inspección de los participantes del SAR mediante visitas, la verificación de operaciones y auditorías de registros y sistemas en las instalaciones o equipos automatizados, a efecto de evaluar los riesgos, los sistemas de control y la calidad de su administración.

En 2021, la CONSAR contó con una metodología de supervisión con un enfoque sustentado en la identificación de los riesgos a los que estuvieron expuestas las AFORES y sus fondos de inversión y la manera en la que éstos se gestionaron y mitigaron. La comisión identificó los riesgos presentes en el SAR, centrándose en aquéllos con mayor repercusión en el sistema y que pueden incidir en los recursos, derechos o la confianza de los trabajadores; posteriormente las áreas encargadas de la inspección de los participantes del SAR en materia financiera; operativa; de calidad de la información, servicios y publicidad, y jurídica, con base en su experiencia de supervisión, hallazgos y vulnerabilidades identificadas anteriormente, determinaron 18 factores de riesgo en el SAR, a los que asociaron un valor en función de su probabilidad de ocurrencia y nivel de impacto, agrupando los valores en un mapa de calor, con lo que determinaron a los participantes más vulnerables, identificaron los procesos donde se debían priorizar recursos, calendarizaron, definieron el tipo de supervisión por realizar y elaboraron el Programa Anual de Visitas (PAV) de 2021.

El 21 de diciembre de 2020 se aprobó el PAV 2021 en materia operativa, financiera, jurídica y de servicios y publicidad en el que la CONSAR programó 14 visitas de inspección a los participantes más vulnerables, con una duración máxima de 12 meses y con objeto de evaluar el cumplimiento de la LSAR, su reglamento, las DCG y demás disposiciones normativas aplicables; además, el programa incluyó los términos en que sería ejecutado del 1 de enero al 31 de diciembre de ese año, ya que, de acuerdo con la CONSAR, la emergencia por la COVID-19 imposibilitó la determinación de una temporalidad específica, por lo que las visitas se realizaron conforme al semáforo epidemiológico y las medidas de prevención establecidas por las autoridades sanitarias.

De acuerdo con información de la CONSAR, se realizaron 14 visitas, ^{20/} lo que representó un cumplimiento del 100.0% respecto de las programadas, de las cuales 8 (57.1%) fueron dirigidas a las AFORES y 6 (42.9%) a las SIEFORES. De las 14 visitas realizadas, 8 (57.1%) fueron de inspección en materia financiera, en las que se revisó la estructura de organización y los sistemas de información, contabilidad, inversión y administración de riesgos, 2 (14.3%) fueron visitas de inspección operativa, las cuales se enfocaron en la revisión del traspaso y recertificación de cuentas individuales; así como en los retiros por

^{20/} Considera las visitas de inspección iniciadas en 2021 que, a la fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, continúan en proceso.

desempleo y matrimonio realizados por los trabajadores, 2 (14.3%) fueron en materia jurídica, en las que se verificó la estructura interna, capacitación y difusión de las AFORES y 2 (14.3%) en materia de servicios y publicidad en las que se realizó la revisión de la atención, información y servicio otorgado a los trabajadores, así como a la publicidad y promoción de las administradoras; dichos procesos formaron parte de los riesgos identificados por la comisión, ya que de acuerdo con la matriz de riesgos residuales de la CONSAR, de 2018 a 2020 en materia financiera supervisó 16 procesos, 7 en materia operativa, 4 en materia jurídica y 5 procesos relacionados con servicios y publicidad.

De acuerdo con el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (RLSAR), en todas las visitas de inspección deberá levantarse un acta de conclusión en la que se referirán los hechos y omisiones de los que hayan conocido los inspectores o visitadores; al respecto, la CONSAR elaboró 6 actas de conclusión, de las cuales 2 (33.3%) fueron en materia operativa, correspondientes a las visitas realizadas a 2 AFORES y en las que identificó 14 irregularidades relacionadas con la omisión de la verificación de la correspondencia entre la información asentada en las solicitudes de traspaso y el expediente de identificación; la liquidación de solicitudes de retiro parcial por ayuda de matrimonio y por desempleo de forma incorrecta y el envío a la Empresa Operadora fuera del plazo establecido de 10 días hábiles contados a partir de la fecha de firma de la solicitud; la ejecución de solicitudes de retiro parcial por desempleo en un periodo menor a cinco años; proceso de reinversión de recursos de la cuenta individual de los saldos previamente desinvertidos, fuera del plazo normativo; información sin la calidad solicitada por la CONSAR, y comunicaciones a la Empresa Operadora de cuentas individuales de trabajadores que se encontraban sujetas a proceso judicial o administrativo, fuera del plazo normativo; por lo que, con la finalidad de preservar la estabilidad y buen funcionamiento del SAR, la comisión emitió las medidas correctivas para atender las observaciones derivadas de la inspección realizada en materia operativa.

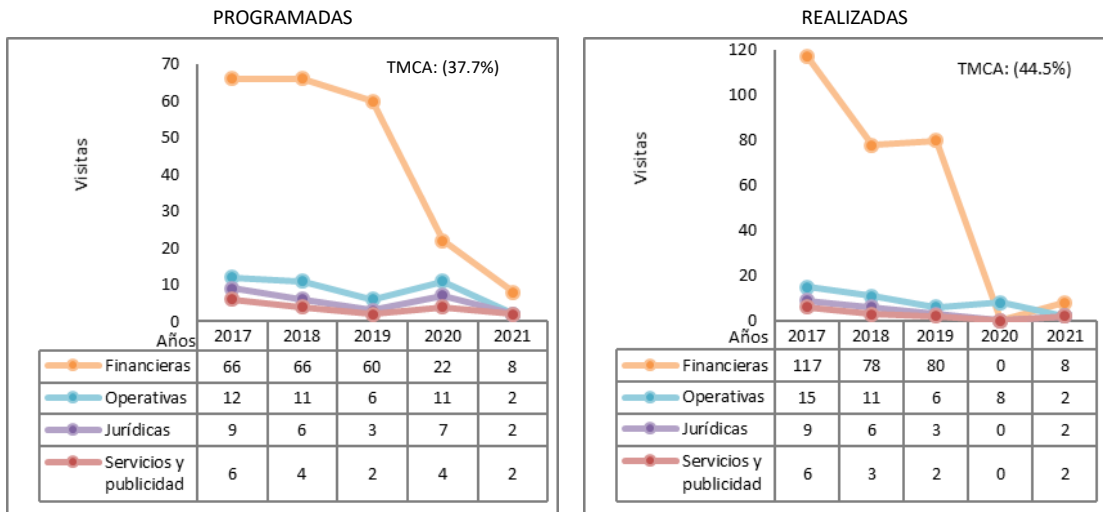
También se elaboraron 2 actas (33.3%) en materia de servicios y publicidad realizadas a 2 AFORES, en las que la CONSAR concluyó que cumplieron las obligaciones establecidas en los procesos de sucursales de atención al público y módulos de atención de las administradoras; de la atención a usuarios; de los niveles de servicio; de los agentes de servicio y del personal del centro de atención telefónica, y de publicidad, patrocinio y promoción; mientras que las 2 restantes (33.3%) fueron en materia jurídica y correspondientes a 2 AFORES, en las que la comisión observó que cumplieron las obligaciones establecidas para los procesos de estructuras internas, capacitación y difusión, ya que acreditaron la participación de los funcionarios y empleados de las áreas de atención al público en los cursos de capacitación en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo y contaron con las actas de las sesiones del Comité de Comunicación y Control celebradas del 1 de septiembre de 2020 al 31 de julio de 2021.

Respecto de las 8 actas de conclusión correspondientes a las visitas de inspección en materia financiera, dirigidas a 2 AFORES y 6 SIEFORES, se identificó que, a la fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, de conformidad con lo establecido en el artículo 127, párrafo primero, del RLSAR, las visitas continúan en proceso.

En cuanto a la tendencia en el número de visitas programadas de 2017 a 2021, se identificó un decremento en promedio anual del 37.7%, al pasar de 93 a 14, y una disminución en promedio anual de visitas realizadas del 44.5%, al pasar de 147 a 14, como se muestra en los gráficos siguientes:

VISITAS DE INSPECCIÓN PROGRAMADAS Y REALIZADAS EN MATERIA FINANCIERA, OPERATIVA, JURÍDICA Y DE SERVICIOS Y PUBLICIDAD, POR LA CONSAR, 2017-2021

(Visitas)



FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la CONSAR.

$$TMCA: \left[\left(\frac{\text{cifra de 2021}}{\text{cifra de 2017}} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$$

De 2017 a 2021, la CONSAR programó 309 visitas y realizó 358, de las cuales 283 (79.1%) fueron en materia financiera que consideraron la revisión de las AFORES y sus correspondientes SIEFORES, mientras que 42 (11.7%) fueron en materia operativa y se dirigieron a las AFORES, a la Empresa Operadora y a las sociedades controladoras, 20 (5.6%) fueron jurídicas y 13 (3.6%) de servicios y publicidad dirigidas únicamente a la revisión de las administradoras. En 2017 se programó y realizó el mayor número de visitas, y de manera particular en materia financiera se presentó un cumplimiento superior al 100.0% de 2017 a 2019, debido a que, de acuerdo con la CONSAR, para la planeación de las visitas de inspección se consideraba a la AFORE y sus 5 SIEFORES Básicas que operaban y en el caso de los participantes que tenían SIEFORES Adicionales, éstas también fueron revisadas, lo que hizo que el número de visitas realizadas fuera superior al programado.

De 2017 a 2019, y en 2021, la CONSAR presentó un cumplimiento igual o superior al 100.0% respecto de lo programado en el PAV; mientras que en 2020 registró un cumplimiento del 18.2%, debido a que suspendió nuevas visitas como consecuencia de la COVID-19, por lo que la programación de las visitas en 2021 fue conservadora; no obstante, con el fin de

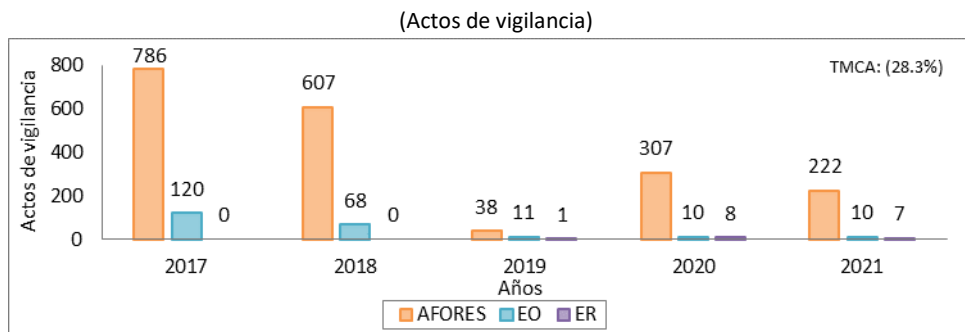
salvaguardar los intereses y derechos de los trabajadores, la comisión efectuó la supervisión de los participantes del SAR de manera remota.

3. Vigilancia del SAR

La vigilancia del SAR tiene como objetivo el análisis de la información económica, financiera y de los procesos operativos; por lo que el resultado se aborda en concordancia con las cuatro áreas de supervisión: operativa, jurídica, de servicios y publicidad, y financiera.

La comisión realiza la vigilancia operativa de manera continua para el seguimiento y supervisión del correcto desarrollo de los procesos operativos que tienen impacto en la administración de la cuenta individual mediante la recopilación, análisis, evaluación y seguimiento de la información de los participantes del SAR. Del total de actos de vigilancia realizados por la CONSAR en 2021 (30,180), 239 actos (0.8%) fueron en materia operativa a 10 AFORES, 3 entidades receptoras y a la Empresa Operadora, de acuerdo con las necesidades de supervisión. La tendencia de 2017 a 2021 se muestra en el gráfico siguiente:

ACTOS DE VIGILANCIA EN MATERIA OPERATIVA REALIZADOS POR LA CONSAR, 2017-2021



FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la CONSAR.

ER: Entidades receptoras.

EO: Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional SAR.

$$TMCA: \left[\left(\frac{\text{cifra de 2021}}{\text{cifra de 2017}} \right)^{\frac{1}{5}} - 1 \right] * 100$$

En 2021, la CONSAR contó con una estrategia que integró herramientas digitales para analizar información e identificar comportamientos anormales con algoritmos predictivos y sistemas de alertas tempranas, que permitieron un monitoreo continuo de los participantes del SAR.

Los procesos revisados por la comisión en 2021 fueron la verificación de la correcta operación de liquidación de recursos, plazos, atención de solicitudes y confirmación de la voluntad de los trabajadores del proceso de retiro; la supervisión del proceso de

transferencia de recursos a las aseguradoras y de retiros totales y parciales; la correcta gestión del Folio de Conocimiento de Traspaso (FCT); ^{21/} el resarcimiento y acreditación de recursos por traspasos indebidos; la gestión de solicitudes para corregir las inconsistencias en la integración de la biometría de los trabajadores a la Base de Datos Nacional SAR, y la atención oportuna del expediente móvil de identificación y el de autovinculación en la aplicación AforeMóvil.

Como parte de las acciones de vigilancia operativa, la CONSAR supervisó los traspasos de los usuarios de una AFORE a otra, con lo que identificó que, en 2021, se realizaron 3,676,373 solicitudes por los trabajadores, de las cuales 2 fueron indebidas, pues 2 administradoras realizaron el traspaso de la cuenta individual del trabajador a otra AFORE sin su consentimiento. Asimismo, se identificó que de 2017 a 2021 el número de solicitudes de traspasos de una AFORE a otra aumentó en 18.1% en promedio anual, al pasar de 1,892,551 a 3,676,373; mientras que las solicitudes de traspaso indebido, decrecieron en 55.7% en promedio anual, al pasar de 52 solicitudes a 2 en 2021, pues a partir de 2014, la comisión inició un proceso de innovación enfocado en la creación de expedientes digitales de los usuarios, la autenticación biométrica y la protección al consumidor.

La vigilancia en materia jurídica se orientó a la revisión de los participantes del SAR, en términos de las acciones para prevenir y detectar posibles operaciones con recursos de procedencia ilícita, relacionadas con el seguimiento, análisis y evaluación de la información relativa a la estructura interna, capacitación y difusión, sistemas automatizados, políticas de identificación y conocimiento del cliente, información de los resultados de las revisiones de los auditores internos y externos independientes y reportes de operaciones. En 2021, la CONSAR contó con una herramienta para realizar el envío de los reportes de operaciones relevantes, inusuales y preocupantes que remiten las administradoras a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la SHCP, participó en las sesiones del Grupo de Homologación de Criterios en Materia de Supervisión, a cargo de la UIF, y fungió como enlace entre las AFORES y la unidad en la notificación de las actualizaciones en la integración de los Comités de Comunicación y Control de las administradoras, de la modificación a los manuales de prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, de los informes de calidad sectorial realizados por la UIF y de la identificación de personas reportadas en las listas de la Office of Foreign Assets Control (OFAC). ^{22/}

La vigilancia en materia de servicios y publicidad se enfoca en supervisar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas por parte de las administradoras y sociedades de inversión en términos de los programas de publicidad, campañas de promoción, divulgación, información y servicio a los usuarios del SAR. Al respecto, en 2021, la CONSAR vigiló el cumplimiento de

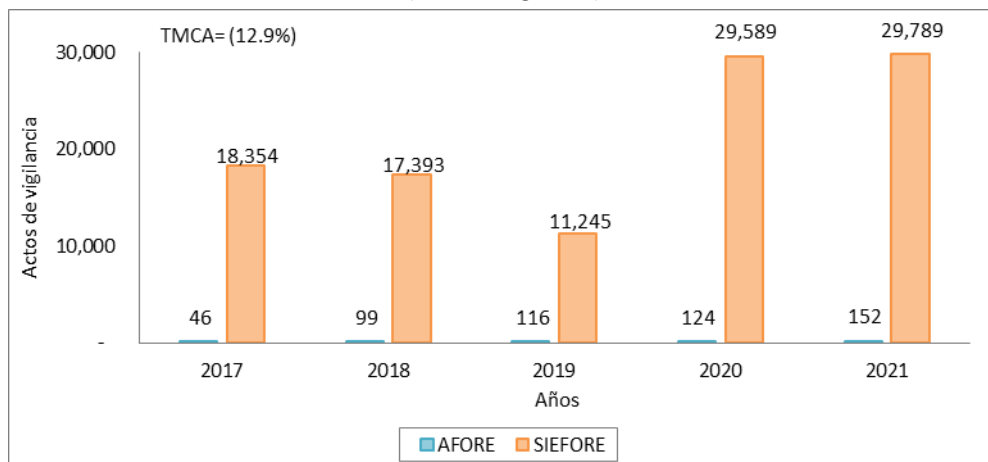
^{21/} La CONSAR implementó, a partir del 24 de enero de 2020, el Folio de Conocimiento de Traspaso como un trámite no presencial que genera un folio único con el que el trabajador confirma que tiene la información relevante sobre la AFORE a la que desea traspasarse, así como los posibles efectos del cambio de su cuenta a otra administradora.

