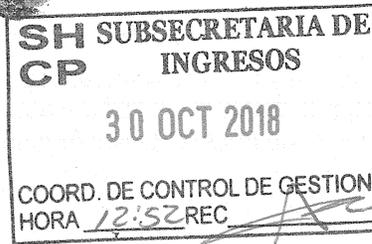


ACUSE



Asunto: Se reitera Dictamen Preliminar sobre el anteproyecto denominado **Disposiciones de Carácter General en materia de servicio a los usuarios de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.**

Ciudad de México, a 29 de octubre de 2018

DR. ALBERTO TORRES GARCÍA
Subsecretario de Ingresos
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado **Disposiciones de Carácter General en materia de servicio a los usuarios de los Sistemas de Ahorro para el Retiro**, así como a su respectivo formulario de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y recibidos en la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) a través del sistema informático correspondiente¹, el 22 de octubre de 2018. Lo anterior, en respuesta al Dictamen Preliminar emitido por esta Comisión el 18 de octubre del presente año, con número de oficio COFEME/18/3982.

Cabe señalar que previo a la emisión del citado Dictamen Preliminar y dentro del procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Capítulo III de la *Ley General de Mejora Regulatoria*² (LGMR), esta CONAMER emitió un oficio de solicitud de ampliaciones y correcciones al AIR correspondiente, el 18 de septiembre de 2018, con número de oficio COFEME/18/3592.

Al respecto, es necesario mencionar que en el oficio COFEME/18/3592 de fecha 18 de septiembre de 2018, esta Comisión comunicó a esa Dependencia la procedencia en la acreditación del supuesto previsto en los artículos Tercero, fracción II y Cuarto del *Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*³ (Acuerdo Presidencial) (i.e. que la dependencia u organismo descentralizado cumpla con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal); ello, en virtud de que el artículo 5, fracciones I, II y XVI de la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*⁴ (LSAR) dispone que la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) regulará mediante disposiciones de carácter general, lo relativo a las operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro, así como para la constitución, organización, funcionamiento y operación de los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR).

Por otro lado, esa Secretaría aludió la procedencia del supuesto indicado en los artículos Tercero, fracción V y Cuarto del *Acuerdo Presidencial* (i.e. los beneficios aportados por la regulación, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, son superiores a

¹ www.cofemersimr.gob.mx

² Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de mayo de 2018.

³ Publicado en el DOF el 8 de marzo de 2017.

⁴ Publicada en el DOF el 23 de mayo de 1996, con su última modificación el 10 de enero de 2014.



los costos de cumplimiento por parte de los particulares). Al respecto, le informo la procedencia de dicho supuesto; ello, en virtud del análisis efectuado por la CONAMER al anteproyecto y a la información del AIR, del día 12 de octubre de 2018, tal y como se detallará más adelante en el presente escrito.

En este sentido, el anteproyecto y su AIR correspondiente quedaron sujetos al procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Capítulo III de la LGMR, por lo que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 25, fracción II, 26, 27, 71, cuarto párrafo y 75 de la LGMR, este órgano desconcentrado tiene a bien emitir el siguiente:

DICTAMEN PRELIMINAR

I. Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria

Tal y como se señaló en el Dictamen Preliminar, con número de oficio COFEME/18/3982, en relación con los requerimientos de simplificación regulatoria previstos en el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial y en el artículo 78 de la LGMR, esta Comisión observa que a través del AIR correspondiente, así como de su documento anexo 20181012142051_46154 Complemento Calidad de Regulación Disposiciones en materia de servicio a Usuarios 20181003 200400.pdf, la SHCP señaló que:

“Derivado de la próxima emisión de las modificaciones de diversos artículos de las Disposiciones de carácter general en materia financiera de los sistemas de ahorro para el retiro, con lo cual se suprimen treinta obligaciones existentes al día de hoy, las cuales representan importantes ahorros al SAR y sus participantes, por lo que con base en las modificaciones y derogaciones que se efectúen, esta CONSAR eliminará las dos obligaciones regulatorias requeridas en términos del artículo Quinto del citado Acuerdo. Lo anterior, con independencia de las eliminaciones que tengan lugar con motivo de la presentación de esa propuesta regulatoria, con lo cual se sumarían en concreto mayores beneficios y reducciones de costos que los considerados de manera aislada por el presente proyecto”.

Al respecto, tales medidas de simplificación regulatoria realizadas por la SHCP a través de las Disposiciones de carácter general en materia financiera, se describen a continuación:

Cuadro 1. Acciones de simplificación regulatoria identificadas por la SHCP			
Referencia en el anteproyecto Disposiciones de carácter general en materia financiera de los sistemas de ahorro para el retiro	Acción	Metodología	Ahorros
Artículo 31, fracción VIII	Se permite seleccionar un índice de renta variable nacional	La implementación de la modificación a la regulación, daría a las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) el beneficio potencial de seleccionar un índice de renta variable nacional que les permita una mayor inversión en acciones nacionales de conformidad con su estrategia de inversión. Lo anterior, ya que actualmente el Régimen de Inversión establece que la inversión en acciones nacionales es el porcentaje del límite máximo de inversión en renta variable (SB1: 10%, SB2: 30%, SB3: 35% y SB4: 45%, según corresponda para cada SIEFORE) resultante de sumar la ponderación de cada acción en el Índice IPC CompMX y el rango de bursatilidad (4%). Por lo anterior, para estimar el ahorro y beneficio, se identificaron algunas acciones cuyo límite de	\$90,263,445.

*Alta
2019-10-18
30-10-18*

2



Cuadro 1. Acciones de simplificación regulatoria identificadas por la SHCP			
Referencia en el anteproyecto Disposiciones de carácter general en materia financiera de los sistemas de ahorro para el retiro	Acción	Metodología	Ahorros
		<p>inversión sería mayor con la elección de alguno de los índices nuevos, en comparación con el resultante de utilizar el IPC CompMX, el cual es el único índice previsto en la regulación para ser utilizado como referencia para la inversión en acciones individuales.</p> <p>Algunas de las acciones que cumplen dicho supuesto para los índices S&P/BMV IPC, MSCI México y S&P/BMV IPC Large Cap, son AMXL, GFNORTEO y WALMEX.</p>	
Anexo P	Se elimina la obligación de contemplar la información corporativa de las AFORES y de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES).	<p>Se traduce en horas que un empleado integra la información (constitución y domicilio social) de la SIEFORE y de la AFORE, por lo cual con la modificación a las Disposiciones no tendrán que destinar recursos para la inclusión de dicha información.</p> <p>Para estimar el beneficio que se tendrá al dejar de requerir la integración de lo referente a la constitución y domicilio social tanto de la SIEFORE y la AFORE, suponiendo que esto se realice una vez al año, se utiliza la aproximación del salario de un día de un funcionario de mando medio (se toma como proxy el de un Subdirector de área, el cual es de \$29,292 pesos mensuales), por lo que se tiene un total de \$976 pesos para un día.</p> <p>Por lo anterior, el beneficio anual para la industria asociado a la implementación de la medida, será el resultado de multiplicar por diez (número de sujetos obligados AFORES) el valor anterior.</p>	\$9,760 pesos
Total beneficios de las flexibilizaciones: \$90,273,205 pesos			

Asimismo, respecto a la cuantificación que permita evidenciar que los ahorros que se generarán con la derogación y simplificación de las cargas regulatorias antes señaladas serán superiores a los costos de cumplimiento del anteproyecto, se observa lo siguiente:

Cuadro 2. Costos vs. Ahorros	
Nuevos costos de cumplimiento aproximados (Total).	Ahorros que se generarán a partir de las flexibilizaciones (Total).
\$28,898,366.84 pesos	\$90,273,205 pesos

De lo anterior, se observa que al menos dos obligaciones regulatorias se hacen más flexibles en su cumplimiento para los particulares, generando ahorros de hasta **\$90,273,205 pesos anuales**, mientras los costos de cumplimiento del anteproyecto serán de aproximadamente **\$28,898,366.84 pesos anuales**, tal y como se explicará más adelante en el presente escrito.

Por tales motivos, esta Comisión estima que mediante las cifras antes indicadas se cumple la condicionante prevista en los artículos 78 de la LGMR y Quinto del Acuerdo Presidencial respecto a las medidas de simplificación regulatoria y la reducción efectiva de los costos de cumplimiento.

Asimismo, este órgano desconcentrado observa que esa Secretaría incluyó en el apartado de los "Considerandos" del anteproyecto hizo la referencia expresa a las acciones de simplificación regulatoria que llevará a cabo, a efecto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 78 de la LGMR y primer párrafo del Artículo Quinto del citado Acuerdo, como se detalla a continuación:

"Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de esta Comisión, ha dado cumplimiento a lo establecido en el artículo 78 de la Ley General de Mejora Regulatoria, así

como al artículo Quinto del “Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”, con las acciones de simplificación consistentes en la eliminación de dos obligaciones en las Disposiciones de carácter general en materia financiera de los sistemas de ahorro para el retiro, además de los importantes beneficios que las presentes disposiciones generan para el Sistema de Ahorro para el Retiro y los Trabajadores en general, con lo que se acredita que se generan mayores beneficios a los costos generados”.

