

Análisis de Caso

Prácticas monopólicas absolutas en el mercado de las administradoras de fondos para el retiro de los trabajadores

Sistema de Ahorro para el Retiro

El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) es fundamental para el bienestar y la tranquilidad de los mexicanos. A través de este, los trabajadores que cotizan o han cotizado en el IMSS o el ISSSTE acumulan los recursos aportados durante su vida laboral para disponer de ellos en su etapa de retiro, razón por la cual es fundamental potenciar al máximo dicho ahorro. La competencia entre las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) genera incentivos para que ofrezcan mejores servicios, menores comisiones y mayores rendimientos, ante el riesgo permanente de que sus cuentahabientes cambien de una Afore a otra.

Las estadísticas del SAR dejan ver el motor de ahorro en el que se ha convertido el sistema a más de 20 años de su creación. Datos de julio de 2017 registran 58 millones de cuentas activas con 3 billones de pesos en ahorros, equivalentes a 14% del PIB nacional. Se estima que en 2030, estos recursos superarán los 9.4 billones de pesos.¹ Sin embargo, es pertinente considerar que las aportaciones obligatorias por ley son equivalentes al 6.5% del salario del trabajador y este porcentaje es el más bajo de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que va del 16 al 20%.² Por ello, resulta

1. *Alcanza 3 billones de pesos el ahorro pensionario del SAR*, comunicado CONSAR julio 2017, disponible en www.gob.mx/consar
2. *Estudio de la OCDE sobre el sistema de pensiones: México*, OCDE 2016.

relevante el nivel del rendimiento que se logra con el ahorro de los trabajadores, así como las comisiones que las AFORES cobran por gestionarlo, pues de ello dependerá el monto disponible para la vida del trabajador en cesantía.

Las AFORES son sociedades privadas reguladas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), autorizadas para gestionar e invertir en instrumentos financieros dichos recursos, así como obligadas a ofrecer rendimientos adecuados y la seguridad del ahorro.³ Los trabajadores pueden elegir libremente entre todas las AFORES del sistema para que administren sus fondos para el retiro.⁴

En este proceso de acumulación y expansión del ahorro, el trabajador tiene el derecho, respetando ciertas reglas definidas por la CONSAR, de traspasar su cuenta de una AFORE a otra. El traspaso se puede gestionar mediante el apoyo de un agente promotor o por medios electrónicos, proceso que no contempla comunicación ni intercambio de información directa y bilateral entre la administradora transmisora (origen) y la receptora (destino), ya que es a través de Procesar, empresa operadora de la base nacional de datos del SAR y el único intermediario del intercambio de la información del trabajador, que se generan los códigos de traspaso correspondiente.

Justamente en este espacio de los traspasos es que cuatro AFORES cometieron prácticas colusorias, contrarias a la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE). A continuación se presentan los puntos relevantes del caso.⁵

Análisis del caso

Por el servicio que ofrecen, las Afores cobran una comisión que se determina en función de sus gastos e ingresos: i) gasto por administración de fondos (inversión), ii) gasto operativo, iii) gasto comercial y iv) las utilidades o pérdidas

de las administradoras. La CONSAR es la responsable de regular, revisar y autorizar estas comisiones.

El gasto comercial corresponde al pago a la fuerza de ventas o promotores para atraer nuevas cuentas, tanto de trabajadores que ingresan al mercado laboral, como aquellas que ya son operadas por sus competidores.

Una de las características del sistema de pensiones en México es la poca sensibilidad de los usuarios al momento de elegir una Afore. Es decir, poco pesan los rendimientos netos al momento de tomar una decisión. En este sentido, la competencia por los traspasos de cuentas se ha basado, más que en calidad, comisiones o rendimientos, en esfuerzos de promoción y publicidad. Por ello no sorprende que el gasto comercial tenga un peso relevante en los costos de operación de las administradoras. En 2014 representó alrededor del 34% de los gastos de las administradoras y llegó a representar hasta el 50% de la comisión cobrada a los trabajadores.

El 10 de febrero de 2015, la Cofece dio inicio a un procedimiento de investigación en el mercado de los servicios de administración de fondos para el retiro de los trabajadores en el territorio nacional, ante el indicio de una posible segmentación del mercado a través de acuerdos entre competidores para frenar el traspaso de trabajadores entre distintas Afores. Durante el proceso, la Comisión hizo uso de las diversas herramientas que la ley le otorga para recabar elementos de convicción, incluyendo el Programa de Inmunidad, requerimientos de información, además de visitas de verificación y comparencias.