^{22/} Oficina gubernamental de los Estados Unidos de América encargada de administrar y hacer cumplir sanciones, así como los objetivos de seguridad nacional en materia de terrorismo, narcotráfico y actividades relacionadas con la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas a la seguridad nacional.

las normas de publicidad, de atención y de información al público por parte de los participantes del sistema con la revisión de 1,131 materiales de publicidad, promoción, educación previsional y de ahorro voluntario enviados por las administradoras, de los cuales 1,130 (99.9%) se admitieron conforme a la temporalidad establecida en la normativa, mientras que 1 (0.1%) fue recibido por la comisión un día hábil después del plazo mandatado; no obstante, la administradora presentó a la comisión el programa de corrección en el que informó la irregularidad y la CONSAR impuso la multa administrativa correspondiente.

En 2021, la CONSAR efectuó 30,180 actos de vigilancia en materia operativa y financiera, lo que representó un crecimiento del 11.8% en promedio anual respecto de 2017 (19,306); del total realizado, 29,941 actos (99.2%) fueron en materia financiera a 10 AFORES y 117 SIEFORES, derivadas del proceso diario de recepción y certificación de información contable y financiera, como se muestra a continuación:

ACTOS DE VIGILANCIA EN MATERIA FINANCIERA REALIZADOS POR LA CONSAR, 2017-2021
(Actos de vigilancia)



FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la CONSAR.

$$TMCA: \left[\left(\frac{\text{cifra de 2021}}{\text{cifra de 2017}} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$$

De 2017 a 2021, los actos de vigilancia financiera aumentaron en promedio anual 12.9%, al pasar de 18,400 a 29,941, siendo de 2019 a 2020 el mayor incremento, pues con el objetivo de conformar SIEFORES con horizontes de inversión que mejoraran la tasa de reemplazo de los futuros pensionados, a partir de 2019 se transitó de un esquema conformado por 5 SIEFORES Básicas a un esquema comprendido por 10 SIEFORES Básicas denominadas generacionales, en los que son asignados los trabajadores por su año de nacimiento y en la que permanecerán hasta que llegue su edad de retiro, con el fin de aprovechar las inversiones a largo plazo y maximizar el monto de la pensión. La estructura del esquema se muestra en el cuadro siguiente:

ESTRUCTURA DE LAS SIEFORES BÁSICAS, VIGENTES A 2021

| SIEFORE | Básica inicial ^{1/} | Básica 90-94 ^{1/} | Básica 85-89 | Básica 80-84 ^{1/} | Básica 75-79 | Básica 70-74 ^{1/} | Básica 65-69 ^{1/} | Básica 60-64 | Básica 55-59 | Básica de Pensiones |
|-----------------------------------|------------------------------|----------------------------|--------------|----------------------------|--------------|----------------------------|----------------------------|--------------|--------------|---------------------|
| Edad del trabajador ^{2/} | < 25 | 25-29 | 30-34 | 35-39 | 40-44 | 45-49 | 50-54 | 55-59 | 60-64 | >= 65 |

FUENTE: Elaboración propia con base en el documento denominado Apuntes sobre el SAR no. 3 “SIEFORE Generacionales”, publicado por la CONSAR el 25 de febrero de 2020 en su página web institucional, [consulta: 19 de mayo de 2022], disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/538931/3_Apuntes_SAR_25feb2020__Siefores_Generacionales_VF.pdf

^{1/} Creada en 2019.

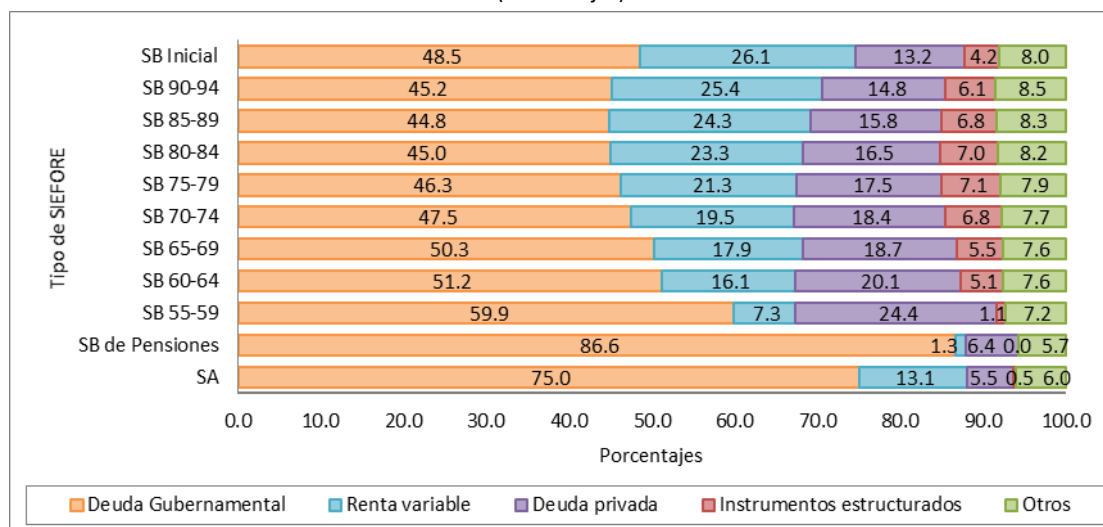
^{2/} Edad del trabajador al momento de la transición de esquema a SIEFORES Generacionales.

El régimen de inversión también se modificó a partir de 2019 y definió a la edad como eje para elegir el perfil de riesgo del trabajador, con un plan de disminución gradual de los activos de alto riesgo a una cartera que priorizara los activos de bajo riesgo cerca de la edad de retiro, de acuerdo con la estrategia establecida por cada AFORE y respetando los límites de inversión determinados por la CONSAR.

Con objeto de otorgar la mayor seguridad y rentabilidad a los recursos de los trabajadores, en 2021, la CONSAR estableció el régimen de inversión mediante el que instauró los límites de concentración de inversiones para las distintas clases de activos y para cada una de las sociedades básicas, tomando en consideración el nuevo esquema de SIEFORES, lo que le permitirá al trabajador aprovechar los beneficios del largo plazo en las inversiones. Asimismo, la comisión revisó y aprobó los prospectos de información y folletos explicativos, cuyo objeto fue revelar las políticas generales de inversión, las operaciones financieras que se seguirán y los riesgos financieros a los que están expuestas las carteras de inversión de cada uno de los fondos generacionales. En 2021, el número de solicitudes de autorización de modificaciones a los prospectos de información y folletos explicativos fue de 43, de las cuales, 35 (81.4%) fueron autorizadas y 8 (18.6%) no fueron aprobadas, debido a que no contenían las modificaciones requeridas en la publicación de las DCG en materia financiera; por errores en los límites regulatorios, en los límites de inversión en divisas y en la gráfica de la trayectoria de inversión; por inconsistencias en la sección de “Políticas de Inversión” y en la información de las clases de activo permitidas, así como por omisiones en las regiones y clases de activo autorizadas para Fondos Mutuos.

Los porcentajes de inversión por tipo de instrumento y SIEFORE en 2021, se muestran en el gráfico siguiente:

CARTERA DE INVERSIÓN POR SIEFORE, 2021
(Porcentajes)



FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la CONSAR.

SB: SIEFORE Básica.

SA: SIEFORE Adicional.

Otros: Incluye monedas, FIBRAS, mandatos, mercancías, derivados y coberturas.

En 2021, la cartera de inversión de las SIEFORES Básicas y Adicionales se concentró en la deuda gubernamental, ya que registró una participación entre el 44.8% y el 86.6%, seguido por la renta variable que representó entre el 1.3% y el 26.1%; la deuda privada representó entre el 5.5% y el 24.4%, los instrumentos estructurados ^{23/}entre el 0.0% y el 7.1%, y la proporción restante de entre el 5.7% y al 8.5% correspondió a monedas, FIBRAS, mandatos, mercancías y derivados, ^{24/} los cuales se ajustaron a los límites establecidos por la CONSAR

^{23/} Instrumentos estructurados: Los títulos fiduciarios que se destinan a la inversión o al financiamiento de las actividades o proyectos dentro del territorio nacional, de una o varias sociedades y los Certificados Bursátiles Fiduciarios de Proyectos de Inversión.

^{24/} Monedas: a los dólares de los Estados Unidos de América, euros, yenes, las monedas de los Países Elegibles para Inversiones que el Comité de Análisis de Riesgos determine.

FIBRAS: a los títulos o valores emitidos por fideicomisos que se dediquen a la adquisición o construcción de bienes inmuebles en territorio nacional que se destinen al arrendamiento o a la adquisición del derecho a percibir ingresos provenientes del arrendamiento de dichos bienes y a los certificados bursátiles fiduciarios de inversión en energía e infraestructura referidos en el artículo 1º de las Disposiciones de Carácter General aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado de valores.

Mandatos: administración de un porcentaje de los recursos que conforman las carteras de inversión de las sociedades, a fin de canalizar la inversión de éstos por medio de expertos especializados en cada uno de los Países Elegibles para Inversiones.

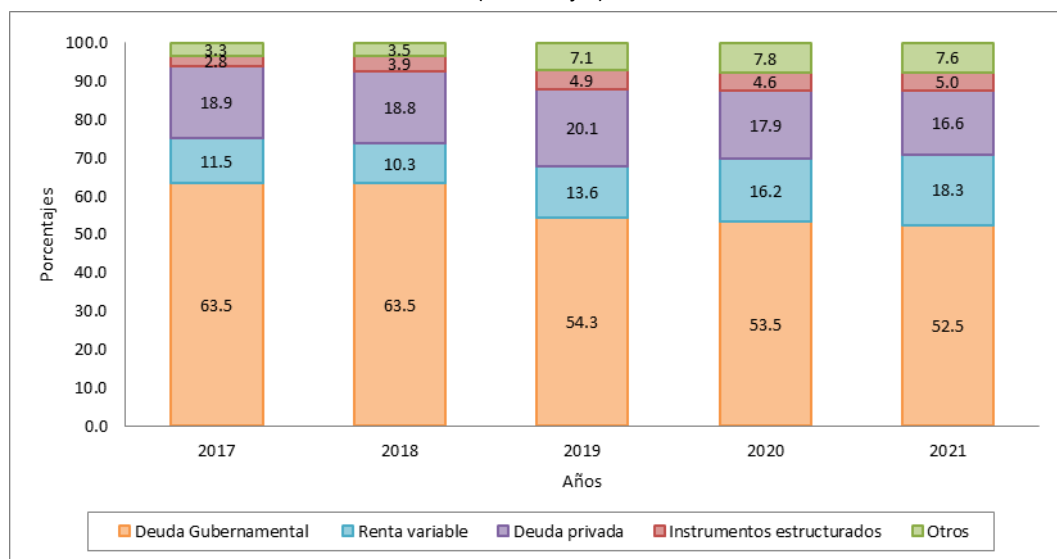
Mercancías: a la exposición física al oro, la plata o el platino mediante vehículos que autorice el Comité de Análisis de Riesgos, así como a los subyacentes enunciados en las Disposiciones del Banco de México en materia de operaciones derivadas.

Derivados: a las Operaciones a Futuro, Operaciones de Opción, y Contratos de Intercambio (Swaps).

en el régimen de inversión. Se identificó que las SIEFORES Básicas de Pensiones fueron las que registraron el mayor porcentaje de inversión en deuda gubernamental con el 86.6%, pues en este grupo se encuentran las personas próximas a retirarse y que dispondrán de sus recursos en el corto plazo, mientras que las que registraron la menor cifra fueron las SIEFORES Básicas 85-89, ya que agrupa los recursos de los trabajadores con edades entre los 33 y 37 años de edad, por lo que la inversión se orienta a generar mejores rendimientos. Respecto de las SIEFORES Adicionales, el porcentaje de inversión en deuda gubernamental fue del 75.0%, del 13.1% en renta variable y del 5.5% en deuda privada, conforme a lo establecido en las DCG que establecen el régimen de inversión al que deberán sujetarse las SIEFORES. ^{25/}

La evolución en las carteras de inversión de 2017 a 2021 se muestra en el gráfico siguiente:

COMPOSICIÓN DE LAS CARTERAS DE INVERSIÓN DEL SAR, ^{1/} 2017-2021
(Porcentajes)



FUENTE: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Labores de la CONSAR de 2017 a 2021.

Otros: Incluye monedas, coberturas, FIBRAS, mandatos, derivados y mercancías.

^{1/}: Promedio de los porcentajes de inversión de las SIEFORES Básicas, iniciales y de pensiones.

^{25/} Las Sociedades de Inversión Adicionales podrán invertir sus recursos en Activos Objeto de Inversión y cualesquiera otros documentos permitidos en la Ley y deberán establecer en sus prospectos de información lo relativo a los parámetros de riesgo.





Activos Objeto de Inversión, a las divisas, valores extranjeros, componentes de renta variable, inversiones neutras, estructuras vinculadas a subyacentes, mercancías y operaciones con derivados, reportos y préstamos de valores.

La composición de las carteras de inversión tuvo modificaciones de 2017 a 2021, ya que el porcentaje de inversión en deuda gubernamental se redujo en promedio anual 4.6%, al pasar del 63.5% al 52.5%, la deuda privada presentó un decremento del 3.2% al pasar del 18.9% al 16.6%, mientras que el porcentaje de la inversión en instrumentos estructurados, renta variable y otros activos se incrementó en 15.6%, 12.3% y 23.2%, respectivamente, lo que denotó una apertura a la inversión en otros instrumentos, procurando un mayor rendimiento y diversificación de la cartera.

A efecto de conocer la inversión realizada por otros países, se realizó un comparativo de la composición de las carteras de inversión utilizadas por Chile, Perú y Colombia, por sus similitudes con el sistema empleado en México, así como su antigüedad y organización. Los resultados del análisis se muestran a continuación:

CARTERAS DE INVERSIÓN EN CHILE, PERÚ, COLOMBIA Y MÉXICO, PRIMER SEMESTRE DE 2021

(Porcentajes)

| País y año de implementación del régimen | Entidades administradoras y mecanismo de inversión | Entidad Supervisora | Cartera de inversión | | | | | | | Comisión anual |
|--|---|---|----------------------|---------------------------|------------------------------|----------|------------------------------|----------------------|----------------------------------|----------------|
| | | | Deuda Gubernamental | Instituciones financieras | Instituciones no financieras | Acciones | Fondos mutuos y de inversión | Emisores extranjeros | Otros instrumentos ^{3/} | |
|  Chile (1981) | Administradoras de Fondos de Pensiones. Multifondos | Supervisión especializada a cargo de la Superintendencia de pensiones. | 17.8 | 14.3 | 8.1 | 4.8 | 2.5 | 51.0 | 1.5 | 0.54 |
|  Perú (1993) | Administradoras de Fondos de Pensiones. Multifondos | Supervisión unificada a cargo de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. | 18.9 | 10.0 | 7.0 | 13.6 | 3.5 | 47.0 | 0.0 | 0.83 |
|  Colombia (1994) | Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones. Multifondos | Supervisión a cargo de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). | 32.8 | 7.2 | 1.5 | 10.3 | 32.7 | 14.4 | 1.1 | 0.62 |
|  (1997 en el IMSS y 2007 en el ISSSTE) | Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro. Fondos generacionales | Supervisión especializada a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. | 49.0 | 4.3 | 15.2 ^{2/} | 5.4 | 0.0 | 23.5 ^{2/} | 2.6 ^{4/} | 0.98 |

FUENTE: Elaboración propia con base en las estadísticas mensuales publicadas por la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones.