II. Consideraciones Generales

En la hipótesis del ingreso permanente de Milton Friedman⁵, se asume que el consumidor ajusta su gasto a las variaciones en sus expectativas de ingresos a largo plazo, sin considerar las variaciones transitorias de su ingreso corriente. Por consiguiente, el consumo se descompone en dos partes: permanente (aquella que los consumidores esperan no varíe en el futuro) y temporario (porción del ingreso de un consumidor que éste considera no se mantendrá en el tiempo).

Ecuación de consumo permanente: $C^p = \kappa(r, \omega, \eta) y^p$

La ecuación de consumo permanente especifica que está en función de una proporción del ingreso (κ) permanente; pero también depende de otras variables; en particular, de la tasa de interés (r) o un conjunto de tasas de interés al que el consumidor puede prestar o pedir prestado; de la relativa importancia del ingreso de la propiedad y no propiedad, simbolizado por el cociente de la riqueza no humana a ingreso (ω), y de los factores representados por la variable (η) que contiene los gustos y preferencias.

Bajo dichas consideraciones, dentro del ingreso permanente se encuentran las ganancias no esperadas; tal como, la tasa de interés, constituyéndose así en un instrumento fundamental para la decisión de ahorro de las personas, por lo que resulta imperante contar con información suficiente que les permita a los sujetos comparar, las opciones de instrumentos financieros para incrementar sus ahorros para el futuro.

Asimismo, el modelo tradicional del ciclo vital del ahorro desarrollado por Franco Modigliani⁶ señala que en una economía donde existe un mercado de capitales definido, una persona sigue un ciclo en el que i. al nacer no percibe ingresos; ii. en su etapa de madurez y con ello su incorporación al mercado laboral es donde más ingresos generan y, iii. al envejecer es posible que vuelva a quedarse sin ingresos. Considerando lo anterior y que las personas tratan de mantener una forma continua de consumo durante toda su vida y por consiguiente, en sus últimos años de trabajo no consumirán todo su ingreso, sino que destinarán una cantidad al ahorro que más tarde detraerán en su jubilación.

Sin embargo, aun cuando muchas economías cuentan con mercados financieros desarrollados, se difiere notablemente del modelo antes descrito; es decir, no todas las personas ahorran para su retiro y estas desviaciones introducen cierta ambigüedad en el análisis de los posibles efectos sobre el ahorro de los individuos en sus últimos años laborales para garantizar contar con una pensión. La incertidumbre sobre el ingreso y cantidad de las prestaciones puede incrementar o reducir el ahorro en función de si las personas sobrevaloran o subestiman sus futuras pensiones.

⁵ Friedman, Milton (1957). «The Permanent Income Hypothesis». A Theory of the Consumption Function. Información disponible en <http://132.248.9.34/hevila/Revistanicolaitadcestudioseconomicos/2011/vol6/no1/2.pdf>

⁶ Premio Nobel de Economía 1958.

Sobre el particular, el marco institucional del Sistema de Pensiones en México antes de 1996 era una facultad exclusiva del Gobierno Federal, donde los asegurados ascendían a 35 millones de pensionados; sin embargo, en 1996 se empezó a gestar el nuevo sistema de pensiones enmarcado en la LSAR. Bajo este nuevo marco regulatorio los trabajadores beneficiados por el sistema de pensiones pasaban de un *esquema de colectivo de reparto y beneficios definidos* a uno de *contribuciones definidas*:

- i. *En el esquema colectivo de reparto o beneficios definidos* es necesario cubrir cierto número de aportaciones o periodo de cotización para acreditar el derecho a una pensión predeterminada, donde las aportaciones de los trabajadores en activo no se acumulan en un fondo, sino que son destinadas a financiar las pensiones de los trabajadores jubilados.
- ii. En cambio, las *contribuciones definidas* son las aportaciones hechas a los SAR donde se acumulan en una cuenta individual, construyendo el patrimonio que en el momento del retiro financiará el pago de una pensión. El monto de la pensión es determinado por el número de aportaciones, monto, tiempo y frecuencia con la que se realizan, así como el rendimiento obtenido.

Cabe señalar que el nuevo sistema de pensiones en México fue la respuesta institucional al costo fiscal que representaba el sistema de reparto, respecto del cual la SHCP estimaba que de no haberse llevado a cabo esta reforma el costo financiero para el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) hubiera sido de 141 veces el valor del Producto Interno Bruto de ese año⁷, por lo cual en ese año se creó una fuente amplia y permanente de oferta crediticia de largo plazo, tanto para el gobierno como para el sector privado autorizando al sector financiero privado su participación en el SAR a través de las AFORES creando con ello las SIEFORES.

En este sentido, la CONSAR tiene como labor fundamental la regulación del SAR, el cual está constituido por las cuentas individuales de los trabajadores que administran las 10 AFORES autorizadas actualmente, mismas que entregan información recurrentemente, a fin de que supervisar que los recursos de los trabajadores se inviertan de acuerdo a los parámetros y límites establecidos por dicho órgano regulador.

Al respecto, es importante destacar que al cierre del primer trimestre de 2017, de acuerdo con el informe trimestral rendido por la CONSAR al Congreso de la Unión sobre la situación del SAR⁸, el porcentaje de ahorro voluntario respecto de los activos totales en el sistema continúa siendo muy bajo: 1.6% de los \$3,105,155,172,414 pesos administrados⁹.

Asimismo, derivado de estudios realizados por la CONSAR y encuestas realizadas a las AFORES, se advierte que los principales motivos por los cuales las personas ahorran son: prever una emergencia 64%, prepararse para el retiro 45% y pagar deudas 36%.

Sobre lo anterior, pese a que se advierte una preocupación latente en torno al tema del retiro, 76% de los encuestados tiene la perspectiva sobre el ahorro como un efecto "remanente"; es decir, no se asigna con cada ingreso una cantidad específica que determine una administración de esos recursos, de modo que los montos destinados para el ahorro son variables y, de acuerdo a diversas respuestas, en ocasiones son nulos al no contar con ese remanente final. Aunado a ello, el 43% de encuestados aún

⁷ <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/CESOP-IL-72-14-SistemadePensiones-280417.pdf>

⁸ Información disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/272528/2017_trimestre_3.pdf

⁹ Calculado a partir del monto de los traspasos en 2017 (\$180,099 millones de pesos), mismos que representan el 5.8% del total de los recursos administrados.



desconocía la idea de ahorro voluntario y la forma en que se encuentra relacionado con una AFORE, sus derechos, los servicios y trámites que puede gestionar ante ésta.

Aunado a lo anterior, en 2013 la CONSAR realizó un diagnóstico respecto de la operación general del sistema de pensiones, donde se identificaron diversas problemáticas y una serie de retos que derivaban en parte por el escaso involucramiento de la gente con sus ahorros para el retiro y por la calidad de atención a los trabajadores por parte de las AFORES, la cual no era la óptima, al existir deficiencias en los medios de autenticación, malas prácticas comerciales y tiempos excesivos en la resolución de trámites por parte de dichas Administradoras.

Asimismo, en 2017 la CONSAR realizó una investigación de la mano con la consultora Ernst & Young (EY) sobre el servicio que brindan las AFORES; ello, con el objetivo de revisar las mejores prácticas existentes en la materia, realizar un diagnóstico del nivel de servicio de las AFORES y definir recomendaciones, observando los procesos clave que tienen áreas de mejora.

Al respecto, la autoridad encontró que existen diversas áreas de oportunidad en los servicios que las AFORES prestan a los trabajadores, deficiencias en la identificación y atención de solicitudes, consultas y quejas al no contar con plazos de resolución específicos y desconocimiento por parte del personal de dichas Administradores sobre los SAR, los productos ofrecidos y la normatividad aplicable.

Considerando lo anteriormente expuesto, esa SHCP a través de la CONSAR estimó pertinente la emisión de la propuesta regulatoria y con ello, plantear una nueva regulación en materia de servicios que ofrezca a los trabajadores garantías mínimas de calidad en la atención a sus demandas antes las AFORES, al tiempo que se busca propiciar que dichas Administradoras redirijan sus estrategias y modelos de negocio del ámbito puramente comercial al servicio que brindan a sus clientes.

Tal situación, considerando que no existe un instrumento jurídico que garantice un piso mínimo en la calidad de atención y servicios que las AFORES prestan a los trabajadores; ello, ya que si bien en la actualidad la CONSAR ya considera diversas variables en torno al rubro de servicio y atención, a través del indicador "Más Afore"¹⁰ resulta necesario continuar fortaleciendo este esquema de competencia a través de un elemento normativo que brinde certeza a las AFORES en la materia y que a su vez beneficie a los trabajadores que se acercan a éstas para solicitar algún servicio.