Al final de la etapa de investigación, se determinó que Profuturo GNP Afore, Afore Sura, Afore XXI Banorte (Afore Bancomer)⁶ y Principal Afore, todas competidoras entre sí, eran probables responsables de celebrar convenios con el objeto de dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o

3. Las aportaciones se invierten a través de sociedades de inversión especializada en fondos para el retiro (Siefores).

4. Las AFORES que actualmente operan en el mercado mexicano son: Azteca, Banamex, Coppel, Inbursa, Invercap, Metlife, PensionISSSTE, Principal, Profuturo GNP, SURA y XXI Banorte.

5. La versión pública de la resolución de este caso IO-003-2015 puede consultarse en la sección Resoluciones y Opiniones de www.cofece.mx

6. En la indagatoria de este asunto se investigó a Afore Bancomer, que en marzo del 2013 se fusionó con Afore XXI la que adquirió los derechos y obligaciones de la sociedad extinguida.

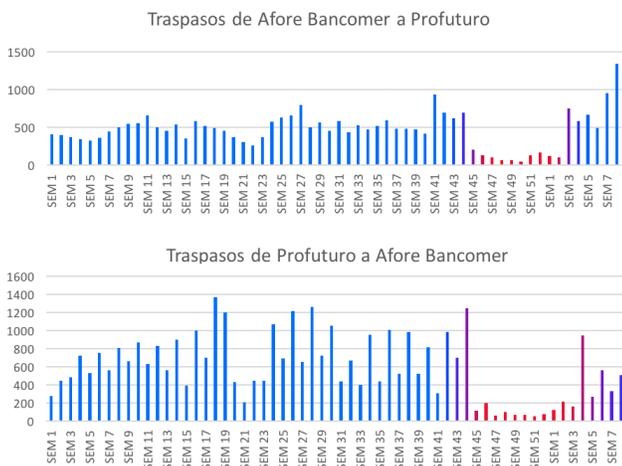
segmentos del mercado de los servicios de administración de fondos para el retiro de los trabajadores, lo que constituye una práctica monopólica absoluta.

Específicamente, entre noviembre de 2012 y junio de 2014, pactaron convenios bilaterales para reducir el número de traspasos de cuentas de trabajadores entre sí, mediante el establecimiento de montos económicos máximos semanales, a fin de disminuir la competencia por sus clientes y, en consecuencia el nivel de sus gastos comerciales.

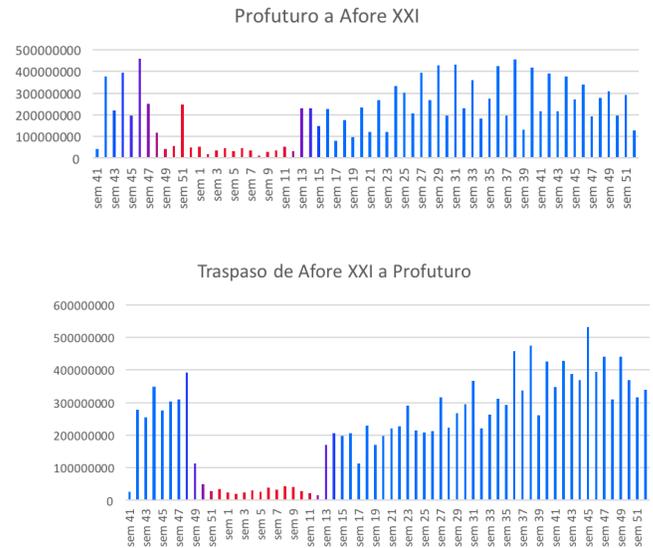
Los acuerdos fueron celebrados, implementados y monitoreados por los directores generales y directores de operaciones de las referidas Afores. Se daba seguimiento al cumplimiento de estos convenios a través de correos electrónicos en los que se establecieron mecanismos para ocultar la identidad de las empresas –uso de sobrenombres, por ejemplo–, lo que evidenció que los involucrados conocían la ilegalidad de la conducta.