NOTA: Cifras al cierre del primer semestre de 2021. Los porcentajes de México corresponden a la cartera de SIEFORES Básicas, no incluye SIEFORES Adicionales.

^{1/}: Corresponde a la deuda privada e incluye las categorías corporativas, paraestatal e instrumentos estructurados.

^{2/}: Corresponde a renta variable e incluye mandatos invertidos en renta variable.

^{3/}: Incluye depósitos a la vista nacionales - exteriores y derivados.

^{4/}: Incluye FIBRAS y mercancías.

De acuerdo con la información estadística publicada al cierre del primer semestre de 2021 por la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones, y conforme a los países seleccionados para el presente análisis, México concentró la proporción más alta de inversión en deuda gubernamental al registrar 49.0%, seguido de Colombia con el 32.8%, en comparación con Chile y Perú que registraron un porcentaje de inversión del 17.8% y del 18.9%.

El rendimiento neto obtenido en 2021 fue el menor presentado en el periodo, siendo la SIEFORE Básica de Pensiones la que obtuvo el menor rendimiento al registrar un resultado de 3.4%. En términos reales, la CONSAR reportó un rendimiento positivo en las SIEFORES Básicas 75-79, 80-84, 85-89 y 90-94 que corresponden a los trabajadores con edad entre 25 y 44 años.

El rendimiento neto obtenido por SIEFORE de 2017 a 2021, se muestra en el cuadro siguiente:

RENDIMIENTO PROMEDIO PONDERADO POR SIEFORE, 2017-2021
(Porcentajes)

| SIEFORE | Neto | | | | | TMCA | Real |
|---------------------------|------|-------|------|------|------|--------|-------|
| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | | 2021 |
| Promedio general | 7.9 | 1.7 | 13.7 | 13.9 | 6.8 | (3.7) | (0.3) |
| SB Inicial | n.a. | n.a. | 15.1 | 13.1 | 7.3 | (30.5) | (0.3) |
| SB 90-94 | n.a. | n.a. | 15.4 | 14.3 | 8.3 | (26.6) | 0.7 |
| SB 85-89 | n.a. | n.a. | 16.0 | 14.6 | 8.7 | (26.3) | 1.0 |
| SB 80-84 (antes básica 4) | 9.3 | (1.8) | 15.1 | 14.4 | 9.1 | (0.5) | 1.3 |
| SB 75-79 (antes básica 3) | 8.9 | (0.5) | 14.8 | 13.9 | 8.0 | (2.6) | 0.4 |
| SB 70-74 | n.a. | n.a. | 14.1 | 13.6 | 7.2 | (28.5) | (0.4) |
| SB 65-69 | n.a. | n.a. | 13.8 | 12.8 | 6.3 | (32.4) | (1.3) |
| SB 60-64 (antes básica 2) | 8.6 | 0.3 | 14.2 | 12.1 | 5.7 | (9.8) | (1.8) |
| SB 55-59 (antes básica 1) | 6.8 | 3.5 | 11.4 | 11.6 | 3.8 | (13.5) | (3.6) |
| SB de Pensiones | 6.1 | 6.9 | 7.3 | 8.9 | 3.4 | (13.6) | (3.9) |
| SA | 8.8 | 0.5 | 15.5 | 12.3 | 6.4 | (7.7) | (1.1) |

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la CONSAR.

SB: SIEFORE Básica.

SA: SIEFORE Adicional.

TMCA: $\left[\left(\frac{\text{cifra de 2021}}{\text{cifra de 2017}} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$ para SIEFORE Básica 55-59, 60-64, 75-79, 80-84, de pensiones y SIEFORE adicional.

TMCA: $\left[\left(\frac{\text{cifra de 2021}}{\text{cifra de 2019}} \right)^{\frac{1}{2}} - 1 \right] * 100$ para SIEFORE Básica inicial, 65-69, 70-74, 85-89 y 90-94.

n.a.: No aplica.

El rendimiento neto de las SIEFORES Básicas presentó un decremento en promedio anual del 3.7%, al pasar del 7.9% en 2017 al 6.8% en 2021, mientras que el de las SIEFORES Adicionales decreció en 7.7% al pasar del 8.8% al 6.4%, debido, de acuerdo con la CONSAR, a la alta volatilidad en los mercados financieros como resultado de la COVID-19.

En diciembre de 2020, la Junta de Gobierno de la CONSAR, con representación de los sectores obrero, patronal y gubernamental, realizó el análisis y autorización de las comisiones propuestas por las administradoras aplicables del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, con base en el monto y evolución de los activos administrados, su estructura de costos, el nivel de las comisiones en el mercado, el estudio de factibilidad y las eficiencias derivadas de las escalas de operación, y acordó denegar la solicitud realizada por una administradora, debido a que era excesiva para los intereses de los trabajadores, por lo que la CONSAR le ordenó cobrar el promedio de las comisiones autorizadas, las cuales en 2021 se mantuvieron en un rango de entre el 0.53% y el 0.87% para las SIEFORES Básicas y entre el 0.80% y el 1.40% para las SIEFORES Adicionales, como se muestra en el cuadro siguiente:

COMISIONES ANUALES COBRADAS POR LOS PARTICIPANTES DEL SAR, 2017-2021

(Porcentaje sobre el saldo administrado)

| Concepto | | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | TMCA |
|----------------------|----------|------|------|------|------|------|--------|
| SIEFORES Básicas | Máxima | 1.10 | 1.09 | 1.04 | 0.98 | 0.87 | (5.7) |
| | Mínima | 0.86 | 0.85 | 0.82 | 0.79 | 0.53 | (11.4) |
| | Promedio | 1.03 | 1.02 | 0.98 | 0.92 | 0.81 | (5.8) |
| SIEFORES Adicionales | Máxima | 1.40 | 1.40 | 1.40 | 1.40 | 1.40 | 0.0 |
| | Mínima | 0.99 | 0.98 | 0.96 | 0.88 | 0.80 | (5.2) |
| | Promedio | 1.14 | 1.14 | 1.14 | 1.11 | 1.08 | (1.3) |

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la CONSAR.

$$TMCA: \left[\left(\frac{\text{cifra de 2021}}{\text{cifra de 2017}} \right)^{\frac{1}{n}} - 1 \right] * 100$$

De 2017 a 2021, las comisiones anuales autorizadas para las SIEFORES Básicas decrecieron en beneficio de los cuentahabientes del SAR en promedio anual 5.7%, al pasar del 1.10% al 0.87%, a fin de maximizar los rendimientos y mejorar el monto de pensión para los trabajadores. Asimismo, en 2021 fue publicado en el DOF un acuerdo para dictar políticas y criterios en materia de comisiones, con el que la CONSAR logró la reducción de 24 puntos base en el tope máximo de las comisiones que pueden cobrar las AFORES por la administración de los recursos de los trabajadores, al registrar un tope máximo del 0.57% sobre el saldo administrado para 2022.

La CONSAR autorizó las comisiones por la administración del ahorro voluntario que cobrarían las nueve SIEFORES Adicionales que contaron con este esquema en 2021; sin embargo, aunque el cobro por la administración de estos recursos realizado por cuatro sociedades presentó una reducción del 3.1%, ya que de manera voluntaria solicitaron que fuera del 1.0% en 2017 y del 0.88% en 2021, las cinco restantes (55.6%) conservaron un

cobro de entre el 1.25% y el 1.4% de 2017 a 2021, por lo que mantuvieron un porcentaje superior al de las SIEFORES Básicas. En ese año, la CONSAR no realizó gestiones para promover la reducción de estas comisiones y los estados de cuenta del 1 de septiembre al 31 de diciembre de 2021 remitidos a los trabajadores por las AFORES no incluyeron las comisiones por la administración del ahorro voluntario que cobrarían en el año calendario siguiente, por lo que se identificó, en materia de vigilancia del SAR, un área de mejora para que la CONSAR promueva la reducción de las comisiones cobradas por la administración de los recursos por ahorro voluntario de las SIEFORES Adicionales, a fin de favorecer una mayor rentabilidad a los recursos de los trabajadores, e incluya en los formatos para la elaboración de los estados de cuenta, las comisiones que las AFORES cobrarán por la administración del ahorro voluntario, a efecto de fortalecer el conocimiento de los trabajadores sobre la operación del SAR para la toma de decisiones.

Como resultado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la CONSAR elaboró un diagnóstico sobre la naturaleza jurídica y operativa de las SIEFORES Adicionales; un diagnóstico mediante el cual se identificó la proporción y evolución de los recursos de ahorro voluntario de las SIEFORES Adicionales respecto del total de los recursos administrados por el SAR, así como de las comisiones que se cobran por dichos recursos; un análisis de las acciones para promover la reducción de las comisiones por la administración del ahorro voluntario con base en los diagnósticos realizados; un programa de trabajo para el cambio y diseño de los formatos para la elaboración de los estados de cuenta en la que se señalaron las actividades a realizar y las fechas de inicio y término de las gestiones, así como las áreas responsables; los formatos de los estados de cuenta que incluyen el comparativo de las comisiones que las AFORES cobrarán por la administración del ahorro voluntario y el oficio con el que notificó e instruyó a las AFORES el cambio en los formatos. De lo anterior, la comisión determinó lo siguiente: “esta Comisión buscará promover la disminución de las comisiones que cobran las administradoras por la administración e inversión de los recursos de ahorro voluntario, concretamente cuando éstos se invierten a través de SIEFORES Adicionales”.

En 2021, la CONSAR realizó el monitoreo diario de los límites regulatorios y prudenciales establecidos para medir la liquidez, a efecto de constatar que las sociedades de inversión contarán con la capacidad de obtener recursos en dinero en efectivo para hacer frente a sus obligaciones financieras; la solvencia, con el fin de examinar la capacidad de las sociedades para generar los fondos para atender sus compromisos con los trabajadores, y la estabilidad, en el que se consideran las pérdidas esperadas en los activos administrados por las sociedades de inversión, mediante el uso de parámetros en los instrumentos financieros y la validación de los límites establecidos en el régimen de inversión. En 2021, la comisión detectó 114 incumplimientos a dichos límites, como se muestra en el cuadro siguiente:

INCUMPLIMIENTOS A LOS LÍMITES REGULATORIOS ESTABLECIDOS POR LA CONSAR, 2021
(Incumplimientos)

| Parámetro | SIEFORE | Límites regulatorios | | | | | | | | | Total | |
|--|---------|----------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-------|------------|
| | | SB de Pensiones | SB 55-59 | SB 60-64 | SB 65-69 | SB 70-74 | SB 75-79 | SB 80-84 | SB 85-89 | SB 90-94 | | SB Inicial |
| Total | | 0 | 4 | 14 | 0 | 0 | 2 | 11 | 20 | 10 | 53 | 114 |
| Coefficiente de liquidez | | 0 | 4 | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 |
| Provisión por exposición en instrumentos derivados | | 0 | 0 | 7 | 0 | 0 | 2 | 11 | 20 | 10 | 16 | 66 |
| Error de seguimiento | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Valor en riesgo | | 0 | 0 | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. |
| Reserva especial | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 37 | 37 |

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la CONSAR.

n.a.: No aplica.

Para medir la liquidez de los activos administrados por las SIEFORES, la CONSAR monitoreó el coeficiente de liquidez, que refleja el valor de la provisión por exposición en instrumentos derivados ^{26/} respecto de los activos para financiar la operación con derivados, el cual registró un valor promedio de entre el 18.3% y el 56.4%, siendo la SB 70-74 la que registró el promedio mínimo y la SIEFORE Básica de Pensiones la que registró el promedio máximo, debido a que en este fondo se establecieron portafolios de inversión con mayor flujo de efectivo, con la finalidad de hacer frente a sus obligaciones de pago en el corto plazo; no obstante, como consecuencia del monitoreo diario que realiza la comisión a los límites, ésta identificó 11 incumplimientos al límite regulatorio establecido en las DCG en materia financiera del SAR para el coeficiente de liquidez del 80.0% y 66 incumplimientos al límite mandatado para la provisión por exposición en instrumentos derivados del 1.0%, lo que representó el 9.6% y el 57.9%, respectivamente, del total de incumplimientos, situación que fue notificada por el área financiera de la comisión para que fueran impuestas las sanciones administrativas pertinentes.

En cuanto a la solvencia económica de los participantes del SAR, la comisión diseñó un indicador que mide el monto de reserva especial que presentan las sociedades de inversión calculada a partir del monto de sus activos netos, el cual registró un valor promedio de entre el 0.56% y el 0.61% en 2021; no obstante, como resultado de la vigilancia realizada

^{26/} Los derivados son instrumentos financieros (futuros, forwards, swaps y opciones) negociados, tanto en bolsas de derivados como en mercados extra-bursátiles (OTC u Over-the-Counter por sus siglas en inglés), cuyo valor depende del precio de uno o más subyacentes (tales como acciones, bonos, divisas, índices accionarios, materias primas, etc.), y su liquidación se realiza en una o más fechas futuras. Los derivados pueden utilizarse con fines de cobertura o de negociación.

por la comisión, ésta identificó 37 incumplimientos al límite regulatorio establecido del 0.71%^{27/} en las DCG que establecen el régimen patrimonial al que se sujetarán las AFORES, el PENSIONISSSTE, las SIEFORES y la reserva especial, lo que representó el 32.5% del total de incumplimientos, situación que fue notificada por el área financiera de la comisión para la imposición de las multas administrativas correspondientes.

Para medir la estabilidad financiera de los participantes del SAR, la comisión utilizó el parámetro Valor en Riesgo, definido como la minusvalía o pérdida máxima esperada del activo administrado por la sociedad de inversión dado un nivel de confianza, en un horizonte de tiempo determinado, el cual registró un valor promedio entre el 0.1% y el 1.2% en 2021, siendo la SB de Pensiones la que registró el promedio mínimo y las SB Inicial y 85-89 las que registraron el promedio máximo, en ese año la SB de Pensiones y la 55-59 registraron en promedio entre el 0.1% y el 0.6%, por lo que sus carteras de inversión se consideraron las más estables del sistema, aunado a que se ajustaron al límite regulatorio establecido del 0.7% y del 0.75%, respectivamente, siendo los dos únicos fondos que contaron con un límite a partir de 2019, debido a que en el nuevo esquema de SIEFORES el perfil de riesgo de los fondos generacionales de los trabajadores de mayor edad es más conservador que el de aquéllos de reciente ingreso al sistema, por lo que requieren de una cartera de inversión más estable para evitar pérdidas excesivas que pondrían el riesgo su capital como trabajadores próximos a retirarse. Asimismo, la CONSAR utilizó el indicador denominado Error de Seguimiento, medida de volatilidad que indica la desviación de la cartera de inversión de las SIEFORE respecto de la trayectoria de inversión, la cual se refiere a la asignación objetivo de las distintas clases de activo correspondiente a cada edad del trabajador y cuyo objetivo es la disminución progresiva del riesgo de la cartera de inversión, el cual, en 2021, registró un valor promedio de entre el 0.5% y el 3.5%, siendo la SB de Pensiones la que registró el promedio mínimo y la SB 65-69 la que registró el promedio máximo, por lo que se ajustaron a lo establecido en las DCG que establecen el régimen de inversión al que deberán sujetarse las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro del 5.0%.