Bajo dichas consideraciones, resulta necesario continuar realizando acciones tendientes a mejorar el ahorro para el retiro, así como difundir las características por las que resulta una opción atractiva para construir un patrimonio para los años menos productivos de un trabajador.

Al respecto, esta Comisión considera adecuada la expedición del presente anteproyecto, pues contribuirá a que los trabajadores se encuentren más informados en lo que respecta a los productos financieros contratados con las AFORES, sus derechos, los procedimientos para realizar una solicitud, consulta o queja a través de canales de atención no presenciales, además de que al contar con sucursales y módulos de atención, los trabajadores no familiarizados con el uso de tecnologías podrán acceder a ser atendidos por personal de las AFORES y finalmente se contará con un instrumento jurídicos que establezca un piso mínimo en la calidad de los servicios que dichas Administradoras ofrecen a los trabajadores.

¹⁰ <https://www.gob.mx/consar/articulos/mas-afore-medidor-deatributos-y-servicios?idiom=es>

2

III. Objetivos regulatorios y problemática

En lo referente a la información proporcionada por esa Dependencia a través del AIR correspondiente, esa Dependencia señaló que en un periodo comprendido entre 2011 a 2018, la CONSAR recibió una cantidad considerable de consultas de usuarios, de las cuales 5,450 (1 de cada 4) corresponden a quejas, mismas que al ser analizadas por la CONSAR se detectaron omisiones, deficiencias y plazos excesivos de resolución imputables a las AFORES.

Aunado a ello, derivado de diversas encuestas levantadas por la CONSAR durante las "Ferias de las AFORES", realizados en 2017 y 2018, de estudios proporcionados por consultorías externas, así como de las evidencias recabadas por parte de las áreas de supervisión de dicha Comisión, se identificaron diversas situaciones que impactan en la calidad del servicio y atención que las AFORES brindan a los trabajadores, tales como:

- Para el segundo trimestre de 2018 ninguna de las 10 AFORES que operan en el país, contaba con definiciones y procedimientos establecidos en Manuales de Políticas y Procedimientos para la atención que quejas o reclamaciones.
- El desconocimiento por parte del personal de las AFORES sobre los SAR, la normatividad aplicable, así como los servicios que prestan esas Administradoras, lo cual ha resultado en que un gran número de trabajadores no logre concretar sus trámites por documentación insuficiente, requisitos heterogéneos, procedimientos equivocados en la captura y resolución de dichos trámites .
- Se detectó que la capacidad instalada de las AFORES ha resultado insuficientes para la atención oportuna y adecuada de los trabajadores.
- Se identificó que de las 10 AFORES:
 - i. Sólo 1 contaba con parámetros para medir sus niveles de operación¹¹ y solo 3 de ellas tenían algún esquema para valorar la satisfacción de sus servicios a los trabajadores.
 - ii. Sólo 2 consideraban dentro de sus programas de capacitación a los agentes de servicio, ya que dentro de dichos programas únicamente se consideraban temas de estrategia comercial.
 - iii. En 6 de ellas no informaban a los trabajadores o sus beneficiarios sobre sus folios o algún otro medio de identificación sobre sus solicitudes de servicio.
 - iv. En 6 de ellas el tiempo de espera para la atención de los trabajadores se encontraba por encima del promedio observado que es de 43 minutos.

En este sentido, frente a estas áreas de oportunidad, la SHCP a través de la CONSAR consideró necesario establecer un instrumento normativo con estándares mínimos en la calidad de la prestación de los servicios por parte de las AFORES, que asegure un trato digno hacia los trabajadores, una adecuada y pronta resolución de sus trámites, solicitudes, consultas o quejas, la optimización sus tiempos de atención y un número de sucursales y módulos de atención suficiente para cubrir la demanda de los trabajadores.

Al respecto y con la finalidad de resolver la problemática descrita en los párrafos anteriores, esa Dependencia señaló que la propuesta regulatoria tiene como objetivo "brindar certeza a las AFORES respecto de los elementos que serán susceptibles de supervisión por parte de la CONSAR respecto de

¹¹ A los parámetros de medición que definan las AFORES de manera particular para dar atención a las solicitudes de servicio.



los servicios que brindan a los trabajadores y establecer un estándar mínimo uniforme hacia todas las AFORES de modo que sean éstas, en atención a la competencia de mercado existente las que decidan incorporar esquemas a través de los cuales se logre la mejora constante de los servicios y trámites que solicitan los usuarios.

Asimismo, la propuesta regulatoria tiene como finalidad contar con un marco regulatorio que propicie que las AFORES presten un servicio digno y eficiente a los trabajadores, lo cual permitiría que diversos procesos operativos sustantivos del SAR, ser desenvuelvan de forma eficiente y que redunden en estabilidad del mismo sistema”.

Bajo tales consideraciones, esta CONAMER observa que a través del anteproyecto en comento se garantizará que la atención que las AFORES brindan a los trabajadores sea de calidad, que cualquier consulta, solicitud o queja que éstos formulen ante dichas Administradoras será atendida en plazos de respuesta establecidos y homogéneos, que la información que los agentes de servicio brinden a los trabajadores será verídica, suficiente y actualizada conforme al marco jurídico vigente y por lo tanto, al contar con un buen servicio se protegerán los intereses de los trabajadores y sus ahorros para el retiro; ello, considerando que tales situaciones impactan de manera directa sus recursos y aprovechamiento de éstos.

Asimismo, este órgano desconcentrado considera que con la emisión del anteproyecto se garantizarán niveles básicos obligatorios del servicio que deberán ofrecer todas las AFORES, propiciando con ello una modificación de dichas entidades financieras en sus estrategias y modelos de negocio en el ámbito comercial para una mejora en los servicios que prestan.

Por lo anterior, esta Comisión da cuenta de los objetivos y situación que da origen a la regulación propuesta, mismos que fueron contestados en el apartado correspondiente del AIR.

IV. Alternativas a la regulación

En lo referente a este apartado, la SHCP consideró que la propuesta regulatoria representa la mejor alternativa para atender la problemática señalada, toda vez que a través de su emisión: *“se permitirá establecer con una visión que incentive la autorregulación, las condiciones mínimas bajo las cuales las AFORES deben prestar sus servicios y gestionar los trámites inherentes, partiendo de las premisas de que la mayoría de los usuarios pertenecen a personas de la tercera edad y la característica particular del mercado de las AFORES que se explicó anteriormente.*

De este modo, a través de la propuesta regulatoria se busca establecer un piso mínimo y uniforme para todas las AFORES en esta materia de atención y servicio y permitirles que, en desarrollo a sus estrategias individuales de acuerdo a sus visiones y características específicas, puedan continuar perfeccionando la calidad en la atención a sus clientes, lo cual también representará un beneficio a los Trabajadores y fomentará la competencia en el sector”.

Sin perjuicio de lo anterior, esa Secretaría indicó lo siguiente respecto a las diversas alternativas regulatorias y no regulatorias que pudieron haber sido utilizadas para atender la problemática:

- a) No emitir regulación alguna.-** Esta alternativa fue descartada por esa Secretaría ya que *“una vez que ha sido expuesto el contexto en el que se encuentra la propuesta que se presenta, no omitir la regulación representaría una omisión respecto de los hallazgos encontrados tanto en el evento "Feria de las AFORES" como en el estudio realizado por la consultora externa, con la característica adicional de correr con el riesgo de que*



algunas de las condiciones en que se han detectado deficiencias puedan tender a agravarse, en razón de no contar con un elemento normativo que brinde certeza tanto a las AFORES respecto de los ámbitos que serán objeto de supervisión, como a esta CONSAR, a fin de que ejerza las atribuciones que le son conferidas y pueda materializar en la materia los principios de orden público e interés social a que hace referencia la LSAR”.

- b) **Esquemas de autorregulación.**- En referencia a tal mecanismo, la autoridad indicó que “aun cuando la propuesta regulatoria contiene incentivos de autorregulación para las AFORES es necesario contar con estándares mínimos que constituyan las bases sobre las cuales éstas puedan desarrollar su estrategia de servicio; es decir, no se puede sustituir por completo la propuesta regulatoria por esquemas de autorregulación porque resulta imprescindible establecer un piso homogéneo para todas las AFORES sin distinciones, para lo cual es necesario la emisión de un elemento normativo que, además, al ser publicado en el DOF brinda certeza respecto de sus alcances, contenido y observancia general para todas las AFORES. Esta justificación también resulta aplicable para la alternativa de esquemas voluntarios, al contar con la misma naturaleza”.
- c) **Otro tipo de regulación.**- Esa SHCP no consideró adecuada la emisión de otro tipo de regulación ya que “conforme a la teoría jurídica aceptada en torno a la jerarquía normativa de los elementos que constituyen un sistema jurídico, a una Ley corresponde un grado superior, de ahí que para su creación se haya instaurado un procedimiento en el que intervienen los órganos legislativos en el orden competencial de que se trate, mismos que tienen la característica de ser representativos respecto de la población en general.