Con bases en datos proporcionados por la CONSAR, se acreditó la correspondencia entre Afores y los periodos en que estuvieron vigentes los convenios y la reducción registrada en el número de traspasos de cuentas entre los agentes económicos coludidos, como se muestra a continuación:⁷

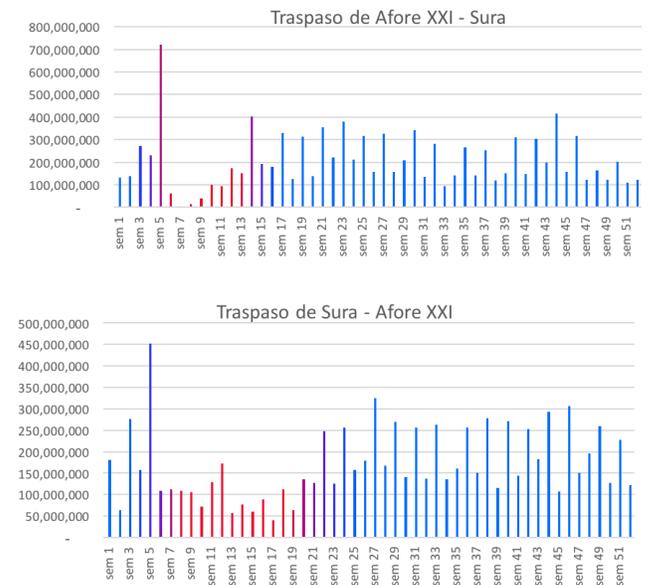
Convenio 1A, entre Profuturo y Afore Bancomer
Ocurrió de noviembre de 2012 a enero de 2013



Convenio 1B, entre Profuturo y Afore XXI
Entre octubre de 2013 y mayo de 2014

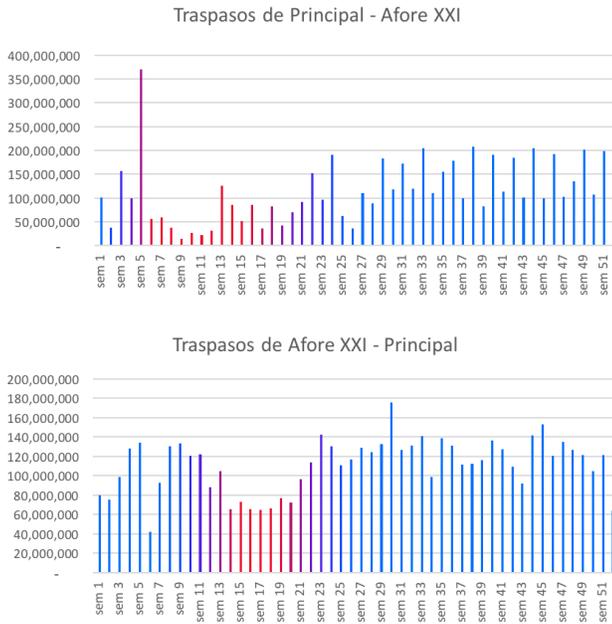


Convenio 2, entre Afore XXI y Sura
De enero a julio de 2014

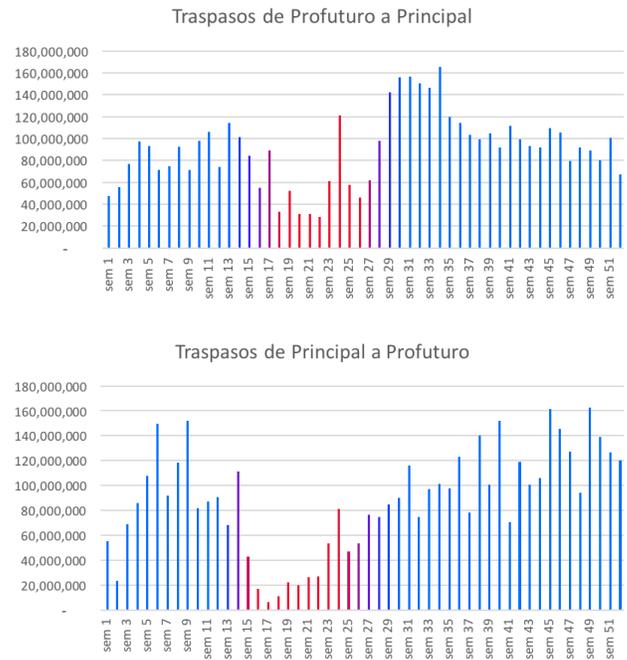


7. Las gráficas de esta sección se elaboraron con datos de la CONSAR proporcionados en respuesta a la solicitud de información que hizo la Comisión durante este procedimiento.