4. Prevención y corrección del SAR

Se identificó que con la finalidad de preservar la estabilidad y buen funcionamiento del SAR bajo el contexto de la contingencia sanitaria por la COVID-19, en 2021, la CONSAR dio continuidad a las medidas de carácter preventivo que implementó a partir de 2020, mediante la supervisión de los participantes del SAR, principalmente bajo un esquema a

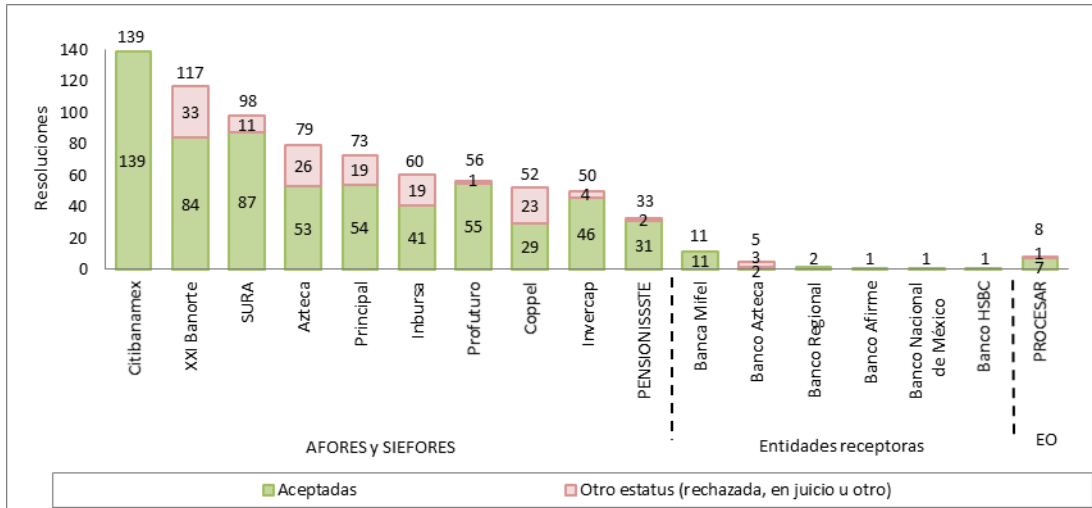
^{27/} Las SIEFORES podrían disminuir el referido 0.71% en 0.06% siempre que las administradoras realicen el proceso de transferencia de recursos administrados por cada sociedad; en 0.05% siempre que acredite ante la CONSAR el cumplimiento de los lineamientos prudenciales en materia de capitalización; en 0.02% de los activos netos anuales de 2020 a 2024 siempre que la comisión determine que el monto de la reserva especial de las sociedades es suficiente para controlar el riesgo operativo de la administradora y que éstas hayan tomado acciones que contribuyan a la adecuada alineación de los intereses de la administradora con los intereses de los trabajadores, así como a mitigar el riesgo financiero y operativo.

distancia; la promoción de las herramientas de atención remota y el incremento de los trámites disponibles mediante dichas herramientas.

En 2021, las áreas encargadas de la supervisión de los participantes del SAR turnaron al área jurídica 555 dictámenes por posibles incumplimientos, de los cuales, 230 (41.4%) correspondieron a irregularidades en materia financiera asociadas con la omisión en requerimientos y disposiciones, errores u omisiones en el reporte de cartera y los reportes de insumos y la violación al régimen de inversión, entre otros; mientras que los 325 (58.6%) restantes, se vincularon con incumplimientos en términos operativos, principalmente en materia de traspasos, expedientes electrónicos de identificación, inversión de recursos, la recepción y calidad de la información y la recertificación del personal. ^{28/}

Como resultado de los dictámenes por posibles incumplimientos, la CONSAR emitió 786 resoluciones de sanción aplicables a 131 participantes del SAR, de las cuales 644 (81.9%) fueron aceptadas, mientras que 142 (18.1%) se rechazaron, se llevaron a juicio o se encontraron en un estatus distinto, como se muestra a continuación:

RESOLUCIONES DE SANCIÓN EMITIDAS POR LA CONSAR A LOS PARTICIPANTES DEL SAR, 2021
(Resoluciones)



FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la CONSAR.

EO: Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional SAR.

De las 786 resoluciones de sanción emitidas por la CONSAR, 757 (96.3%) fueron aplicadas a 10 AFORES y 114 SIEFORES, 21 (2.7%) a 6 entidades receptoras y 8 (1.0%) a la Empresa Operadora. Las AFORES XXI Banorte, Azteca, Coppel, Principal e Inbursa, incluyendo sus

^{28/} Mediante los actos de inspección y vigilancia jurídica y en materia de publicidad y servicios realizados en 2021, las áreas supervisoras de la comisión no detectaron incumplimientos.

SIEFORES, concentraron 120 de las 142 resoluciones que fueron rechazadas, se encontraron en juicio o mantuvieron otro estatus.

La comisión contó con un sistema de información en el que registró las fechas en que se presentaron las irregularidades y su clase, el tipo de entidad y el participante, la incidencia cometida categorizada de manera genérica, entre otros elementos. En 2021, los principales incumplimientos se relacionaron con la entrega o intercambio de información fuera de plazo y sin la calidad o características requeridas, así como irregularidades en el proceso de traspaso de las cuentas individuales y los recursos de los trabajadores. Además, se detectaron 126 casos en los que hubo incumplimientos de carácter similar, sin que la comisión agravara las sanciones por conductas reincidentes, lo que implicó un área de mejora para definir los criterios para la aplicación del incremento en el monto de las multas por reincidencia en los incumplimientos.

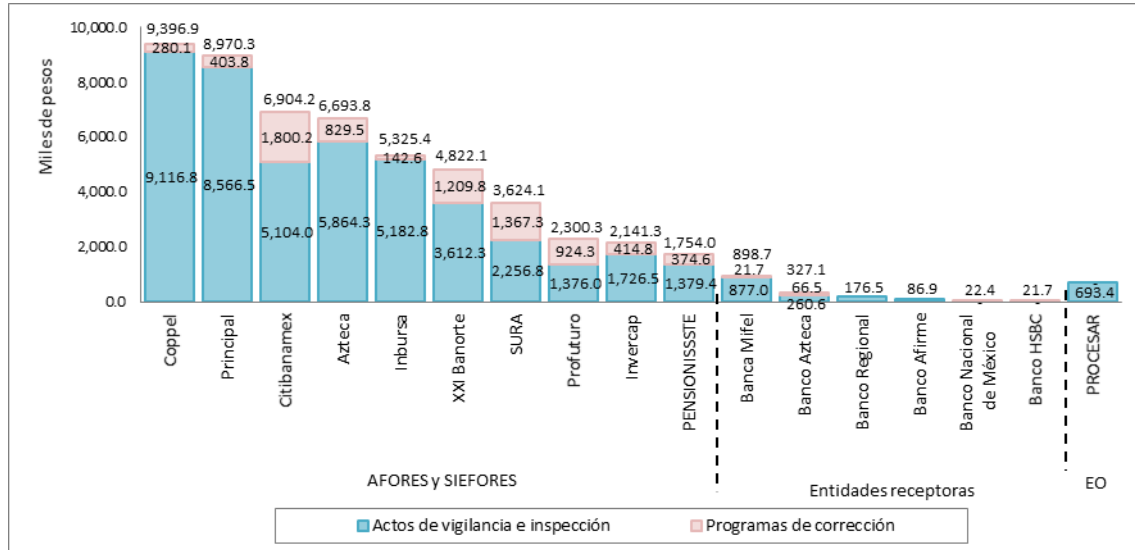
La CONSAR, en el transcurso de la auditoría, instruyó las acciones de control para definir los criterios para la aplicación del incremento en el monto de las multas por reincidencia en los incumplimientos, mediante el anteproyecto de los criterios que turnará a las áreas de sanciones, de normatividad y de lo contencioso, a fin de incluir sus consideraciones y posteriormente ser autorizado por la Vicepresidencia Jurídica, a efecto de que con su aplicación se inhiban y, en su caso, se penalicen las conductas reincidentes, con lo que se solventa lo observado.

La CONSAR promovió la implementación de acciones correctivas por parte de los participantes del SAR cuando los contralores normativos de las AFORES detectaron incumplimientos a la normativa, mediante la presentación de programas de corrección que, de ser autorizados por la comisión y ejecutados por los participantes, otorgan como beneficio el ajuste de la sanción a pagar por el equivalente al 25.0% de la multa mínima acorde con el motivo de incumplimiento correspondiente. Al respecto, en atención a los incumplimientos detectados en 2021, los participantes del SAR presentaron ante la comisión 154 programas de corrección, de los cuales 144 (93.5%) fueron autorizados por la CONSAR, mientras que para los 10 (6.5%) restantes, la CONSAR determinó que no fueron procedentes pues comprobó que no hubo irregularidad o la AFORE desistió.^{29/}

El monto de las sanciones impuestas por la CONSAR a los participantes del SAR durante 2021 ascendió a 54,159.2 miles de pesos (mdp), de los cuales, 46,279.9 mdp (85.5%) correspondieron al monto de las sanciones por los incumplimientos detectados en la inspección y vigilancia realizada por la comisión, mientras que 7,879.3 mdp (14.5%), a las sanciones derivadas de programas de corrección que resultaron procedentes, como se muestra en la gráfica siguiente:

^{29/} El cálculo de los programas de corrección autorizados en 2021 incluye aquellos programas de corrección que resultaron procedentes, así como los que se encontraron en un estatus de "condición suspensiva".

MONTO DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR LA CONSAR A LOS PARTICIPANTES DEL SAR, 2021
(Miles de pesos)



FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la CONSAR y la reportada en su Informe Anual de Labores 2021.

EO: Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional SAR.

En relación con el pago de las sanciones emitidas en 2021, se verificó que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) está facultado para gestionar su cobro, por lo que la CONSAR notificó al SAT las multas impuestas, a las que dio seguimiento con los registros de pago que le comunicaron los participantes del SAR y el SAT; al respecto, se comprobó que el sistema de información que registra el proceso de sanciones no incluyó módulos específicos para el seguimiento de los comunicados de pago, por lo que la comisión lo realizó mediante el Libro de Gobierno de 2021.

Con la revisión del Libro de Gobierno de 2021, se identificó que de las 786 sanciones impuestas en 2021, 350 (44.5%) fueron pagadas por los participantes del SAR al cierre de 2021, de las cuales, 249 se pagaron dentro del plazo de 15 días hábiles a partir de la fecha de notificación y 101 se pagaron fuera de dicho plazo, en un rango de entre 16 y 231 días hábiles; 374 (47.6%) no contaron con registro de pago, pues de éstas 135 fueron impugnadas y para 239 la CONSAR no recibió actualizaciones por parte de los participantes del SAR y el SAT; 22 (2.8%) fueron pagadas en el transcurso de 2022 y las 40 (5.1%) restantes presentaron inconsistencias en las fechas registradas; al respecto, durante la ejecución de la auditoría, la CONSAR rectificó y corrigió los datos correspondientes a 5 de las 40 inconsistencias detectadas. Asimismo, se identificaron diferencias respecto de lo reportado en el Libro de Gobierno y en el Informe Anual de Labores 2021, en relación con el número de sanciones impuestas a cada participante del SAR y su monto, lo que implicó un área de mejora para que la comisión fortalezca el proceso de seguimiento y monitoreo de las multas impuestas a los participantes por incumplimientos a las disposiciones jurídicas relativas del SAR con la sistematización de la información y documentación comprobatoria asociada al

pago y la impugnación de las multas, mediante su incorporación al sistema de información de sanciones, a efecto de contar con información actualizada para identificar el estado del pago de las sanciones y el cumplimiento de los plazos.

La CONSAR, en el transcurso de la auditoría, instruyó las acciones de control para incorporar al sistema de sanciones la información y documentación comprobatoria asociada al pago e impugnación de las multas impuestas por la comisión, a efecto de fortalecer el proceso de seguimiento y monitoreo de las multas impuestas para contar con información actualizada que permita identificar el estado del pago de las sanciones y el cumplimiento de los plazos, con lo que se solventa lo observado.

De 2017 a 2021, las resoluciones de sanción emitidas por la CONSAR se incrementaron en promedio anual 14.5%, al pasar de 457 resoluciones a 786, mientras que el monto de las sanciones decreció 21.6% anual, al pasar de 143,401.5 mdp a 54,159.2 mdp.

5. Contribución a la protección de los recursos e intereses de los trabajadores y fortalecimiento del SAR

En 2021, los activos administrados por las AFORES, reguladas y supervisadas por la CONSAR, ascendieron a 5,090,561.9 millones de pesos,^{30/} de los cuales 4,936,816.9 millones de pesos (97.0%) fueron por cuotas obligatorias, y 153,745.0 millones de pesos (3.0%) por aportaciones voluntarias; su comportamiento e importancia de 2017 a 2021 se muestra en los gráficos siguientes:

^{30/} El concepto y monto de “activos administrados por las AFORES” utilizado para el presente informe hace referencia a los recursos que son administrados por las AFORES y que son de los trabajadores, por lo que se excluye otros conceptos administrables, como el capital de las propias AFORES que deben mantener conforme a las normas de capitalización.

RECURSOS ADMINISTRADOS POR LAS AFORES, 2017-2021



FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la CONSAR.

NOTAS: El ahorro voluntario indicado en la gráfica comprende la suma de las aportaciones voluntarias más el ahorro solidario.

Las cifras se actualizaron a precios de 2021 con un factor de actualización de 1.2191 para 2017, 1.1616 para 2018, 1.1156 para 2019, 1.0708 para 2020 y 1.0000 para 2021.

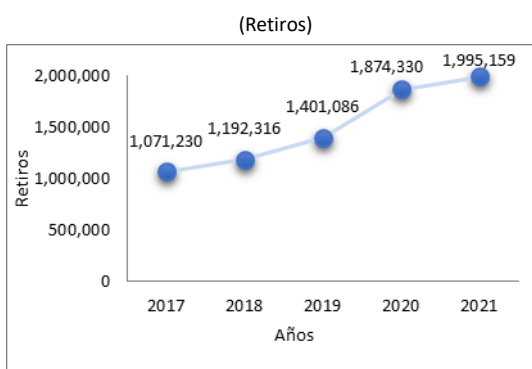
PIB: Producto Interno Bruto.

Los recursos administrados por las AFORES se situaron como los segundos más importantes del sistema financiero mexicano, después de los activos de la banca, ya que en 2021 representaron el 19.4% (5,090,561.9 millones de pesos) del PIB (26,273,537.7 millones de pesos).

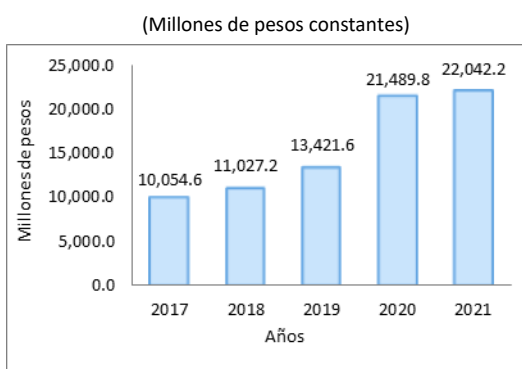
De 2017 a 2021, las contribuciones voluntarias crecieron en promedio anual 21.7%, al pasar de 70,180.2 millones de pesos a 153,745.0 millones de pesos, mientras que las obligatorias tuvieron un aumento del 7.5%, al pasar de 3,693,041.8 millones de pesos a 4,936,816.9 millones de pesos.