De lo anterior se desprende que emitir una Ley constituye una actividad que debiera reservarse para los instrumentos que sirvan de marco jurídico elemental de una materia determinada como lo es la LSAR. Por tales consideraciones y atendiendo a la naturaleza de la propuesta consistentes en el rango de Disposiciones de carácter general, la emisión de una ley al respecto resultaría desproporcional de acuerdo a los fines que se persiguen, ya que la propuesta regulatoria busca establecer estándares mínimos de servicio a las AFORES, sin alterar otra finalidad o esencia de modo que justifique una reforma a la LSAR o su Reglamento”.

Tomando en cuenta lo anterior, la CONAMER observa que esa Secretaría contestó el apartado correspondiente a las alternativas a la regulación.

V. Impacto de la regulación

1. Creación, modificación y/o eliminación de trámites

Respecto al presente apartado, se advierte que a través del AIR correspondiente, la autoridad indicó que como consecuencia de la implementación de la presente propuesta regulatoria, sería necesaria la creación del siguiente trámite:



Cuadro 3. Trámites identificados y justificados por la SHCP.		
Nombre del trámite	Justificación	Información respecto al apartado 6 del formulario de AIR:
Presentación Programa Anual de Cobertura	<p><i>"El Programa Anual de Cobertura de las AFORES, mismo que se presentará cada año para revisión de la CONSAR, radica en un plan cuya finalidad es mejorar los mecanismos de atención y servicio de los usuarios con base en sus necesidades e intereses, mismo que se deberá encontrarse alineado con el cumplimiento de los niveles de servicio que cada AFORE establezca.</i></p> <p><i>En este sentido, dicho Programa con carácter anual buscará evidenciar a la CONSAR qué acciones estará llevando a cabo la AFORE durante el año con el fin de mejorar su cobertura conforme a un análisis cuantitativo de los recursos materiales y humanos a su disposición, así como la proyección de su crecimiento en ese periodo.</i></p> <p><i>El trámite sólo se limita a la presentación de la información, esta Comisión no expide documento o constancia alguna al respecto".</i></p>	<p>Tipo de acción: Creación. Tipo de trámite: Obligación. Vigencia: 1 año. Medio de presentación: Por escrito o vía electrónica vía Registro Electrónico de Planes de Pensiones (SIREPP). Ficta: No aplica. Plazo de respuesta: 4 meses. Requisitos: Los establecidos en el artículo 11 de la propuesta regulatoria:</p> <p><i>"El Programa Anual de Cobertura deberá contener como mínimo lo siguiente:</i></p> <p>I. El análisis de la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Número de Usuarios de la Administradora y su distribución geográfica, del año en curso y el proyectado para el siguiente año; b) Número de Agentes de Servicio y personal que atiende a Usuarios en cada uno de sus Canales de Atención; c) Número de Usuarios atendidos en cada uno de los Canales de Atención presenciales en el año en curso y los proyectados para el siguiente año, y d) Número de Usuarios atendidos a través de otros Canales de Atención del año en curso y los proyectados para el año siguiente; <p>II. Estrategia de atención a los Usuarios en función del análisis de la demanda señalando lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Canales de Atención que estarán disponibles para los Usuarios para cubrir la demanda del siguiente año considerando la ubicación geográfica de sus Usuarios; b) Las medidas que implementará la Administradora para cubrir la demanda cumpliendo con sus Niveles de Servicio, y c) El listado de Solicitudes de Servicio que se atenderán en cada uno de sus Canales de Atención. <p>III. Criterios que utilizó la Administradora para determinar que el Programa Anual de Cobertura satisface la demanda de Servicios proyectada y el cumplimiento de sus Niveles de Servicio".</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Al respecto, esta CONAMER observa que esa SHCP ha identificado el trámite que se creará como consecuencia de la emisión de la propuesta regulatoria, así como la información a la que se refiere el artículo 46 de la LGMR.

2. Disposiciones y/u obligaciones

En lo que respecta a dicho apartado, de acuerdo con la información contenida en el AIR recibida el 22 de octubre de 2018, con la emisión de la propuesta regulatoria se establecerán obligaciones para los sujetos regulados, las cuales han sido identificadas por esa Secretaría conforme a lo siguiente:

2



Cuadro 4. Acciones regulatorias del anteproyecto	
Referencia en el anteproyecto	Justificación brindada por la SHCP
Artículo 3	<p>Se establecen cinco principios que se considera deben constituir las directrices más abstractas que deben ser observadas por las AFORES en materia de servicios para sus usuarios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Oportunidad, a fin de que sus prestaciones y beneficios sean reconocidos de acuerdo a los requisitos establecidos en normatividad, sin que deban exigirse otros requisitos adicionales; 2) Eficiencia, para incentivar la mejora en las aptitudes funcionales de las AFORES para que la emisión de las notificaciones de conclusión de los servicios tengan lugar en los plazos establecidos tanto en la normatividad como en los niveles de servicio establecidos por las propias AFORES; 3) Colaboración, con lo que se busca la proactividad de las AFORES para coordinarse con los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro y los Institutos de Seguridad Social a fin de resolver en consenso problemáticas que afecten los intereses de los Trabajadores; 4) Mejora continua, mediante el cual se busca que el servicio brindado a los Trabajadores adquiera una perspectiva de progresividad derivado de ejercicios de análisis y diagnósticos, con el fin mejorar los niveles de servicio que las AFORES establezcan, y 5) Excelencia, como un compromiso por parte de las AFORES para mantener los estándares más altos de los niveles de servicio que haya establecido cada AFORE, así como al interés de proponer soluciones alternas a las problemáticas de los Trabajadores conforme a la normatividad aplicable, de modo que sus solicitudes de servicio no permanezcan sin atención o relegadas con motivo de procesos operativos u otros motivos ajenos al Trabajador.
Artículo 4	<p>Establece la obligación por parte de las AFORES de contar con sucursales de atención al público y módulos de atención con base en la demanda que presenten y para cumplimentar sus niveles de servicio, de modo que las solicitudes de servicio que presenten los usuarios sean atendidas de acuerdo a los parámetros establecidos por las propias AFORES. De este modo, se busca mantener o en su caso incrementar la proporción de sucursales y módulos de atención respecto de la población que atienden, a fin de que no exista una notoria desproporción entre los recursos materiales y humanos destinados por la Administradora para atender las solicitudes de servicio, y el volumen de éstas que se presenten.</p>
Artículo 5	<p>Establece la obligación por parte de las AFORES para designar a una persona como responsable en los canales de atención tanto presenciales como no presenciales a fin de que esta persona dé un seguimiento a la continuidad de los servicios y al cumplimiento de los niveles de servicio. Con esta medida, se busca evitar diluir la responsabilidad hacia la AFORE y enfocarla en un funcionario en concreto, por lo que se incentiva que la función de supervisión y vigilancia interna que realice sea más cercana y, en caso de existir cualquier eventualidad, sea reportada oportunamente hacia las instancias correspondientes de la AFORE para su atención y corrección en el menor tiempo posible.</p>
Artículo 6	<p>Establece la obligación por parte de las AFORES para que las sucursales y módulos de atención, así como el personal que labore en ellos, se encuentren identificados y señalizados con el nombre de la AFORE de que se trate. Esta acción regulatoria, en particular, se encuentra enfocada hacia las Administradoras que combinan en un mismo local otros servicios ya sea financiero o de ventas departamentales y por ende se requiere que los espacios físicos en que se desarrollan los servicios propios de las AFORES se encuentren identificados para evitar confusión entre los usuarios.</p>
Artículo 7	<p>Establece la posibilidad para las AFORES de implementar módulos de atención para cubrir las necesidades de atención de los usuarios, dado que las características de los módulos de atención permiten que tengan un carácter temporal y, por ende, puede reducir costos en beneficios de las AFORES, o bien, facilitar su movilidad hacia otras plazas en que las necesidades de atención así se requieran.</p> <p>Por otra parte, no obstante sus características, los módulos de atención también deben cumplir con los niveles de servicio establecidos por cada AFORE, en particular por lo que hace a la atención de solicitudes de servicio dentro de su horario de atención, pues con su posible carácter temporal no debe representar un impedimento para mermar la calidad de los servicios ofrecidos.</p>
Artículo 8	<p>En los casos en que se implementen módulos de atención con la calidad de móviles o itinerantes, es necesario que las AFORES informen a su público objetivo los lugares, días y horarios en que se encontrarán ubicados, con lo que se busca hacer más eficiente su alcance y permitir que más trabajadores puedan acceder a sus servicios, a fin de mejorar la cobertura efectiva de las AFORES a través de dichos módulos.</p>
Artículo 12	<p>Se busca que las AFORES proporcionen a los usuarios información actualizada y homogénea conforme a la normatividad aplicable y vigente en sus distintos canales de atención respecto de las solicitudes de servicio que realicen. Así como de cualquier trámite u orientación que los usuarios requieran con el objeto de evitar, por una parte, retrasos en su procedencia o seguimiento, y traslados innecesarios o infructuosos en perjuicio de los usuarios. Asimismo, se busca evitar que los diversos canales de atención (por ejemplo, presenciales, telefónico y chat en la página de internet) proporcionen información distinta sobre un mismo trámite o servicio, lo cual ocasiona confusiones a los usuarios con las consecuencias adversas comentadas.</p>
Artículo 13	<p>Establece la entrega de una Carta de Derechos a los usuarios que presenten una solicitud de servicio relacionada con su cuenta individual, esta carta de derecho tiene el objetivo de informar a los usuarios, con un lenguaje sencillo, los elementos que mejoren su relación con su cuenta individual a fin de que conozca sus derechos, los canales de atención por los cuales puede estar en contacto con su</p>