En 2021, el SAR registró 70,436,333 millones de cuentas de las que se realizaron 2,005,132 retiros parciales por desempleo en el IMSS y en el ISSSTE, por 22,231.8 millones de pesos. La evolución de los retiros se muestra en los gráficos siguientes:

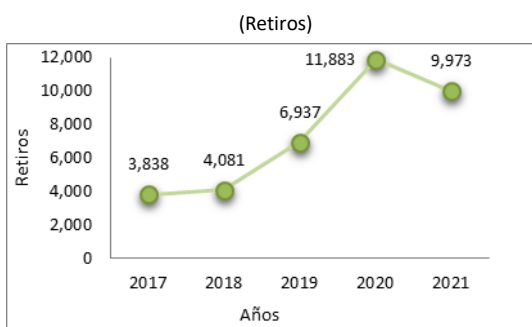
NÚMERO DE RETIROS PARCIALES POR DESEMPLEO EN EL IMSS, 2017-2021



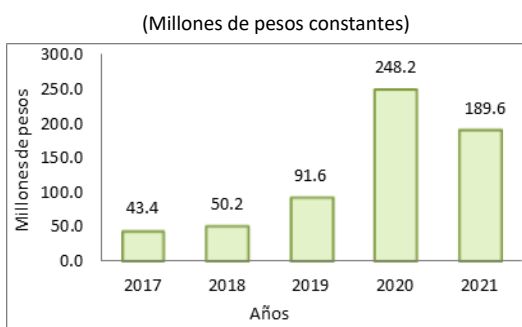
MONTO DE LOS RETIROS PARCIALES POR DESEMPLEO EN EL IMSS, 2017-2021



NÚMERO DE RETIROS PARCIALES POR DESEMPLEO EN EL ISSSTE, 2017-2021



MONTO DE LOS RETIROS PARCIALES POR DESEMPLEO EN EL ISSSTE, 2017-2021



FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la CONSAR.

NOTA: Las cifras se actualizaron a precios de 2021 con un factor de actualización de 1.2191 para 2017, 1.1616 para 2018, 1.1156 para 2019, 1.0708 para 2020 y 1.0000 para 2021.

De 2017 a 2021, el monto de los retiros parciales por desempleo otorgados a los cotizantes del ISSSTE tuvo un crecimiento en promedio anual del 44.6%, al pasar de 43.4 millones de pesos a 189.6 millones de pesos, mientras que el monto del IMSS tuvo un incremento en promedio anual del 21.7%, al pasar de 10,054.6 millones de pesos a 22,042.2 millones de pesos; las solicitudes por desempleo en el IMSS conforman la mayor parte de las solicitudes,

siendo el 95.5% (1,995,159) de las totales (2,005,132) en 2021, lo que indica que las consecuencias por retirar, en términos de la disminución de los recursos de la cuenta individual y en sus semanas cotizadas, se verán más acentuadas en aquellos amparados bajo la Ley del Seguro Social (LSS), ya que deberán trabajar más para cumplir con el requisito de tiempo laborado y tener derecho a una pensión; no obstante, tienen la posibilidad de reintegrar el recurso y recuperar las semanas cotizadas. El total de los recursos retirados en 2021 representó el 0.4% (22,231.8 millones de pesos) de los activos administrados (5,090,561.9 millones de pesos) por las AFORES de ese mismo año; el diseño del SAR limita el monto que se puede retirar y la temporalidad de su uso de una vez cada cinco años, a fin de proteger los recursos e intereses de los trabajadores y fortalecer el SAR.

Con el propósito de difundir la operación del SAR y fomentar el ahorro voluntario a los 51,939,814 trabajadores registrados en dicho sistema, en 2021, la CONSAR lanzó la campaña “El SAR se fortalece” para dar a conocer los beneficios de la última reforma a la LSS.^{31/} También, mediante diversos videos, boletines de prensa, avisos en su página oficial de internet y en sus redes sociales, comunicó la situación del SAR al cierre del año anterior; los beneficios del expediente electrónico único; el catálogo de trámites para mexicanos en el exterior, y el “+AHORRO Challenge”, el cual fue un reto para jóvenes para que desarrollaran prototipos de soluciones tecnológicas para promover el ahorro voluntario.

De 2017 a 2020, la CONSAR lanzó diversas herramienta que permiten el depósito de aportaciones voluntarias, tal como la aplicación móvil AforeMóvil, que también realiza distintos servicios remotos; creó el programa de recompensas “GanAhorro” para incentivar el ahorro mediante premios; además, formalizó alianzas con diferentes redes comerciales para que sectores de la población que habitan en lugares donde la infraestructura bancaria es limitada o nula cuenten con alternativas para realizar sus depósitos, y promovió la toma de decisiones enfocadas en el ahorro previsional. Dichas acciones estuvieron vigentes y disponibles para los trabajadores en 2021.

En 2021, la CONSAR, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), puso en marcha pruebas piloto basadas en las ciencias del comportamiento para estimular la educación e inclusión financiera sobre el ahorro voluntario entre los socios conductores y repartidores de plataformas de servicio de transporte privado y envío de comida, con el propósito de incidir en grupos poblacionales que laboran bajo contrataciones temporales, ajenos a los esquemas de trabajo tradicional, que podrían facilitar el ahorro pensionario.

Además, la CONSAR y el BID realizaron un análisis de impacto de seis estrategias piloto implementadas de 2017 a 2020 para motivar el ahorro voluntario e incrementar la inscripción en la seguridad social, siendo la población objetivo los trabajadores independientes y personas dedicadas al trabajo doméstico, así como aquéllas amparadas

^{31/} Las principales modificaciones a la reforma a la LSS de 2020 que benefician al trabajador fueron la disminución del requisito de semanas cotizadas; el aumento gradual en la aportación patronal de acuerdo con el salario base de cotización; el aumento y redistribución de la cuota social otorgada por el gobierno a los trabajadores con menores ingresos, y la modificación del monto de la pensión mínima garantizada.

bajo las leyes de los institutos de seguridad social. Al respecto, se comprobó que, en 2021, la CONSAR difundió, en su página de internet y mediante YouTube, los resultados del estudio y el análisis del impacto, en los que concluyó que los mensajes y recordatorios mediante redes sociales, vía mensaje de texto y correo electrónico no modificaron de forma significativa el comportamiento de la población objetivo, pero los mensajes de la aplicación AforeMóvil resultaron efectivos, aunque sólo para aquellas personas que ya estaban ahorrando, y no para aquellos trabajadores que no lo hacían previamente, por lo que los recordatorios fueron una herramienta viable dada su efectividad y bajo costo. Asimismo, en el estudio publicado se reconoció que el ahorro voluntario será más fácilmente adoptado por la sociedad si se mejora la educación financiera y previsional, ya que aunque en México existen múltiples canales para aportar para el retiro sin la necesidad de un patrón, la gran mayoría de los trabajadores no ahorra, debido a barreras como son la falta de conocimiento e información sobre el SAR, la inercia, la procrastinación y el sobreoptimismo.^{32/}

En el marco del Consejo Nacional de Inclusión Financiera, en 2021, la CONSAR remitió cuestionarios a las AFORES para conocer el grado de adopción del enfoque de género en su operación y en los productos y servicios financieros que proveen; los resultados, junto con los de otras instituciones, se incorporaron en un estudio diagnóstico publicado en 2022^{33/} en el que destacó que la mayoría de las AFORES, a diferencia de otras entidades financieras como las de seguros u organismos de crédito popular, consideraron que otorgar beneficios diferenciados a las mujeres respecto de los hombres podría fomentar el acceso y uso de productos y servicios financieros.

En materia de educación financiera y previsional, la CONSAR participó en la Semana de Educación Financiera Integral para mexicanos en el Exterior 2021 con pláticas virtuales respecto de la aplicación AforeMóvil y el ahorro voluntario y publicó, en su página de internet, el Censo de Educación Financiera y Previsional 2021, el cual es un compendio que tiene como objetivo acercar y fortalecer los conocimientos y las habilidades financieras de los ahorradores del SAR y del público en general.

Respecto de la evaluación de la calidad del servicio prestado por las AFORES en 2021, la CONSAR reportó que la satisfacción declarada fue positiva,^{34/} debido a que 8 de cada 10 encuestados contestaron estar muy satisfechos o satisfechos respecto del último trámite

^{32/} Banco Interamericano de Desarrollo, **Ahorro sin barreras: lecciones de las intervenciones del Laboratorio de Ahorro para el Retiro**, México, 2021.

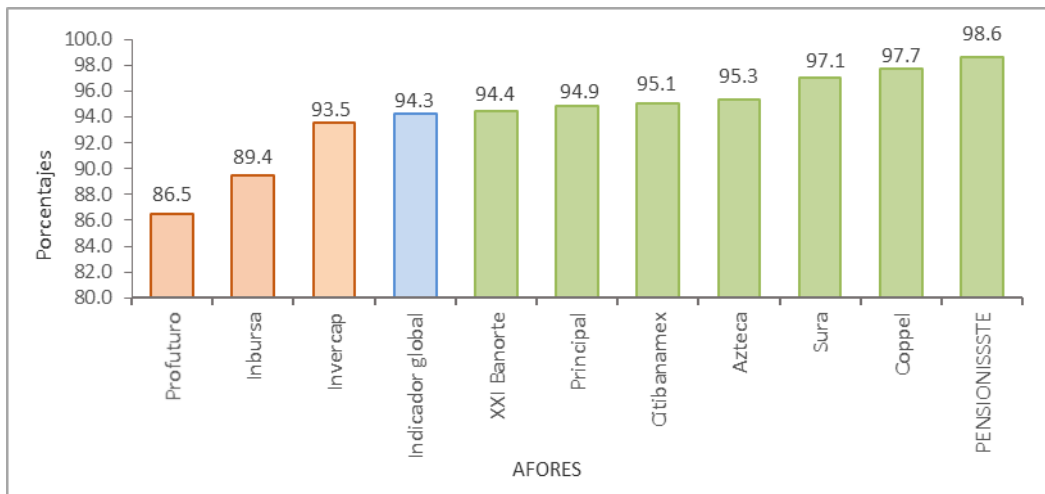
^{33/} Comité Interinstitucional para la Igualdad de Género en las Entidades Financieras, **Diagnóstico de la incorporación de la perspectiva de género en el quehacer de las entidades financieras en México**, México, 2022.

^{34/} Conforme a lo establecido en el artículo 35 de las Disposiciones de Carácter General en materia de servicio a los usuarios de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la CONSAR contrató a una casa encuestadora para evaluar la calidad de los servicios que las AFORES brindan a los usuarios del SAR, a efecto de conocer el nivel de satisfacción que los usuarios tienen del servicio brindado por su AFORE; identificar las áreas de oportunidad para mejorar el servicio y obtener las experiencias positivas de los usuarios sobre la calidad de los servicios que les ofrecen. Se realizó una muestra de 4,000 entrevistas efectivas a nivel nacional del 31 de agosto de 2021 al 24 de septiembre de 2021, siendo la población objetivo los hombres y mujeres mayores de 18 años que solicitaron un servicio en el SAR de manera presencial o en línea en los últimos 12 meses y los resultados fueron presentados en octubre de 2021.

realizado, ya que consideraron que el proceso fue ágil y la atención del personal fue buena; sin embargo, se evidenciaron áreas de oportunidad en la gestión de algunos trámites, ya que los encuestados que retiraron su ahorro voluntario se manifestaron muy satisfechos con el proceso, pero insatisfechos con los trámites asociados a la separación de cuentas o el retiro parcial por desempleo, porque desde su perspectiva las AFORES tardaron en dar la respuesta o consideraron que el trámite fue complicado, por lo que se identificó que la satisfacción es diferenciada por tipo de trámite. En cuanto a la medición de la confianza general en las AFORES así como la inversión de los ahorros, el 70.0% de los usuarios encuestados declaró tener mucha confianza en sus administradoras de recursos, el 23.0% algo de confianza, mientras que el porcentaje restante expresó tener poca o nula confianza o les resultó indiferente.

El “Medidor de atributos y servicios de las AFORES (+MAS AFORE)” es un indicador creado por la CONSAR para que los trabajadores cuenten con un criterio adicional de comparación del desempeño de las administradoras, que incluye una categoría denominada “Calidad operativa” que mide la calidad con la que las AFORES brindan sus servicios. Los resultados del indicador se muestran en la gráfica siguiente:

RESULTADOS DEL INDICADOR CALIDAD OPERATIVA DEL +MAS AFORE, 2021
(Porcentajes)



FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la CONSAR.

Se identificó que, en materia de calidad operativa, 8 de las 10 AFORES lograron cumplimientos superiores al 90.0%, al atender y concluir los trámites que les fueron solicitados por los trabajadores, mientras que las 2 restantes oscilaron entre el 86.5% y el 89.4%. Adicionalmente, la CONSAR ajustó los subindicadores con base en la evolución del sistema, ya que eliminó la puntuación extra que se le otorgaba a las administradoras por contar con servicios mediante la aplicación AforeMóvil cuando todas se incorporaron a dicha herramienta, e incluyó como criterios de evaluación a los nuevos aportantes al

sistema y el cambio de SIEFORE, lo que impulsó a las administradoras a mejorar su desempeño y atraer más ahorradores para una mejor valoración.

Mediante la emisión de las DCG en materia de operaciones del SAR, la CONSAR reguló el expediente electrónico único, como un mecanismo para mejorar la operación de las AFORES, que alberga los documentos y datos biométricos del trabajador, para controlar y registrar de los movimientos realizados. Al respecto, a 2021 se tenían acumulado 39,432,440 trabajadores con expediente electrónico.

En 2021, la CONSAR emitió un tope máximo para el cobro de comisiones por cuotas obligatorias del 0.566%, el cual sería vigente a partir de 2022 y conforme a las mejores prácticas internacionales, lo que representó una disminución de 24 puntos base respecto de la autorizada en 2020 del 0.808%. La decisión de la CONSAR de disminuir las comisiones se sustentó en dos mecanismos: los estudios realizados por la OCDE, ^{35/} y la regulación y diagnósticos nacionales; en el primero se identificó que aunque las comisiones en México tuvieron una tendencia a la baja, aún fueron elevadas si se comparaban internacionalmente, aunado a que el organismo internacional señaló que al reducir las comisiones a la mitad se podrían aumentar los beneficios pensionarios en 10.0%; en el segundo, se constató que conforme al anexo único de estándares en el mercado internacional publicado por la CONSAR en 2019 y con base en la metodología de 2021, el tope máximo se calculó con el promedio aritmético de las comisiones cobradas en los sistemas de contribución definida de los Estados Unidos de América, Colombia y Chile.

Asimismo, se verificó que la CONSAR realizó diagnósticos de la situación financiera de las 10 AFORES que operaron en 2021, en los que analizó la evolución de su participación en el mercado; el saldo promedio en sus cuentas administradas y los activos netos; los ingresos percibidos por comisiones; la utilidad neta; los gastos totales; el ahorro voluntario y solidario de los trabajadores; los retiros realizados, entre otras variables, con lo que determinó si las comisiones propuestas por ellas eran suficientes para aportar valor al trabajador y si se encontraban dentro del intervalo obtenido del análisis de ingresos, utilidades y costos, con lo que buscó establecer un equilibrio entre los beneficios que pueden obtener en el SAR tanto los trabajadores, como las AFORES. La CONSAR estimó que para un empleado que percibe 5 salarios mínimos durante toda su vida laboral, la reducción en las comisiones representaría un aumento del 5.5% en el monto de la pensión, mientras que la tasa de reemplazo aumentaría en 2.7 puntos porcentuales. ^{36/}

^{35/} OCDE, *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 indicators*, París, 2019; *OECD Reviews of Pension Systems: Mexico*, París, 2016.

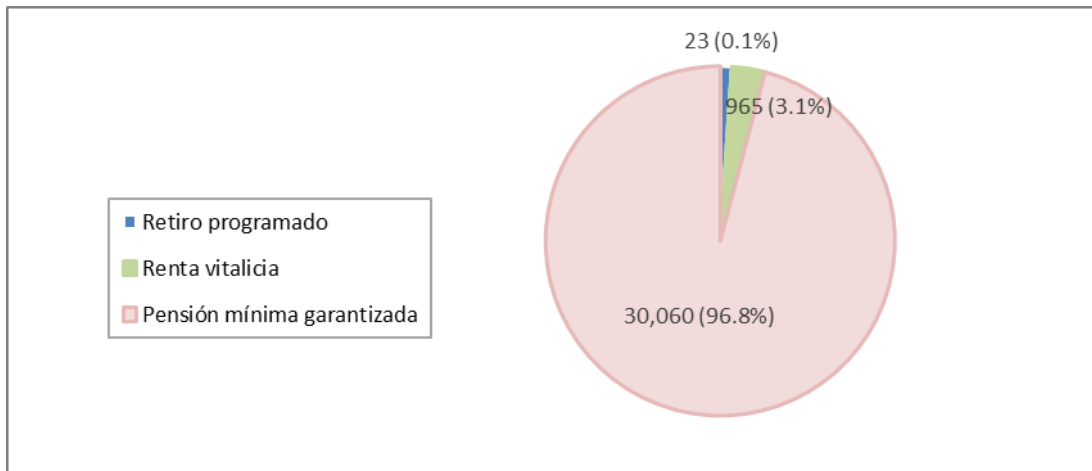
^{36/} Estimación realizada por la CONSAR con base en los siguientes supuestos: trabajador que percibe 5 salarios mínimos de 2021 (21,538 pesos mensuales); carrera salarial plana; inicio de cotización al SAR a los 25 años; edad de retiro 65 años; densidad de cotización 80.0%; rendimiento real anual antes de comisión 4.0%; comisiones cobradas del 0.807% y 0.57%; la pensión corresponde a una RV sin beneficios con tasa de descuento del 3.5% y la tasa de reemplazo como porcentaje del salario promedio.

La reducción de las comisiones impulsa a las AFORES para que focalicen su modelo de negocio en dos vertientes fundamentales para la operación del SAR: la confianza de los trabajadores en las administradoras y del propio sistema de retiro, así como en el fomento del ahorro voluntario, ya que si incrementan los activos que administran por este concepto, obtendrían más ganancias, y el efecto también sería positivo para el trabajador con una mejor tasa de reemplazo.

La CONSAR analizó la situación de los primeros pensionados de la Generación AFORE IMSS, al corte de 2021, con lo que determinó que la etapa de desacumulación se aceleró por la entrada en vigor de la reforma a la LSS de 2020, por lo que más trabajadores se beneficiaron ante la disminución de semanas cotizadas requeridas para solicitar una pensión, siendo el monto promedio de las pensiones de 4,734 pesos y la tasa de reemplazo promedio del 75.0%.

Con la información de la CONSAR y las bases de datos de los institutos de seguridad social a las que ésta tiene acceso, se identificó que en 2021 se otorgaron 31,048 pensiones por cuentas individuales,^{37/} como se muestra en la gráfica siguiente:

PENSIONADOS POR CUENTAS INDIVIDUALES EN 2021
(Pensionados y porcentajes)



FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la CONSAR.

^{37/} El dato hace referencia a las pensiones otorgadas, registradas en el Datamart (base de datos conformada con la información relativa a los prospectos de pensión, resoluciones de pensión, negativas de pensión y concesiones de pensión emitidas por el IMSS o el ISSSTE, de las cuales se desprende el derecho a la disposición de recursos de las cuentas individuales de los trabajadores) y diagnosticadas por la Empresa Operadora como aceptadas; se utilizó como filtro la fecha de emisión de resolución de pensión y la secuencia de pensión, e incluyen las pensiones otorgadas por cesantía y vejez. Los datos consultados corresponden a la información disponible al 8 de septiembre de 2022.

Con la información disponible, se identificó que 30,060 (96.8%) pensionados carecieron de un monto acumulado suficiente para adquirir alguna modalidad de pago pensionario, por lo que el Gobierno Federal subsidió parte de su retribución mediante una pensión mínima garantizada, 965 (3.1%) contrató una aseguradora y adquirió una renta vitalicia, por lo que recibirán el mismo monto más el ajuste proporcional de la inflación en los años subsecuentes, y 23 (0.1%) personas prefirieron un retiro programado, por lo que la AFORE seleccionada pagará una pensión que se recalculará cada año hasta que se agoten los recursos en su cuenta individual. También se identificaron 83,898 casos recibieron una negativa de pensión, por no cumplir el requisito de tiempo laborado establecido en la ley del instituto de seguridad social al que estaban adscritos y les fue pagado en efectivo los recursos acumulados en sus cuentas individuales, los cuales fueron, en promedio, de 62.6 mdp cuando eran trabajadores al amparo de la LSS y 503.4 mdp si cotizaron bajo la LISSSTE.

La CONSAR realizó un estudio en el cual cuantificó los cambios que podría producir la última reforma a la LSS ^{38/} en cuanto a cobertura, suficiencia y costos fiscales de la denominada Generación AFORE de 2021 a 2100, y previó un incremento en la cobertura del 25.0% al 34.0%, debido a la reducción de semanas cotizadas, y que la pensión se mejorará en un 45.0% por el incremento en las aportaciones y la reducción de comisiones, por lo que se estima que la tasa de reemplazo pase del 44.0% al 65.0%.

La CONSAR acreditó que, en 2021, analizó mensualmente diversas variables que inciden en la evolución de los mercados financieros a nivel local y global, tales como los índices accionarios; el tipo de cambio; los precios del petróleo, y el mercado de deuda, con lo que coadyuvó a la protección de los recursos e intereses de los trabajadores y al fortalecimiento del SAR.

6. Sistema de Control Interno Institucional

Como resultado de la evaluación del Sistema de Control Interno Institucional (SCII) de 2020, la CONSAR incluyó 57 acciones de mejora en el Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI) 2021; no obstante, aunque hubo elementos de las normas de control que cumplieron al 100.0%, la comisión adicionó acciones para promover de manera permanente el adecuado funcionamiento del sistema y el cumplimiento de metas y objetivos institucionales, por lo que determinó 74 actividades a las que les dio seguimiento en 2021 y al cierre de ese año las concluyó al 100.0%.

En 2021, el cumplimiento general del SCII reportado en el “Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional” fue del 97.8%, 0.6 puntos porcentuales menos que lo reportado en 2020 (98.4%), al disminuir el porcentaje de cumplimiento en la norma “Actividades de control” y en la norma “Información y comunicación”. El resultado por norma general de control interno se muestra a continuación:

^{38/} La reforma a la Ley del Seguro Social de 2020 establece que la CONSAR, después de 10 años de entrada en vigor de dicha reforma, deberá enviar a la SHCP el análisis de los resultados obtenidos de su aplicación.

CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS GENERALES DE CONTROL INTERNO DE LA CONSAR, 2017-2021
(Porcentaje)

| Norma | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|
| Cumplimiento General | 81.6 | 85.7 | 97.4 | 98.4 | 97.8 |
| Ambiente de Control | 91.7 | 100.0 | 96.4 | 92.8 | 94.2 |
| Administración de Riesgos | 55.8 | 35.8 | 94.4 | 99.3 | 100.0 |
| Actividades de Control | 88.4 | 99.1 | 97.3 | 100.0 | 95.5 |
| Informar y Comunicar | 88.6 | 99.2 | 100.0 | 100.0 | 99.4 |
| Supervisión y Mejora Continua | 83.3 | 94.4 | 99.1 | 100.0 | 100.0 |

FUENTE: Elaboración propia con base en los Informes Anuales del Estado que Guarda el SCII de la CONSAR, 2017-2021

La evaluación realizada al SCII en 2021 se aplicó a cinco procesos sustantivos involucrados directamente con la regulación y supervisión del SAR y uno administrativo. Las normas con el mayor porcentaje de cumplimiento en 2021 fueron “Administración de Riesgos” y “Supervisión y Mejora Continua” con el 100.0%, debido a que la CONSAR implementó acciones que atendieron y mitigaron los distintos riesgos, utilizó los resultados de las auditorías para retroalimentar a las áreas responsables y mejoró los procesos con el establecimiento de controles.

La norma que presentó menor porcentaje de cumplimiento en 2021 fue “Ambiente de Control” con un 94.2%; no obstante, tuvo un incremento de 1.4 puntos porcentuales respecto de 2020 (92.8%), ya que la CONSAR difundió las metas y objetivos institucionales, determinó mejoras mediante su Programa de Prácticas de Transformación y contó con un Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses. En lo referente a la norma “Actividades de Control”, la comisión acreditó un 95.5%, 4.5 puntos porcentuales menos que lo alcanzado en 2020 del 100.0%, pues la elaboración e integración del Balanced Scorecard tuvo un cumplimiento del 72.2%, lo que bajó el desempeño general de la norma; no obstante, la CONSAR planteó medidas de verificación para mejorar su desempeño mediante reportes de avance; mientras que en “Información y Comunicación” la CONSAR cumplió con el 99.4% al tener implementados sistemas de información que generan de manera oportuna suficiente y confiable, informes respecto del logro del plan estratégico, objetivos y metas institucionales.

La CONSAR evaluó anualmente su SCII de 2017 a 2021, el cual presentó un crecimiento de 16.2 puntos porcentuales, al pasar del 81.6% en 2017 al 97.8% en 2021; ya que todas las normas tuvieron un aumento en el porcentaje de cumplimiento durante el periodo de análisis; la norma de “Administración de Riesgos” tuvo el crecimiento más significativo, al pasar del 55.8% al 100.0%; mientras que la norma de “Ambiente de Control” fue la que incrementó en menor medida, al pasar del 91.7% al 94.2%.

7. Sistema de Evaluación del Desempeño y rendición de cuentas

En 2021, la CONSAR contó con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario (Pp) G003 “Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro” para medir su desempeño; no obstante, con el análisis de la lógica vertical de la MIR del Pp

G003, se identificaron áreas de mejora, ya que un objetivo de nivel Fin, uno de Propósito y uno de Componente no se sujetaron a la sintaxis establecida en los Lineamientos para el proceso de seguimiento y modificación extemporánea de los instrumentos de Seguimiento del Desempeño de los Programas presupuestarios para el ejercicio fiscal 2021 y la Guía para el diseño de la MIR; el objetivo de nivel Propósito no indicó de forma clara la población objetivo del Pp; un objetivo de nivel Componente no representó un servicio terminado y no se incluyó un objetivo de nivel Actividad que refiera a las acciones de difusión de información en materia de educación previsional.

En relación con la lógica horizontal, se observaron las áreas de mejora siguientes: en el indicador de nivel Propósito no se precisó la unidad de medida; en un indicador de nivel Componente, el método de cálculo no fue adecuado al no establecer la variable divisora; se identificaron imprecisiones en el nombre y método de cálculo de dos indicadores de nivel Componente y dos de Actividad y la meta de un indicador de nivel Actividad no fue adecuada pues estableció una meta superior a la máxima posible de acuerdo con su método de cálculo.

Al respecto, en julio de 2021, la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la SHCP calificó la MIR del Pp G003 como no factible, por lo que emitió recomendaciones para su actualización y mejora; como hechos posteriores al ejercicio fiscalizado, la CONSAR evidenció la comunicación con la UED para dar seguimiento a dichas recomendaciones y acreditó las modificaciones realizadas a la MIR para el ejercicio fiscal 2022.

En relación con el cumplimiento de las metas establecidas en la MIR 2021 del Pp G003, se revisó la información reportada en los informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, y la Cuenta Pública de 2021, la cual se muestra en el cuadro siguiente:

AVANCE DE LOS INDICADORES DEL PP G003 "REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO" REPORTADOS EN LOS INFORMES SOBRE LA SITUACIÓN ECONÓMICA, LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA DEUDA PÚBLICA, Y LA CUENTA PÚBLICA, 2021
(Meta y porcentaje de avance)

| Nivel/ Indicador | Frecuencia del indicador | 1er Trimestre | | 2o Trimestre | | 3er Trimestre | | 4to trimestre | | Cuenta Pública 2021 | | Dif. ^{1/} |
|---|--------------------------|-----------------------------|---|--------------|-----------------------|---------------|-------------------------|---------------|------------------------------|---------------------|-----------|--------------------|
| | | Meta | Avance al periodo (%) | Meta | Avance al periodo (%) | Meta | Avance al periodo (%) | Meta | Avance al periodo (%) | Meta | Realizado | |
| Ramo 06 Hacienda y Crédito Público | | | | | | | | | | | | |
| G003 "Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro" | | | | | | | | | | | | |
| Fin | | | | | | | | | | | | |
| Proporción de los recursos administrados del SAR con respecto al PIB | Anual | n.d. | n.a. | n.d. | n.a. | n.d. | n.a. | 21.0 | 97.2 | 21.0 | 97.2 | n.a. |
| Propósito | | | | | | | | | | | | |
| Crecimiento Real de Saldo de Ahorro Voluntario | Anual | n.d. | n.a. | n.d. | n.a. | n.d. | n.a. | 30.0 | 55.5 | 30.0 | 55.5 | n.a. |
| Componente | | | | | | | | | | | | |
| Porcentaje de cumplimiento al Programa de Supervisión de la CONSAR | Semestral | n.d. | n.a. | 49.2 | 100.0 | 49.2 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | n.a. |
| Porcentaje de sanciones administrativas | Semestral | n.d. | n.a. | 90.0 | 107.7 | 90.0 | 107.7 | 90.0 | 95.5 | 90.0 | 101.8 | 6.3 ^{2/} |
| Porcentaje de acciones de información del SAR y Educación Previsional a través de diferentes medios | Semestral | n.d. | n.a. | 25.0 | 100.0 | 25.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | n.a. |
| Actividad | | | | | | | | | | | | |
| Porcentaje de informes de vigilancia financiera emitidos | Trimestral | 23.0 | 100.0 | 48.0 | 104.2 | 75.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | n.a. |
| Porcentaje de informes emitidos de procesos operativos atendidos | Trimestral | 19.1 | 131.2 | 50.0 | 100.0 | 75.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | n.a. |
| Porcentaje de informes de vigilancia emitidos | Trimestral | 16.7 | 199.9 | 50.0 | 100.0 | 66.7 | 125.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | n.a. |
| Porcentaje de informes de inspección financiera emitidos | Trimestral | 23.1 | 100.0 | 50.0 | 100.0 | 75.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | n.a. |
| Porcentaje de cumplimiento del programa de visitas de inspección operativa | Trimestral | 38.5 | 130.0 | 50.0 | 100.0 | 50.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | n.a. |
| Porcentaje de cumplimiento del plazo para emitir sanciones | Trimestral | 120.0 | 82.8 | 95.0 | 103.3 | 95.0 | 104.9 | 95.0 | 104.3 | 95.0 | 104.3 | n.a. |
| Porcentaje de cumplimiento de publicación de información estadística | Trimestral | n.d. ^{3/} | n.d. ^{3/} | 50.0 | 100.0 | 75.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | n.a. |
| | | Cumplimiento menor al 60.0% | Cumplimiento mayor al 90.0% y menor al 100.0% | | | | Cumplimiento del 100.0% | | Cumplimiento mayor al 100.0% | | | |

FUENTE: Elaboración propia con base en los cuatro informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2021, y la Cuenta Pública 2021.

n.a. No aplica.

n.d. No disponible.

^{1/} Diferencia entre el avance reportado al cuarto trimestre y la Cuenta Pública 2021.

^{2/} El indicador presenta una diferencia en el avance reportado en la Cuenta Pública y el cuarto informe trimestral, pues en Cuenta Pública se informó el avance anual calculado con lo realizado al primer y segundo semestre de 2021, mientras que lo registrado en el cuarto informe trimestral sólo incluyó lo realizado en el segundo semestre de ese año.

^{3/} La CONSAR señaló que, debido a la actualización de la MIR en marzo de 2021, se modificó la periodicidad del indicador de semestral a trimestral por lo que el sistema no permitió registrar la meta y avance al primer trimestre.

Se identificó que 8 indicadores (66.7%) presentaron un porcentaje de cumplimiento del 100.0% respecto de su meta anual; en 2 (16.7%) el cumplimiento fue superior al 100.0%, en un rango de entre el 101.8% y el 104.3%; en 1 (8.3%) se registró un porcentaje de cumplimiento del 97.2% y 1 (8.3%), el de “Crecimiento Real de Saldo de Ahorro Voluntario”, registró un valor del 55.5%; al respecto la CONSAR señaló que tal comportamiento se debió a situaciones externas, atribuibles al aumento de la inflación y el impacto económico por la pandemia de COVID-19 que inhibió el ahorro voluntario de los trabajadores, por lo que el saldo fue menor que el proyectado.