	<p>AFORE, los procesos para ingresar una consulta o queja y los canales para su presentación, datos de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (CONDUSEF) en caso de que requiera presentar una reclamación, y niveles de servicio definidos por la AFORE para que el usuario pueda verificarlos por sí mismo.</p> <p>Dada la relevancia de esta Carta, con la que se pretende un mayor involucramiento de la población en la cultura previsional respecto de su cuenta individual, se ha establecido que su entrega sea medible y auditable, con lo que se fortalece la visión de que los usuarios la reciban efectivamente y se incrementa la posibilidad de que sea leída y comprendida, con los beneficios que ello conllevaría.</p> <p>Derivado de lo anterior, se considera necesario que la carta sea remitida de manera conjunta con la totalidad de los estados de cuenta enviados en el tercer cuatrimestre a fin de procurar garantizar su acceso a los destinatarios, logrando así los efectos positivos ya descritos.</p>
	<p>Prevé la posibilidad de que las AFORES incentiven el uso de canales no presenciales para mejorar la atención que brinden a los usuarios a través de mecanismos digitales o móviles, con lo que se busca reducir costos operativos para las AFORES que así lo determinen, lo cual a su vez puede mejorar el servicio que se brinde a los usuarios evitando traslados y reduciendo los tiempos de trámites y respuesta.</p>
Artículo 14	<p>Con el objeto de que los mecanismos cuenten con las medidas tecnológicas de seguridad pertinentes, así como con las características técnicas necesarias para asegurar su funcionamiento óptimo, el artículo hace referencia expresa a Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro (CUO) a fin de que los mecanismos cumplan con lo previsto en tales disposiciones. Derivado de lo anterior, también se prevé que, en su caso, se elabore una matriz para evidenciar qué trámites pueden ser atendidos a través de los canales digitales o móviles que las AFORES implementen, lo cual ayudará a que el usuario se mantenga informado y tener la posibilidad de generar ahorros, a su vez, en tiempos de traslado y espera.</p>
Artículo 15	<p>Establece que las AFORES mantengan a disposición de los usuarios de forma visible en los medios de consulta con que cuenten, los requisitos y documentos necesarios para presentar las solicitudes de servicio correspondientes, incluyendo a través de la página de internet, los medios para seguimiento y los plazos de respuesta de cada uno.</p> <p>En este sentido se busca que la información proporcionada sea uniforme a través de todos los medios de consulta, y al mostrar los plazos para su resolución, se empodera a los usuarios para que den un seguimiento más puntual a sus trámites y solicitudes de servicio, con lo que también se incentiva la mejora en los servicios que reciben.</p>
Artículo 16	<p>Establece que las AFORES deben informar a los usuarios el estado que guarden las consultas y trámites que hayan efectuado en un plazo máximo de 5 días hábiles a partir de su resultado, a menos que de acuerdo con la CUO reciban una constancia específica con motivo de su conclusión, o bien se resuelvan al momento de su presentación.</p> <p>Con esta medida se busca asegurar que la AFORE efectúe todas las gestiones necesarias para que la consulta o trámite sea efectivamente atendida y se informe al usuario sobre su seguimiento, como una expresión proactiva en la mejora del servicio y no que sea el usuario quien deba acercarse a la AFORE para conocer el estado de su solicitud. A fin de procurar la eficiencia en esta comunicación, se prevé que las Administradoras conserven la evidencia de las notificaciones realizadas a los usuarios en estos términos, con lo que se fomenta que las AFORES implementen las medidas pertinentes para asegurarse que los usuarios reciban efectivamente las comunicaciones relativas.</p>
Artículos 17 y 18	<p>Ambos preceptos hacen referencia a un esquema integral y centralizado que ordene, clasifique y permita el seguimiento ordenado de las solicitudes de servicio que presenten los usuarios a través de cualquier medio. Las actividades a desarrollarse en cada fase, así como los controles y tiempos se contendrán en el Manual de Políticas y Procedimientos de cada AFORE, lo cual permite una visión autorregulatoria sobre este ámbito.</p> <p>Bajo este contexto, se establece la obligación de proporcionar a los usuarios acuses de recibo respecto de las solicitudes de servicio que se presenten por escrito, en el que además se informará del plazo de respuesta para que los trabajadores cuenten con elementos idóneos en caso de que conforme a sus intereses deseen presentar una queja o reclamación. En este sentido, las AFORES no podrán rechazar bajo ninguna circunstancia los escritos presentados sobre quejas, consultas o seguimientos, dado que corresponde darles trámite bajo su más estricta responsabilidad y mantener informado al usuario sobre el estado de los mismos, de acuerdo a las presentes disposiciones.</p>
Artículos 19 y 20	<p>Con relación al seguimiento de las consultas, aclaraciones o trámites, las AFORES deben contar con un procedimiento que garantice su atención dentro de los plazos de solución previstos en la normatividad. Conforme a esta premisa, el procedimiento deberá estar contenido en el Manual de Políticas y Procedimientos de cada AFORE, y encontrarse a disposición tanto de los Agentes de Servicio como del personal que brinde atención de manera remota, a fin de que la información que se brinde sea uniforme y se evite confusiones o desinformación entre los usuarios. Dado el carácter de servicio permanente que se imprime a las Disposiciones, también se prevé que las AFORES den respuesta a los seguimientos solicitados aun cuando el plazo previsto en estas Disposiciones o en la CUO no haya concluido, a fin de mantener informado a los usuarios y permitirles dar un seguimiento personal más puntual sobre sus solicitudes de servicio.</p>