Asimismo, la CONSAR dispuso de un tablero de indicadores para monitorear el avance en la consecución de sus objetivos institucionales, el cual incluyó 29 indicadores distintos de los de la MIR 2021, como se muestra en el cuadro siguiente:

RESULTADOS DE LOS INDICADORES ESTRATÉGICOS VINCULADOS CON LA REGULACIÓN, SUPERVISIÓN Y PROMOCIÓN DEL SAR ESTABLECIDOS EN LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE LA CONSAR, 2021
(Línea estratégica, indicador, método de cálculo, valor aceptable, meta anual y resultado)

| L.E. | Núm. | Denominación del indicador | Método de cálculo | Valor aceptable | Meta anual | Resultado |
|---|------|--|--|-----------------|------------|-----------|
| Fortalecer el funcionamiento operativo de la CONSAR | 1 | Porcentaje de cobertura del programa de visitas de inspección y de supervisión a distancia en materia operativa y contable | (Número total de entidades inspeccionadas / Número total de entidades a inspeccionar programadas) * 100 | 85.0% | 100.0% | 100.0% |
| | 2 | Supervisión del precio en SI Bolsa ^{1/} | (Número total de días en los que se supervisaron las SIEFORE / Número total de días hábiles al año) * 100 | 80.0% | 100.0% | 100.0% |
| | 3 | Eficiencia en Proceso de Supervisión | (Sumatoria de los días transcurridos entre el inicio de la visita y el levantamiento del acta de conclusión para todas las visitas abiertas en el periodo) / Número de visitas abiertas en el periodo) | 119.0 días | 79.0 días | 78.5 días |
| | 4 | Calidad en Proceso de Supervisión (Global) | (Sanciones no Procedentes Global / (Asuntos Turnados Global - PCs)) *100 | 15.0% | 10.0% | 8.4% |
| | 5 | Calidad en Proceso de Supervisión (VF) | (Sanciones no Procedentes VF / (Asuntos Turnados VF - PCs)) *100 | 15.0% | 10.0% | 10.9% |
| | 6 | Calidad en Proceso de Supervisión (VO) | (Sanciones no Procedentes VO / (Asuntos Turnados VO - PCs)) *100 | 15.0% | 10.0% | 7.4% |
| | 7 | Calidad en Proceso de Supervisión (CGIV) | (Sanciones no Procedentes CGIV / (Asuntos Turnados CGIV - PCs)) *100 | 15.0% | 10.0% | n.a. |
| | 8 | Calidad en Proceso de Supervisión (PLD) | (Sanciones no Procedentes PLD / (Asuntos Turnados PLD - PCs)) *100 | 15.0% | 10.0% | 50.0% |
| | 9 | Promedio cumplimiento plazo normativo de reporte de incidencias recibidas | (Sumatoria de incidencias recibidas en el periodo / Total de incidencia resueltas en el plazo normativo en el periodo) | 95.0% | 100.0% | 99.0% |
| | 10 | Modificaciones regulatorias enviadas a CONAMER y publicadas en el DOF | (Modificaciones regulatorias enviadas a CONAMER y publicadas en el DOF/ Modificaciones regulatorias en el Programa de Mejora Regulatoria) *100 | 70.0% | 80.0% | n.a. |
| | 11 | Modificaciones regulatorias de acuerdo con plan de cambios regulatorios anual (VF) | (Modificaciones regulatorias enviadas a CONAMER y publicadas en el DOF/ Modificaciones regulatorias en el Programa de Mejora Regulatoria) *100 | 70.0% | 80.0% | 100.0% |
| | 12 | Modificaciones regulatorias de acuerdo con plan de cambios regulatorios anual (VO) | (Modificaciones regulatorias enviadas a CONAMER y publicadas en el DOF/ Modificaciones regulatorias en el Programa de Mejora Regulatoria) *100 | 70.0% | 80.0% | 100.0% |
| Impulsar la competitividad del SAR | 13 | Índice de Eficiencia Regulatoria (CONAMER) | (Dictámenes de impacto regulatorio rechazadas por CONAMER/ Disposiciones presentadas ante CONAMER) *100 | 70.0% | 60.0% | n.a. |
| | 14 | Actualización de la matriz de Supervisión de acuerdo con los actos de Inspección y Vigilancia realizados (VO) | 1 = Se actualiza 0= No se actualiza | 1 | 1 | 1 |
| | 15 | Encuesta de Evaluación a Visitas Operativas | (Número de reactivos positivos / Total de reactivos) *100 | 80.0% | 85.0% | 100.0% |
| | 16 | Actualización de la matriz de Supervisión de acuerdo con los actos de Inspección y Vigilancia realizados (VF) | 1 = Se actualiza 0= No se actualiza | 1 | 1 | 1 |
| | 17 | Encuesta de Evaluación a Visitas Financiera | (Número de reactivos positivos / Total de reactivos) *100 | 60.0% | 80.0% | n.a. |

| L.E. | Núm. | Denominación del indicador | Método de cálculo | Valor aceptable | Meta anual | Resultado |
|--|------|--|---|-----------------|------------|-----------|
| Impulsar la competitividad del SAR | 18 | Porcentaje de sanciones administrativas | (Número total de dictámenes de incumplimientos que derivan en una sanción para las AFORE en el año de reporte / Número total de dictámenes de incumplimiento) *100 | 85.0% | 90.0% | 91.7% |
| | 19 | Sanciones (agravadas global) | (Número de sanciones agravadas en el año / Total de sanciones impuestas en el año (OPIs e inspección)) * 100 | 40.0% | 35.0% | 0.2% |
| | 20 | Sanciones (agravadas VF) | (Número de sanciones agravadas en el año tomadas por VF / Total de sanciones impuestas en el año (OPIs e inspección)) * 100 | 25.0% | 20.0% | 0.0% |
| | 21 | Sanciones (agravadas VO) | (Número de sanciones agravadas en el año tomadas por VO / Total de sanciones impuestas en el año (OPIs e inspección)) * 100 | 25.0% | 20.0% | 0.4% |
| | 22 | Sanciones (graves) | (Número de sanciones graves impuestas en el año / Número de sanciones impuestas en el año - PCs global) *100 | 55.0% | 60.0% | 25.1% |
| | 23 | Sentencias favorables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa | (Número de sentencias ganadas / Número total de sentencias emitidas) * 100 | 40.0% | 50.0% | 52.0% |
| | 24 | Sentencias favorables ante los Tribunales Colegiados | (Número de sentencias ganadas / Número total de sentencias emitidas) * 100 | 50.0% | 60.0% | 89.0% |
| | 25 | Sentencias favorables ante la Suprema Corte | (Número de sentencias ganadas / Número total de sentencias emitidas) * 100 | 50.0% | 60.0% | n.a. |
| | 26 | Juicios concluidos de manera favorable | (Número de sentencias ganadas / Número total de sentencias emitidas) * 100 | 50.0% | 60.0% | 34.0% |
| | 27 | Nivel de litigio en sanciones | (Número de sentencias ganadas / Número total de sentencias emitidas) * 100 | 20.0% | 15.0% | 18.2% |
| Fortalecer el desempeño e imagen del SAR | 28 | Nuevos aportantes | ((Número de nuevos aportantes que hicieron Ahorro Voluntario en el año en cálculo/ Número de aportantes que hicieron AV por primera vez en el periodo anterior)-1)*100 | 22.1% | 29.5% | 71.4% |
| | 29 | Incremento en aportaciones de ahorro voluntario vía Ventanilla | ((Cantidad de aportaciones de Ahorro Voluntario vía Ventanilla realizadas el año actual / Cantidad de aportaciones de Ahorro Voluntario vía ventanilla realizadas el año anterior) -1) *100 | 35.0% | 45.0% | 62.1% |

| | | | | |
|----------------|--|---|---------------------------------------|------------------------------------|
| Sin resultados | Resultado inferior al valor mínimo aceptable | Resultado superior al valor mínimo aceptable, pero inferior a la meta anual | Resultado equivalente a la meta anual | Resultado superior a la meta anual |
|----------------|--|---|---------------------------------------|------------------------------------|

FUENTE: Elaboración propia con base en el mapa estratégico de la CONSAR y los resultados de 2021 del tablero de indicadores correspondiente a su planeación institucional.

1/ SI Bolsa es la plataforma electrónica de Grupo Bolsa Mexicana de Valores que brinda información bursátil nacional e internacional.

NOTA: La totalidad de los indicadores considerados son de periodicidad anual.

L.E. Línea Estratégica, de acuerdo con el mapa estratégico de la CONSAR.

n.a: No aplica, debido a que, durante 2021, la CGIV no turnó asuntos a sanciones; no se emitieron los lineamientos por parte de la CONAMER para elaborar un nuevo Programa de Mejora Regulatoria; el total de los análisis de impacto regulatorio se dictaminaron en sentido positivo por la CONAMER, y la VF no concluyó ninguna visita que pudiera ser evaluada con encuesta.

Abreviaturas: CGIV: Coordinación General de Información y Vinculación; CONAMER: Comisión Nacional de Mejora Regulatoria; OPIS: Oficios de Posible Incumplimiento; PCs: Programas de Corrección; PLD: Prevención de Lavado de Dinero; VF: Vicepresidencia Financiera; VO: Vicepresidencia Operativa.

De los 29 indicadores, 4 (13.8%) alcanzaron la meta anual; 14 (48.3%) la superaron; 3 (10.3%) se encontraron por debajo, pero cumplieron con el valor mínimo aceptable fijado por la comisión; 3 (10.3%) no alcanzaron el valor mínimo aceptable y 5 (17.3%) no reportaron resultados, ya que no fueron aplicables para el año en cuestión. Lo anterior implicó un área de mejora para que la comisión valore el ajuste a las metas de los indicadores de su planeación estratégica, asegurándose de que mejoren los resultados e impacto del desempeño institucional y, a su vez, implemente mecanismos para su consecución.

La CONSAR, en el transcurso de la auditoría, instruyó las acciones de control para definir las metas de los indicadores de su planeación estratégica con base en los resultados y experiencias del ejercicio fiscal previo a su implementación, pues evidenció que, con motivo del proceso de actualización de su planeación estratégica que inició en 2022, las áreas de la

comisión revisaron los indicadores establecidos en años previos y determinaron los que serán eliminados y a los que dará continuidad, por lo que, para éstos últimos, así como para los nuevos indicadores que las áreas definan, se establecerán las metas y los valores aceptables para cumplir a partir de 2023, con base en los resultados de 2022 y se les dará seguimiento mediante una semaforización, a fin de mejorar los resultados e impacto del desempeño institucional y contar con mecanismos para su consecución, con lo que se solventa lo observado.

En relación con la rendición de cuentas, se identificó que en la Estrategia Programática (EP) del Ramo 06 “Hacienda y Crédito Público” del PEF 2021, la comisión estableció objetivos relacionados con la inspección, vigilancia y sanción a los participantes del SAR; la coordinación, el diseño, la implementación y el seguimiento de políticas para disminuir el cobro de comisiones por parte de las AFORES; los traspasos de cuentas individuales; el fomento al ahorro voluntario y las actividades de promoción, la difusión del SAR y la atención a trabajadores.

La CONSAR remitió los Informes Trimestrales de 2021 al H. Congreso de la Unión, en los que informó sobre las actividades que desempeñó asociadas con la actualización de la normativa, la habilitación de trámites diversos mediante la aplicación digital “AforeMóvil”, los resultados de los convenios de colaboración en los que participó y la autorización del máximo establecido de las comisiones que podrán cobrar las AFORES en 2022. En el Informe Anual de Labores 2021, ^{39/} la comisión informó sobre los documentos normativos actualizados, así como el número de actos de vigilancia e inspección operativa, jurídica, financiera y de servicios; la elaboración y dictaminación de oficios e informes por posibles incumplimientos e irregularidades; la recepción de programas de corrección; las sanciones impuestas; la asignación y reasignación de cuentas individuales entre las AFORES y la promoción de la inclusión financiera y el ahorro voluntario, así como en materia de educación financiera y previsional. Asimismo, en ambos tipos de informes, presentó un panorama general del SAR mediante estadísticas asociadas con el monto de los activos netos de las SIEFORES, las aportaciones y rendimientos en el SAR, la composición de las carteras de inversión de las sociedades de inversión, las plusvalías o minusvalías registradas, las cuentas individuales administradas, los traspasos de cuentas realizados, la evolución de los retiros parciales y la comisión promedio cobrada por las AFORES.

El presupuesto ejercido en 2021 (265,976.5 mdp), mediante el Pp G003, fue equivalente al modificado y superior en 104,852.2 mdp (65.1%) al aprobado (161,124.3 mdp), lo que significó un incremento de 27,475.0 mdp (11.5%), respecto del monto ejercido en 2020 (238,501.5 mdp), debido principalmente a una mayor erogación en materiales y suministros, servicios generales e inversión física, destinada a la adquisición de productos farmacéuticos; el arrendamiento de edificios, bienes informáticos, patentes, derechos de autor y otros servicios.

^{39/} Disponible para su consulta en <https://www.gob.mx/consar/documentos/informe-anual-de-labores-consar>

8. Avance en el cumplimiento de las metas y Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueron asumidos por los países integrantes de la Organización de las Naciones Unidas, entre ellos México, quienes se comprometieron a adoptar la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, la cual consta de 17 objetivos y 169 metas.

En 2021, la CONSAR vinculó su Pp G003 “Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro” en el portal de la SHCP “Proceso Integral de Programación y Presupuesto” con el ODS número 8 “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” y la meta 8.10 “Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para alentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos”; además, se identificó que el programa contribuyó de forma directa a dicho ODS conforme a lo establecido en la metodología emitida por la SHCP, ya que coadyuvó a la submeta de “acceso a servicios financieros” sin depender de resultados intermedios, ya que en 2021, la CONSAR enfocó sus esfuerzos en el fortalecimiento de la cobertura y confianza del SAR, mediante las labores de regulación y supervisión de los sistemas, que forman parte del sistema financiero mexicano.

Entre las actividades realizadas por la CONSAR en 2021 destacaron el fomento y aumento del ahorro voluntario; la disminución de las comisiones cobradas por las AFORES; las visitas de inspección a los participantes del SAR, los procedimientos de sanción; los programas de corrección y las modificaciones emitidas a la normativa que regula la operación de los sistemas; sin embargo, en cuanto a la medición de su contribución por medio de un parámetro, se identificó que los tres indicadores establecidos para el ODS 8.10 se vincularon con otras instituciones que también son responsables de dicho ODS, pero no con la política de regulación y supervisión del SAR.^{40/} El primer indicador presentó una tendencia descendente, al pasar del 14.3% de sucursales de bancos comerciales por cada 100,000 adultos en 2017 al 13.0% en 2020; el segundo tuvo una tendencia ascendente, ya que avanzó 8.7 puntos porcentuales al disponer de más cajeros por cada 100,00 adultos en 2020 (63.2%) que en 2017 (54.5%), mientras que, en el último indicador, el resultado más reciente fue de 2017, con 36.9% adultos de 15 años o más que tiene una cuenta en el banco o con algún otro proveedor, por lo que no se contó con otro parámetro al cierre del presente informe para su comparación. No obstante, en el Informe Nacional Voluntario 2021 de la Agenda 2030 en México se reportó que entre los principales logros en aprobaciones legislativas con repercusión en los ODS fueron las modificaciones realizadas en el SAR.

^{40/} De acuerdo con el Marco de Indicadores Mundiales para los ODS y metas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, los indicadores del ODS 8.10 se relacionan con la cantidad de sucursales y cajeros automáticos por cada 100.000 adultos, y cuántos tienen una cuenta bancaria. Los resultados de los primeros dos indicadores tienen una cobertura temporal de 2013 a 2020 y el último de 2011 a 2017, disponible en:

<https://agenda2030.mx/ODSGoalSelected.html?ti=T&cveArb=ODS0080&goal=0&lang=es#/ind>

Adicionalmente, se solicitó la opinión de la CONSAR respecto de las principales dificultades relacionadas con el referido ODS, a lo cual la comisión señaló que la desaceleración económica por la pandemia por la COVID-19 provocó un efecto inflacionario más alto de lo proyectado por el banco central en dicho año, por lo que el rendimiento nominal de las SIEFORE Básicas fue menor a los niveles de 2019 y 2020, y que desde su perspectiva se requiere afianzar la noción de que el sistema de pensiones es importante para contar con un círculo virtuoso que le dé fundamentos sólidos a la economía.

Consecuencias Sociales

Con el propósito de proteger los recursos e intereses de los 51.9 millones de trabajadores que mantuvieron sus ahorros en las AFORES por 5,090,561.9 millones de pesos en las 70,436,333 millones de cuentas individuales registradas en el SAR, en 2021, la CONSAR reguló y supervisó a los participantes del SAR, respecto de los límites de inversión, solvencia, liquidez y estabilidad; estableció límites menos restrictivos en el régimen de inversión; implementó medidas para reducir las comisiones promedio de las SIEFORES Básicas del 1.03% en 2017 al 0.81% en 2021, y diseñó estrategias de promoción del ahorro voluntario, el cual se incrementó de 2017 a 2021 en 21.7% en promedio anual, al pasar de 70,180.2 a 153,745.0 millones de pesos.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 8 resultados, de los cuales, en 5 no se detectaron irregularidades y 3 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Dictamen

El presente se emite el 7 de octubre de 2022, 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 objetivo de fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas de la regulación y supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro para lograr la sostenibilidad financiera de sus participantes, a fin de proteger los recursos e intereses de los trabajadores y fortalecer el sistema. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios, en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En los diagnósticos del PRONAFIDE 2020-2024, así como en el árbol de problemas del programa presupuestario G003 "Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro", se identificó que los riesgos operativos y financieros del SAR podrían dificultar el ahorro en las cuentas individuales, producto de las altas comisiones; de un régimen de inversión con límites restrictivos y bajos rendimientos; violaciones de las AFORES a la normativa existente; las bajas contribuciones obligatorias y la baja participación voluntaria por parte de los trabajadores en el sistema; el aumento de retiros parciales que disminuyen el ahorro acumulado y las semanas cotizadas del trabajador; la participación mayoritaria de trabajadores del sector formal en el SAR y el menor involucramiento de mujeres y

trabajadores independientes, lo que podría afectar la protección de los recursos e intereses de los trabajadores, generar desconfianza en el sistema, e inhibir el ahorro voluntario.

La CONSAR es el órgano encargado de la regulación y la supervisión mediante la inspección, vigilancia, prevención y corrección del SAR, cuyo propósito es fortalecer el sistema y contribuir a la protección de los recursos de los trabajadores, mediante la adecuada liquidez, solvencia y estabilidad de los participantes del SAR, en observancia de las disposiciones que los rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros.

En 2021, en materia de regulación, la CONSAR fortaleció el marco normativo para regular el SAR y a sus participantes, que a ese año, se conformaron por 1 Empresa Operadora, 10 AFORES, 100 SIEFORES Básicas, 19 SIEFORES Adicionales y 16 entidades receptoras, toda vez que, en congruencia con la estrategia de reingeniería regulatoria del SAR, gestionó la elaboración, revisión, solicitud de opiniones, análisis de impacto regulatorio y emisión de 13 anteproyectos para la modificación y actualización de sus instrumentos normativos, con el objeto de definir la metodología para el cálculo de las comisiones máximas que las AFORES cobran por administrar los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores, el régimen de inversión de los participantes del SAR, regular la contratación y administración de pensiones por retiro programado, crear la figura de asesor previsional, así como simplificar, adecuar y armonizar el marco legal, reforzar y agilizar procesos y reducir cargas operativas y de costos, de los cuales 9 fueron publicados en el DOF, lo que implicó un incremento del 6.5% respecto de los 7 publicados en 2017, mientras que los 4 restantes, al cierre de 2021, continuaron en proceso de revisión y aprobación; además dispuso de 33 ordenamientos legales vigentes en ese año para normar el funcionamiento del sistema.

En relación con la inspección, en 2021, la CONSAR contó con una metodología de supervisión con un enfoque sustentado en la identificación de los riesgos a los que estuvo expuesto el sistema y la manera en la que éstos se gestionaron y mitigaron para determinar los participantes más vulnerables; definió el tipo de supervisión por realizar y elaboró el PAV 2021 que incluyó los términos en que sería ejecutado del 1 de enero al 31 de diciembre de ese año, ya que, de acuerdo con la CONSAR, la emergencia por la COVID-19 imposibilitó la determinación de una temporalidad específica.

En ese año, la CONSAR programó y realizó 14 visitas de inspección, de las cuales 8 (57.1%) fueron en materia financiera, con lo que verificó la estructura de organización y los sistemas de información de los participantes del SAR; 2 (14.3%) en materia operativa, que se enfocaron en la revisión del traspaso y recertificación de cuentas individuales, así como en los retiros por desempleo y matrimonio realizados por los trabajadores; 2 (14.3%) en materia jurídica con las que verificó la estructura interna, capacitación y difusión de las AFORES y 2 (14.3%) de servicios y publicidad para corroborar la atención, información y servicios otorgados a los trabajadores, lo que representó un cumplimiento del 100.0%, escenario que ejecutó de 2017 a 2021 al registrar un cumplimiento superior al 100.0% exceptuando 2020, en el que realizó el 18.2% de lo programado, como consecuencia de la suspensión de visitas por la COVID-19, por lo que la supervisión del SAR se realizó de manera remota.

Respecto de la vigilancia, en 2021, la CONSAR efectuó 30,180 actos de vigilancia en materia operativa y financiera, mediante el análisis, revisión, comprobación y evaluación de la información de los participantes del SAR, lo que representó un crecimiento del 11.8% en promedio anual respecto de 2017 (19,306); vigiló el cumplimiento de las normas de publicidad mediante la revisión de 1,131 materiales de promoción, educación previsional y de ahorro voluntario enviados por las administradoras; dispuso de una herramienta para realizar el envío de los reportes de operaciones que remiten las administradoras a la UIF de la SHCP en materia de prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo; contó con una estrategia que integró algoritmos predictivos y sistemas de alertas tempranas para analizar información y monitorear el comportamiento de los participantes del SAR; estableció el régimen de inversión mediante el que instauró los límites de concentración de inversiones para las distintas clases de activos para cada una de las sociedades y verificó su cumplimiento, las cuales, de 2017 a 2021, han incorporado en mayor medida la inversión en monedas, instrumentos estructurados, FIBRAS, renta variable, adquisición de mercancías y deuda privada, lo que denotó una apertura a la inversión en otros instrumentos, procurando un mayor rendimiento y diversificación de la cartera, y supervisó diariamente la liquidez, solvencia y estabilidad de los participantes del SAR, a efecto de tener mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores y procurar la sostenibilidad financiera de las AFORES y SIEFORES.

Asimismo, la CONSAR realizó el análisis y autorización de las comisiones propuestas por las administradoras aplicables del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021 y ejecutó acciones para disminuir las comisiones máximas que cobran las AFORES por el uso y administración de los recursos procedentes de las cuotas obrero-patronales mediante las SIEFORES Básicas, al pasar del 1.10% en 2017 al 0.87% en 2021, y aunque el cobro por la administración de los recursos depositados por concepto de ahorro voluntario realizado por 4 sociedades (44.4%) presentó una reducción del 3.1% al pasar del 1.0% en 2017 al 0.88% en 2021, las 5 restantes (55.6%) conservaron un cobro en el periodo de entre el 1.25% y el 1.4%.

En 2021, la CONSAR no realizó gestiones para promover la reducción de las comisiones cobradas por la administración del ahorro voluntario y los estados de cuenta remitidos a los trabajadores por las AFORES no incluyeron las comisiones por la administración del ahorro voluntario que cobrarían en el año calendario siguiente, lo que se identificó como área de mejora, en materia de vigilancia del SAR, para que la CONSAR promueva la reducción de las comisiones que cobran las SIEFORES Adicionales por la administración del ahorro voluntario e incluya en los formatos para la elaboración de los estados de cuenta las comisiones que las AFORES cobrarán por la administración del ahorro voluntario. La comisión, en el transcurso de la auditoría, instruyó las acciones de control para incluir en los formatos de los estados de cuenta la tabla comparativa de comisiones que las AFORES cobran por la administración del ahorro voluntario, la elaboración de diagnósticos mediante los que identificó la naturaleza jurídica y operativa de las SIEFORES Adicionales, así como la proporción y evolución de estos recursos, y el análisis de las acciones para promover la reducción de dichas comisiones, a efecto de favorecer una mayor rentabilidad de los recursos de los trabajadores y propiciar el conocimiento de los trabajadores sobre la operación del SAR para la toma de decisiones.

En materia de prevención y corrección, en 2021, la CONSAR implementó medidas preventivas para preservar la estabilidad del sistema en el contexto de la contingencia sanitaria, y como resultado de la supervisión y sanción emitió 555 dictámenes por posible incumplimiento y recibió 154 programas de corrección, lo que derivó en 786 resoluciones de sanción por 54,159.2 miles de pesos, lo que representó un incremento del 14.5% en promedio anual respecto de las 457 emitidas en 2017 y una reducción del 21.6% en su monto; dichas sanciones fueron aplicadas a 131 participantes, principalmente por irregularidades en la entrega e intercambio de información y en los traspasos de recursos entre administradoras, y aunque se detectaron 126 casos en los que hubo incumplimientos de carácter similar, no agravó las sanciones por conductas reincidentes, lo que implicó un área de mejora para que defina criterios para ello; al respecto, la comisión, en el transcurso de la auditoría, instruyó las acciones de control para definir los criterios para la aplicación del incremento en el monto de las multas por reincidencia en los incumplimientos, mediante la elaboración del anteproyecto de los criterios, a efecto de que con su aplicación se inhiban y, en su caso, se penalicen las conductas reincidentes.

En relación con el pago de las 786 multas impuestas en 2021, se identificó que 350 (44.5%) fueron pagadas por los participantes del SAR al cierre de 2021, de las cuales, 249 se pagaron dentro del plazo de 15 días hábiles a partir de la fecha de notificación y 101 se pagaron fuera de dicho plazo, en un rango de entre 16 y 231 días hábiles; 374 (47.6%) no contaron con registro de pago, ya que 135 fueron impugnadas y para 239 la CONSAR no recibió actualizaciones por parte de los participantes del SAR y el SAT; 22 (2.8%) fueron pagadas en el transcurso de 2022 y las 40 (5.1%) restantes presentaron inconsistencias en las fechas registradas; al respecto, en el transcurso de la auditoría la CONSAR instruyó las acciones de control para incorporar al sistema de sanciones la información y documentación comprobatoria asociada con el pago e impugnación de las multas impuestas por la comisión, a efecto de fortalecer el proceso de seguimiento y monitoreo de las multas impuestas para contar con información actualizada que permita identificar el estado de pago de las sanciones y el cumplimiento de los plazos.

En 2021, los activos administrados por las AFORES que son regulados y supervisados por la CONSAR ascendieron a 5,090,561.9 millones de pesos, de los que 4,936,816.9 millones de pesos (97.0%) fueron por cuotas obligatorias y 153,745.0 millones de pesos (3.0%) por aportaciones voluntarias. De 2017 a 2021, las contribuciones voluntarias crecieron en promedio anual 21.7%, al pasar de 70,180.2 millones de pesos a 153,745.0 millones de pesos, mientras que las obligatorias tuvieron un aumento del 7.5%, al pasar de 3,693,041.8 millones de pesos a 4,936,816.9 millones de pesos.

En conclusión, en 2021, la comisión reguló el SAR mediante la gestión de 13 anteproyectos para la modificación y actualización de sus instrumentos normativos para fortalecer la regulación del sistema; realizó la supervisión mediante una metodología de supervisión basada en riesgos con la que evaluó los riesgos operativos y financieros a los que estuvieron sujetos los participantes del sistema; ejecutó el 100.0% de las visitas de inspección programadas en materia financiera, operativa, jurídica y de servicios y publicidad para verificar la operación y sistemas de información en las instalaciones o equipos

automatizados de los participantes del SAR; ejecutó 30,180 actos de vigilancia con los que analizó, revisó y evaluó la información económica, financiera y de los procesos operativos de los participantes del SAR, monitoreó los límites de inversión a los que debieron sujetarse las SIEFORES; y supervisó diariamente la liquidez, solvencia y estabilidad de los participantes del SAR; como consecuencia de la inspección y vigilancia, impuso 786 sanciones por un monto de 54,159.2 miles de pesos a 131 participantes, a efecto de penalizar y corregir las irregularidades, y mediante acciones de difusión, promoción y educación financiera contribuyó a fortalecer el sistema y proteger los intereses de los 51,939,814 trabajadores y los recursos por 5,090,561.9 millones de pesos en las cuentas individuales.

Durante el transcurso de la auditoría, la CONSAR instruyó las acciones de control para incluir en los formatos de los estados de cuenta la tabla comparativa de comisiones que las AFORES cobran por la administración del ahorro voluntario; elaborar los diagnósticos para identificar la naturaleza jurídica y operativa de las SIEFORES Adicionales, así como la proporción y evolución del ahorro voluntario; definir los criterios para la aplicación del incremento en el monto de las multas por reincidencia en los incumplimientos, e incluir en el sistema de sanciones la información y documentación asociada con el pago e impugnación de las multas impuestas por la comisión.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Mtra. Brenda Vanessa López Gaona

Lic. Ana Luisa Ramírez Hernández

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.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2021, la CONSAR emitió y modificó las normas, reglas y disposiciones necesarias para regular el SAR, a fin de contribuir a proteger los recursos e intereses de los trabajadores y a fortalecer dicho sistema; y analizar la tendencia de 2017 a 2020.
2. Verificar que, en 2021, la CONSAR supervisó a los participantes del SAR, mediante visitas de inspección programadas, a fin de evaluar los riesgos operativos y financieros a los que estuvieron sujetos conforme a lo establecido en su Programa Anual de Visitas, y comprobar la tendencia de las visitas de inspección programadas y realizadas de 2017 a 2020.
3. Verificar que, en 2021, la CONSAR supervisó a los participantes del SAR, mediante la vigilancia, a fin de evaluar sus riesgos operativos y financieros, en términos de los límites establecidos para el régimen de inversión; las comisiones cobradas, así como los resultados de los índices de liquidez, de solvencia y de estabilidad; e identificar la tendencia de 2017 a 2020.
4. Verificar que, en 2021, la CONSAR impuso medidas preventivas para la adecuada operación del SAR y emitió sanciones en los casos en los que, como resultado de la supervisión, identificó incumplimientos a las disposiciones que regulan la operación de los participantes del SAR, y constatar la tendencia y las reincidencias de las irregularidades de 2017 a 2020.
5. Verificar que, en 2021, la CONSAR contribuyó a la protección de los recursos e intereses de los trabajadores, y evaluar en qué medida coadyuvó al fortalecimiento del SAR de 2017 a 2020, mediante el fomento del ahorro voluntario; los retiros realizados; la medición de la calidad de las AFORES y los estudios realizados sobre la operación del SAR.
6. Verificar que, en 2021, la CONSAR evaluó los elementos de control interno para garantizar, con una seguridad razonable, el cumplimiento de sus objetivos y metas en materia de regulación y supervisión de los participantes del SAR, e identificar la tendencia de 2017 a 2020.
7. Analizar la Matriz de Indicadores para Resultados 2021 del Pp G003 "Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro" para medir y evaluar el desempeño de la comisión, así como la rendición de cuentas respecto del ejercicio del presupuesto y del cumplimiento de objetivos y metas en materia de regulación y supervisión de los participantes del SAR, e identificar la tendencia de 2017 a 2020.
8. Verificar, en 2021, la contribución de la CONSAR al avance del cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 8. "Promover el crecimiento económico

sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos", y a la meta 8.10. "Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para alentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos", así como los resultados de 2017 a 2020.

Áreas Revisadas

Las vicepresidencias de Operaciones, Financiera, y Jurídica; así como las coordinaciones de Planeación Estratégica y Proyectos Especiales, y General de Información y Vinculación.