	<p>De manera análoga a los artículos anteriores, en el ámbito de las quejas también se establece que las AFORES cuenten con un procedimiento para asegurar la gestión y seguimiento integral de las quejas que presenten los usuarios, el cual también deberá garantizar su atención en los plazos aplicables y encontrarse contenido en el Manual de Políticas y Procedimientos de cada AFORE.</p>
Artículos 21, 22, 23 y 24	<p>De igual forma, deberá ser accesible a los agentes promotores y a los funcionarios que brinden atención de manera remota para que la información que proporcionen sea uniforme y evitar confusiones a los usuarios. Dado que la queja parte de una expresión de insatisfacción sobre el servicio recibido e impacta en la apreciación con que los usuarios perciben a las AFORES, llegando a trascender incluso hacia el sistema, es necesario que el Director General y el Contralor Normativo de cada AFORE se encuentren informados del detalle de las quejas que presenten los usuarios, y se brinde un seguimiento particular respecto de aquellas que no hayan sido atendidas en los tiempos previstos en normatividad, así como mantenerlas a disposición de la CONSAR.</p> <p>Como la información se presentará al Órgano de Gobierno de las AFORES, se busca que esta medida genere una presión tanto moral como corporativa para que su atención se torne una prioridad y logre involucrarse a los directivos; esta visión también podría generar posibilidades de mejora en áreas de oportunidad que sean detectadas con motivo de una queja que no haya sido resuelta. En este orden de ideas, se prevé un plazo de cinco días hábiles para que las AFORES informen a los usuarios el estado que guarda la queja presentada, así como otra información útil para el usuario en caso de que considere conveniente presentar una reclamación ante la CONDUSEF. Finalmente, para tener un mejor control de las quejas presentadas tanto para las AFORES como para los usuarios, se prevé que las mismas sean identificadas con números de folios, el cual hará las veces de acuse en el caso de que la queja sea recibida de manera telefónica.</p>
Artículos 25 y 26	<p>Respecto al caso de las problemáticas, comprendidas como trámites que desembocan en una espera forzosa por una acción no atribuible a la AFORE, sino a una entidad externa con motivo de contingencias operativas o de cualquier otra índole, se ha previsto que las AFORES determinen el área que será responsable de concentrar la información derivada de su atención y seguimiento.</p>
Artículos 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34.	<p>Como una premisa fundamental de propuesta regulatoria, en el apartado comprendido por los artículos citados se establece los lineamientos que deben observar las AFORES en la definición de sus niveles de servicio, los cuales deben tener como base o punto de partida las características previstas en la normatividad. En este sentido, se busca que las AFORES mejoren las características de sus servicios construyendo planes y diseños a partir del piso mínimo establecido por las Disposiciones.</p>
Artículos 36 y 37	<p>Las Administradoras deberán establecer la metodología con el objeto de que tengan una referencia para conocer la calidad de los servicios que brindan a los Usuarios, dicha referencia se basará en los niveles de servicio que éstas establezcan, la medición se efectuará cada tres meses por parte de las Administradoras y el resultado se notificará a la CONSAR los primeros 60 días naturales del año.</p>
Artículo 40	<p>Se establecen funciones específicas para que los agentes de servicios y el personal del centro de atención telefónica, a fin de que se encuentren en condiciones de ofrecer una atención eficiente a los Usuarios; dichas funciones se basan en primer término los que la Administradora establezca en sus Manuales de Políticas y Procedimientos, así como en otorgar orientación a los Usuarios en temas relativos a la administración de las cuentas individuales, los requisitos que deben considerar para ejercer derechos con los IMSS, así como recibir y registrar las solicitudes de servicios que presenten en las sucursales y módulos de atención de las administradoras.</p> <p>Asimismo, los agentes de servicio y el personal de centro de atención telefónica podrán proporcionar a los usuarios que así lo soliciten, el estado que guardan las Solicitudes de Servicio, con excepción de la información que se otorgue respecto a los saldos de las cuentas individuales las Administradoras establezcan la forma en la que proporcionarán información a los saldos de las cuentas individuales.</p>
Artículos 41, 42 y 43	<p>Los agentes de servicio que las Administradoras contraten o subcontraten deben cumplir con un nivel de estudios, capacidades técnicas, acreditar los procesos de selección que la AFORE establezca y contar con una capacitación para desempeñarse en sus funciones y ser sujetos para la aplicación exámenes de control con el fin de garantizar que cuenten con los conocimientos requeridos que permitan ofrecer servicios de calidad a los usuarios. Asimismo, las Administradoras deberán contar con un expediente de cada uno de sus Agentes de Servicio para documentar que han cumplido con los requisitos para desempeñar sus funciones.</p>
Artículos 44, 45, 46 y 47	<p>Las Administradoras serán responsables de que sus Agentes de Servicio, así como el personal del Centro de Atención Telefónica sean capacitados. El Programa de Capacitación que implementen las Administradoras con base en su Manual de Capacitación de los Agentes de Servicio deberá sujetarse a acciones medibles y auditables a fin de que la CONSAR pueda tener certeza de que dichos Agentes se encuentren capacitados para brindar calidad en los servicios que ofrece a los Usuarios.</p>
Artículo 48	<p>Las Administradoras deberán aplicar de manera anual exámenes de control al 30% del total de sus Agentes de Servicio, con objeto de confirmar el conocimiento que recibieron en los Programas de Capacitación.</p>
Artículos 49 y 50	<p>Los Exámenes de Control deberán ser elaborados por un Tercero Independiente, sea una persona física o moral, que cumpla con experiencia en la evaluación de conocimientos, habilidades de al menos 5 años y garantice la seguridad y efectividad de las pruebas, a efecto de tener evidencia de que los Exámenes de Control sirvan para medir el nivel de capacitación de los Agentes de Servicio. Asimismo, dada su relevancia, se consideró necesario establecer que las Administradoras mantengan a disposición de la Comisión los elementos con los cuales se acredite la idoneidad del Tercero Independiente para desempeñar su actividad en apego a los fines de la normatividad.</p>

	<i>Toda vez que se explicó que los exámenes de control tienen por objeto verificar la efectividad de la capacitación proporcionada a los Agentes de Servicio y otros funcionarios que atiendan de manera directa a los usuarios con el objeto de asegurar que la información que brinden se encuentre actualizada y se apege a la normatividad en armonía con los niveles de servicio determinados por cada Administradora (a través de su Manual de Políticas y Procedimientos), el presente artículo prevé los elementos mínimos que deben observarse en el programa de aplicación de exámenes de control para asegurar que constituyen medios eficaces para lograr su objetivo. En este sentido también se prevé que en el caso de realizarse de forma remota, se garantice la seguridad y confidencialidad del examen así como mecanismos de autenticación de la persona que presente el examen de modo que su finalidad no se vea distorsionada con motivo del uso de medios no presenciales.</i>
Artículo 51	
Artículo 53	<i>Los Agentes de Servicio que no obtenga una calificación menor al 75% en sus Exámenes de Control, deberán ser capacitados nuevamente a través de un programa de capacitación con el fin de que tenga los conocimientos necesarios para desempeñarse como Agente de Servicio.</i>
Artículo 54	<i>Se prevé que los Agentes de Servicio y demás personal que brinde atención directa a usuarios mantengan la confidencialidad de la información de los Usuarios y sus cuentas individuales, conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</i>
Artículo 55	<i>Las Administradoras deberán llevar un control de actividades para sus Agentes de Servicios y demás personal que brinde atención directa a usuarios en el desempeño de sus funciones a efecto de dar cumplimiento a los Niveles de Servicio que hayan establecido.</i>
Artículo 56	<i>Las Administradoras deberán contar con un procedimiento para recibir y tramitar las quejas presentadas por los usuarios respecto el actuar de sus Agentes de Servicio con objeto de vigilar los Niveles de Servicios que hayan establecido</i>
Artículo 57	<i>Las AFORES son las facultadas para recibir, atender y resolver las dudas o consultas que presenten sus Agentes de Servicio con relación a su registro y prestación de sus servicios ya que es un asunto laboral entre las Administradoras y sus funcionarios.</i>
Artículos 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66 y 67	<i>El Sistema de Supervisión de Atención a Trabajadores (SISAT), es un sistema de recepción y atención de las consultas presentadas directamente por los usuarios ante la CONSAR. Actualmente, el SISAT se encuentra operando. Derivado de lo anterior, estos preceptos únicamente tienen por objeto dar a conocer a las AFORES la forma en que dicho sistema debe operarse y cómo incorporarlo a sus esquemas de atención al público, a fin de que pueda dar un seguimiento más cercano y puntual a las solicitudes de servicio presentadas por los usuarios.</i>
Artículos 72, 73 y 74	<i>Las Administradoras han asistido a las ferias de las AFORES convocadas por la CONSAR, para dar atención a las solicitudes de servicio presentadas por los usuarios en adición se prevé que las administradoras asignen folios de quejas o servicio y lleven un reporte de dichos folios así como detalle del tipo de servicio que se brindó a fin de conocer el número de usuarios que fueron atendidos y el tipo de quejas o servicios que realizaron. La difusión que realicen las Administradoras de los eventos en los que participarán, deberán ser difundidos a través de sus Canales de Atención y Atención Telefónica, páginas de Internet y Aplicación móvil, a fin de que los Usuarios puedan acudir para la atención de sus Solicitudes de Servicios.</i>
Artículo Transitorio Único	<i>A fin de establecer plazos para la implementación de las diversas cargas regulatorias contenidas en el proyecto regulatorio, se establece un régimen de entrada en vigor escalonado de las diversas etapas previstas, con el objeto de que las AFORES cuenten con la posibilidad de diseñar planes de operación para su correcto desarrollo en los plazos programados.</i> <i>Cabe mencionar que los plazos propuestos fueron consensuados con las Administradoras para que los mismos resultaran convenientes y proporcionales a las acciones a cumplimentar.</i>

No obstante lo anterior, esta CONAMER observa que en la nueva versión del anteproyecto en comento recibido el 22 de octubre del presente año, se incluyeron modificaciones al Artículo Transitorio Único, específicamente a la fracción IV, la cual podría representar una nueva acción regulatoria, tal y como se señala en el apartado VI. *Comentarios particulares al anteproyecto del presente escrito.*

3. Costos

Tal y como se señaló en el Dictamen previo con número de oficio COFEME/18/3982, conforme a la información contenida en el documento anexo al AIR correspondiente 20181012142051_46154 Complemento Calidad de Regulación Disposiciones en materia de servicio a Usuarios 20181003_200400.pdf, esa Dependencia indicó que derivado de la emisión del anteproyecto en comento, se generarán costos para las AFORES por los siguientes conceptos descritos a continuación:

Cuadro 5. Costos identificados por la SHCP		
Concepto	Periodicidad	Costo
Establecimiento por parte de las AFORES de sucursales de atención al público y podrá contar con módulos de atención, de acuerdo a su demanda y cumplimiento de sus niveles de servicio	Anual	\$ 3,153,600 pesos
Lista actualizada con las direcciones, días y horarios de atención, teléfonos y nombre de los responsables de las sucursales de atención al público de las AFORES.	Costo por única ocasión	\$64,224.60 pesos
Identificación del personal señalado con el nombre de la Administradora, para los usuarios en las sucursales de atención al público y módulos de atención.	Costo por única ocasión	\$32,112 pesos
Implementación de módulos de atención presenciales para cubrir necesidades de atención.	Anual	\$3,684,000 pesos
Elaboración y presentación ante CONSAR un Programa Anual de Cobertura.	Anual	\$180,000 pesos
Proporcionar información actualizada en torno a los trámites del SAR, incluyendo plazos de seguimiento y resolución. Dicha información deberá ser visible y permanente en sus unidades especializadas, sucursales de atención al público y páginas de internet.	Anual	\$64,225 pesos
Elaboración de la carta de derechos del usuario una vez que realicen un registro, traspaso o recertificación de su cuenta individual. La carta de derechos del usuario, deberá estar visible en todas las unidades especializadas y sucursales de atención al público.	Costo por única ocasión	\$9,275,120.43 pesos
Elaboración de una matriz de solicitudes de servicio y ponerla a disposición del público a través de sus páginas web.	Costo por única ocasión	\$3,000 pesos
Las AFORES deberán informar a los usuarios el estatus de las consultas o aclaraciones y trámites que ingresen, en un plazo máximo de 5 días hábiles contados a partir de su resultado.	Anual	\$693,420 pesos
Contar con un mecanismo de registro de las solicitudes para su seguimiento e identificación.	Costo por única ocasión	\$4,380,000 pesos
Las Administradoras contarán con un plazo máximo de cinco días hábiles para informar a los usuarios, a través de los medios que definan, el estado que guardan las quejas	Anual	\$414 pesos
Las AFORES deberán elaborar sus propios niveles de servicio y establecer la metodología que les permita la medición de los mismos.	Costo por única ocasión	\$3,800,000 pesos
Capacitación de los agentes de servicio para que desarrollen sus funciones.	Anual	\$4,010,300 pesos
Elaboración un registro de agentes de servicio.	Costo por única ocasión	\$600,000 pesos
Aplicación exámenes de control al 30% deberán aplicar de manera anual a sus Agentes de Servicio por parte de las Administradoras. Los exámenes deberán ser elaborados por un tercero independiente.	Anual	\$207,151 pesos
Las Administradoras deberán acudir a las "Ferias de AFORES" convocadas por la CONSAR aun cuando no cuenten con sucursales en la zona metropolitana donde se realicen.	Anual	\$3,130,800 pesos
Costos totales		\$28,898,366.84 pesos

Derivado de lo expuesto con antelación, se concluye que una vez emitida la propuesta regulatoria, los particulares deberán enfrentar costos totales anuales de **\$28,898,366.84 pesos**.

4. Beneficios

En lo referente a la presente sección, tal y como se señaló en el oficio COFEME/18/3982 del 18 de octubre del presente año, la SHCP mencionó a través del AIR correspondiente y sus documentos anexos [20181012142051_46154_BENEFICIOS CUANTITATIVOS DE LA REGULACIÓN 20181012141800.pdf](#) y [20181012142051_46154_BENEFICIOS CIRCULAR DE SERVICIOS 2018.pdf](#) que la expedición de la regulación propuesta generará diversos beneficios cualitativos y cuantitativos, tal y como se describe a continuación:

a) Beneficios cuantitativos

Respecto a los beneficios cuantitativos que se generarán una vez emitida la propuesta regulatoria, esa SHCP señaló lo siguiente:

Cuadro 6. Identificación de beneficios cuantitativos	
Concepto	Beneficio
Para la industria: Disminución de las visitas de los usuarios a las sucursales y módulos de la AFORES para obtener información previa sobre requisitos, documentos y procesos necesarios para la atención de solicitudes de servicio, lo cual permitiría a las afore mantener su plantilla actual sin la necesidad de contratar personal adicional para cumplir con estas funciones.	\$82,944,000 pesos

2

Cuadro 6. Identificación de beneficios cuantitativos	
Concepto	Beneficio
Para el usuario: Disminución de visitas adicionales de los usuarios a las sucursales y módulos para continuar o dar seguimiento a una solicitud de servicio presentada previamente ante la AFORE, lo cual permitiría a las Administradoras mantener su plantilla actual sin la necesidad de contratar personal adicional para cumplir con estas funciones	
Para el usuario: Disminución del tiempo empleado por el usuario para acudir a las sucursales y módulos para obtener información previa sobre requisitos, documentos y procesos necesarios para la atención de solicitudes de servicio.	\$6,825,467.52 pesos
Para el usuario: Disminución del costo para que el usuario se traslade a las sucursales y módulos para obtener información previa sobre requisitos, documentos y procesos necesarios para la atención de solicitudes de servicio.	\$1,492,312.32 pesos
Para el usuario: Disminución del tiempo empleado por el usuario para acudir a las sucursales y módulos a fin de continuar o dar seguimiento a una solicitud de servicio presentada previamente ante la AFORE.	\$251,204,666 pesos
Para el usuario: Disminución del costo para que el usuario se traslade a las sucursales y módulos a fin de continuar o dar seguimiento a una solicitud de servicio presentada previamente ante la AFORE.	\$45,901,548.70 pesos
Para la industria: Disminución del costo de operación del centro de atención telefónica para atender las llamadas de los usuarios que solicitan información de seguimiento de las solicitudes de servicio presentadas previamente ante la AFORE.	\$672,311.64 pesos
Beneficios totales	\$389,040,306.18 pesos

b) Beneficios cualitativos

Al respecto, esa Secretaría destacó que con la emisión de la propuesta se tendrían los siguientes beneficios:

I. *“Con la obligación para que las AFORES cuenten con sucursales de atención al público y la opción de contar con módulos de atención, de acuerdo a su demanda y cumplimiento de sus niveles de servicio, los usuarios se beneficiarán para que sus solicitudes puedan ser atendidas en menor tiempo y de forma más cercana a sus respectivos domicilios, ya que la finalidad en este rubro es ampliar la cobertura del servicio, al tiempo que las AFORES se beneficiarán ya que al tener presencia en otras ciudades, serán motivo de una mejor opción para que los usuarios las consideren para solicitar su registro o traspaso, fomentando así la competencia en el sector.*

II. *La opción para que las AFORES implementen módulos de atención a efecto de cubrir las necesidades de atención a sus usuarios en los lugares que estimen pertinentes beneficiará a los usuarios que se encuentren fuera de las grandes ciudades que requieran presentar solicitudes de servicios presenciales, lo cual evitará gastos para el traslado a las sucursales que no se encuentren cercanas a sus domicilios.*

Asimismo, con la elaboración del Programa Anual de Cobertura que realicen las AFORES se generará un impacto positivo en la distribución de sucursales o módulos de atención, ya que deberán realizar un análisis exhaustivo del número de clientes y su distribución geográfica, contribuyendo a la toma de decisiones que mejoren el servicio a los usuarios.

III. *Al proporcionar información actualizada y homogénea en los distintos canales de atención da como resultado que los usuarios se vean beneficiados al recibir una orientación puntual y precisa respecto de los trámites que deseen realizar, impactando en menos visitas a las sucursales de las AFORES para la presentación de solicitudes de servicio o en la recopilación innecesaria de elementos que no guarden relación con el trámite deseado.*

IV. *La carta que las AFORES deberán enviar a los trabajadores proveerá a estos últimos de información de utilidad para el ejercicio de sus derechos como usuarios, como los niveles de servicio a los que las AFORES se comprometen con sus clientes y el proceso para ingresar una queja. Asimismo, contendrá los canales de atención disponibles y los medios para la consulta de información sobre trámites y servicios.*

2

- V. ~~La notificación del resultado de los trámites, consultas o aclaraciones que los usuarios tramiten ante las AFORES los beneficiará significativamente, ya que a la fecha son los que normalmente deben comunicarse con su Administradora o acudir a una sucursal para solicitar información sobre el estado que guarda una solicitud.~~
- VI. *El que las AFORES cuenten con un sistema de citas para recibir a los usuarios y en caso de que no tenga disponibilidad de citas permitirán que acudan a realizar su solicitud de servicio sin cita previa, beneficia a los usuarios al establecer obligaciones para las AFORES para la adecuada y oportuna atención a los trabajadores”.*

A la luz de lo expuesto con antelación, este órgano desconcentrado observa que, **toda vez que los costos derivados del anteproyecto serán de aproximadamente \$28,898,366.84 pesos anuales, mientras que los beneficios totales serían de al menos \$389,040,306.18 pesos anuales**, se observa que la regulación cumple con los objetivos de mejora regulatoria, en términos de transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y de que éstas generen mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares.

VI. Comentarios particulares al anteproyecto

Conforme a lo establecido en los artículos 23 y 24 de la LGMR, a fin de coadyuvar a esa Dependencia en la formulación de regulaciones eficientes, y considerando la naturaleza y el objetivo que persigue el anteproyecto, esta Comisión sugiere a la SHCP valorar los siguientes comentarios:

1. Considerando lo previsto por el artículo 13 de la propuesta regulatoria, el cual señala que:

“Artículo 13. *Las Administradoras deberán entregar a los Usuarios una Carta de Derechos del Usuario en los siguientes términos:*

*En todos los estados de cuenta que envíen en términos de lo establecido en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y las Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro, **correspondientes al tercer cuatrimestre de cada año.** En todos los casos deberán conservar la evidencia del envío de la Carta de Derechos. [énfasis añadido] (...).”*

Así como lo previsto por el Artículo Transitorio Único, fracción IV la cual señala que:

“IV. El Capítulo III “De la Atención a Usuarios”, Sección I “De la Asesoría e Información que las Administradoras deben proporcionar a los Usuarios”, artículo 13, relativo a la Carta de Derechos del Usuario y de la disponibilidad en la página de internet, entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Por única ocasión, la primera entrega de la Carta de Derechos del Usuario se enviará en los estados de cuenta del primer cuatrimestre de 2019 una vez que haya transcurrido el plazo de la entrada en vigor;” [énfasis añadido].



Este órgano desconcentrado considera que la obligación prevista en la fracción IV del artículo Transitorio Único pudiera ser una nueva acción regulatoria¹² que pudiera generar nuevos costos de cumplimiento para las AFORES; ello, considerando que originalmente el análisis de costos prevé una entrega anual de la Carta de Derechos del Usuario en el último cuatrimestre de cada año, mientras que en la fracción IV del artículo Transitorio Único se prevé sea entregada en el primer cuatrimestre de 2019, no especificando si esto generará más de una entrega de dicha Carta.

2. Considerando que los artículos 36, 37 y el artículo Transitorio Único en su fracción XX prevén que:

“Artículo 36. Las Administradoras deberán establecer la metodología que les permita la medición de sus Niveles de Servicio considerando como mínimo los establecidos en las presentes disposiciones.

Artículo 37. Las Administradoras deberán efectuar la medición de sus Niveles de Servicio a que se refiere el artículo anterior de manera trimestral y el resultado deberá remitirse anualmente en los primeros 60 días naturales del año a la unidad que designe la Comisión.

Artículo Transitorio Único

XX. El Capítulo IV “De los Niveles de Servicio y Evaluaciones del Servicio a Usuarios”, Sección III “De los criterios del Servicio que proporcionan las Administradoras”, artículo 37, relativo a la obligación de remitir anualmente el resultado de su medición de los niveles de servicio a la Comisión, **entrará en vigor una vez que se tenga establecida la metodología para medirlos** [énfasis añadido]

Esta CONAMER observa que las AFORES establecerán la metodología para la medición de sus Niveles de Servicio y por consiguiente lo previsto por la fracción XX podría resultar ambiguo; ello, toda vez que no se especifica si la CONSAR establecerá un mecanismo para verificar que efectivamente cada AFORE ha cumplido con la elaboración de tal metodología, que brinde certeza a cada una de las Administradoras y que garantice con ello, que la entrada en vigor de la propuesta regulatoria aplicará de manera homogénea para todos los sujetos regulados. Por lo anterior, éste órgano desconcentrado sugiere que esa SHCP clarifique tal cuestión.

VII. Comentarios generales al anteproyecto

Esta CONAMER recomienda a esa Secretaría valorar la pertinencia de establecer una estrategia que permita evaluar en términos *ex post* el cumplimiento de los objetivos de la regulación, dentro de los tres años siguientes al inicio de su implementación. Por ello, se recomienda que la evaluación *ex post* se enfoque sobre los impactos en la mejora a los servicios que prestan las

¹² Conforme a lo dispuesto en el Acuerdo por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio, donde esta CONAMER considera que toda nueva disposición que: i) establezca obligaciones o prohibiciones a los particulares u otorgan facultades a éstos; ii) condicione la obtención de un beneficio o prestación, o el otorgamiento de una autorización o concesión al cumplimiento de ciertos requisitos o condiciones; iii) establezca umbrales o estándares técnicos en relación con procesos productivos, productos o servicios, o los procedimientos de evaluación de conformidad correspondientes; iv) introduzca reglas con el fin de impulsar la competencia en los mercados; y/o, v) establezca procedimientos de evaluación de la conformidad, debe ser considerada y justificada como acción regulatoria del anteproyecto.

AFORES; asimismo, el análisis también debe medir el efecto del evento sobre las demás variables de interés del sector financiero y la competencia dentro de éste, para lo cual esta Comisión sugiere analizar de manera continua los resultados en regulaciones similares de diversos países; ello, a efecto de que esa autoridad pueda contar con elementos para prever la posibilidad de disminuir gradualmente las cargas regulatorias iniciales establecidas en la presente propuesta regulatoria.

VIII. Consulta pública

En lo que respecta al presente apartado, es conveniente señalar que desde el día en que se recibió el anteproyecto de referencia, este se hizo público a través del portal de internet de esta Comisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 73 de la LGMR. Al respecto, este órgano desconcentrado manifestó que hasta la fecha de emisión del Dictamen Preliminar con número de oficio COFEME/18/3982, se habían recibido los siguientes comentarios por parte de particulares interesados en la propuesta regulatoria.

Cuadro 7. Comentarios recibidos		
Remitente	Fecha	Identificador
Nombre de usuario no público	16/09/2018	B000183302
Nombre de usuario no público	18/09/2018	B000183313
Armando Ortiz González	18/09/2018	B000183340
Nombre de usuario no público	19/09/2018	B000183343
Nombre de usuario no público	27/09/2018	B000183444
Luis Gerardo Goycoolea Valencia	28/09/2018	B000183455
Rocío Gómez	05/10/2018	B000183552
Claudia López Vázquez	18/10/2018	B000183404

Dichos comentarios, se encuentran disponibles en la siguiente liga electrónica:

<http://www.cofemersimir.gob.mx/expedientes/22207>

Al respecto, esta CONAMER observa que esa SHCP a través del documento anexo 20181019232706 46210 Respuesta Comentarios AIR 20181019 185700.pdf procedió a responder tales comentarios; no obstante lo anterior, éste órgano desconcentrado observa que esa Dependencia no respondió a cabalidad algunos de los comentarios emitidos por algunos particulares, tal y como se describe a continuación.

Cuadro 8. Consulta pública	
Remitente	Comentario CONAMER
Armando Ortiz González.- PRINCIPAL AFORE (B000183340)	Este órgano desconcentrado observa que respecto a los comentarios emitidos a las fracciones III, IV y V del artículo Transitorio Único de la propuesta regulatoria, esa SHCP no brindó respuesta alguna, por lo cual se le solicita responder tales cuestionamientos.
Usuario no público (B000183444)	Esta CONAMER observa que el particular procedió hacer públicos los siguientes documentos: (i) los estudios realizados por la consultora externa contratada por CONSAR, realizados en diciembre de 2017, (ii) los resultados obtenidos derivados de los ejercicios de encuestas realizados por CONSAR durante los eventos "Feria de las Afores" de 2017 y 2018, y (iii) las experiencias recabadas por parte de las áreas de supervisión de la CONSAR. Al respecto, se observa que esa Secretaría respondió en el documento anexo al AIR que "se adjunta el documento "Diagnóstico del Servicio que brindan las AFORES" derivado del estudio que solicitó CONSAR"; no obstante lo anterior, esta Comisión observa que tal documento no se encuentra contenido en el expediente del anteproyecto en comento, por lo cual se solicita adjuntar dicha información.



	Respecto a la información solicitada en el numeral (iii), esa Dependencia detalló que “se considera que dicha solicitud no es materia del periodo de consulta pública en el cual se encuentran estas Disposiciones, toda vez que dicho comentario no hace referencia al contenido de las Disposiciones de carácter general en materia de servicios a los usuarios de los sistemas de ahorro para el retiro”; sin embargo, esta CONAMER observa que esa SHCP mencionó a lo largo del AIR correspondiente, que la propuesta regulatoria se había elaborado con base en la información recabada de las visitas de verificación realizadas por esa CONSAR, por lo cual se le solicita proporcionar dicha información.
Luis Gerardo Goycoolea Valencia.- Afore Coppel S.A. de C.V (B000183455)	Respecto a los comentarios realizados por dicha AFORE al anteproyecto en comento, esta Comisión observa que la SHCP omitió brindar respuesta a las opiniones realizadas a las disposiciones previstas por los artículos 35 y 67 de la propuesta regulatoria, por lo cual se le solicita brinde la respuesta conducente.

Lo anterior, a fin de que esa Dependencia brinde respuesta a los comentarios señalados de la Consulta Pública y a los comentarios realizados por esta CONAMER en el apartado VI. *Comentarios particulares al anteproyecto* del presente escrito; ello, con el objetivo de que esta Comisión se encuentre en posibilidad de otorgar el Dictamen Final al que hace referencia el artículo 75 de la LGMR.

Por todo lo expresado con antelación, esta CONAMER queda en espera de que esa Dependencia brinde la respuesta correspondiente al presente **Dictamen Preliminar**, manifestando su consideración respecto de los comentarios realizados por los particulares y por esta Comisión, y se realicen las modificaciones que correspondan al AIR y/o al anteproyecto, o bien, comunique por escrito las razones por las que no consideró pertinente su incorporación, en cumplimiento con lo señalado por el artículo 75 de la LGMR.

Lo que se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos antes mencionados, así como en los artículos 7, fracción I, 9, fracción XI, XXV y XXXVIII y penúltimo párrafo, y 10, fracción VI, y XXI del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*¹³, así como en el artículo Primero, fracción I, del *Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican*¹⁴.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
El Coordinador General

JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ

CFP/PGB

¹³ Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.

¹⁴ Publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.