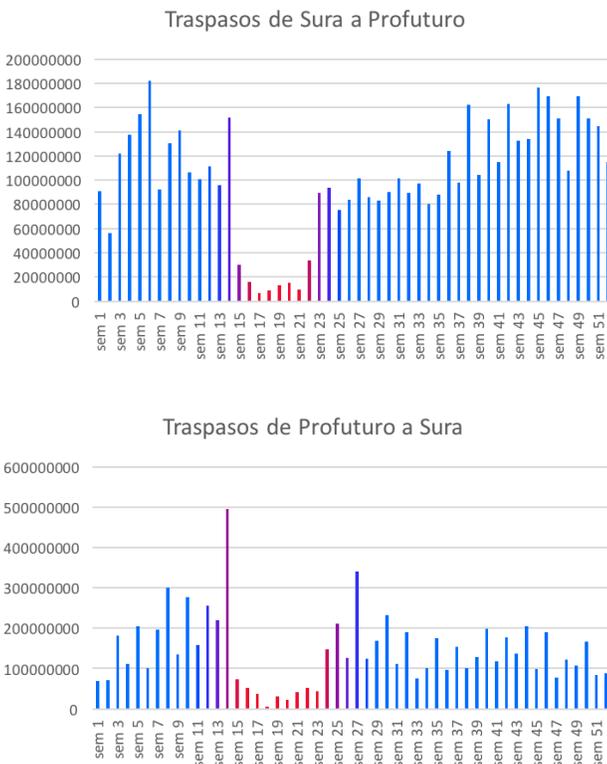
Convenio 3, ocurrido entre Principal y Afore XXI
De enero a julio de 2014



Convenio 5, entre Profuturo y Principal
De febrero a junio de 2014



Convenio 4, entre Sura y Profuturo
De marzo a julio de 2014



La investigación de esta práctica concluyó en febrero de 2016, al año de iniciada, con un dictamen en el que se estableció la probable responsabilidad de cuatro Afores y de 11 personas físicas, mismas que fueron emplazadas. Así dio inicio el procedimiento seguido en forma de juicio, en el que los agentes económicos tuvieron el derecho de defenderse, presentando pruebas respecto a los hechos señalados en el dictamen.

Finalmente, en abril de 2017 el Pleno de la Comisión resolvió multar a Profuturo GNP Afore, Afore Sura, Afore XXI Banorte y Principal Afore, así como a las 11 personas físicas que actuaron en representación de las mismas. Las multas impuestas en conjunto sumaron alrededor de 1,100 millones de pesos. De manera individual, las sanciones económicas variaron entre un agente económico y otro, calculándose de acuerdo al daño causado en el mercado, la intencionalidad, su capacidad económica y la colaboración del agente económico con la COFECE. Afore XXI fue sancionada con 428.8 millones de pesos, Profuturo con

325.7 millones, Sura con 273.6 millones de pesos y Principal con 75.6 millones. A las personas físicas sancionadas se les impusieron multas que en total sumaron 7 millones 784 mil pesos.

El Pleno también determinó que algunos de los agentes económicos sancionados no fueron acreedores a recibir los beneficios del Programa de Inmunidad, al no satisfacer íntegramente los requisitos de cooperación plena y continua en el procedimiento seguido en forma de juicio establecido en la LFCE.

Reacciones de los agentes económicos sancionados

La Ley otorga el derecho a los agentes económicos sancionados de acudir al Poder Judicial de la Federación para que sea revisada la legalidad de la actuación de la COFECE.

Una vez notificados los agentes económicos, tanto Grupo Financiero Banorte como Principal, reconocieron las prácticas ilegales cometidas. En el caso de Principal, acreditó ante la COFECE el pago total de la sanción impuesta. Hasta el momento 11 de los 15 agentes económicos sancionados, entre personas morales y físicas, ya cubrieron las sanciones económicas impuestas. El resto hicieron uso de su derecho y acudieron al Poder Judicial para que se revise la actuación de la Comisión.

Consideraciones finales

En un mercado en donde es complejo modificar el monto de las comisiones y en el que las inversiones están reguladas, las administradoras buscaron, mediante un acuerdo ilegal, incrementar sus utilidades a partir de una reducción de su gasto comercial, afectando la competencia del mercado en el que participan. Estas acciones, si bien buscaban reducir los costos de las administradoras, no se vieron reflejadas en una mejor comisión para los clientes.

En conclusión, cuando los consumidores son poco sensibles ante cuotas o los rendimientos, la fuente de competencia entre los participantes es la libertad que tienen los trabajadores para cambiar de Afore. Al limitar los traspasos nulificaron la presión competitiva y con ello los incentivos para ofrecer mejores servicios.

Guía de vínculos

1. *Alcanza 3 billones de pesos el ahorro pensionario del SAR*, comunicado CONSAR julio 2017
<https://www.gob.mx/consar/articulos/alcanza-3-billones-de-pesos-el-ahorro-pensionario-en-el-sar?idiom=es>
2. *Estudio de la OCDE sobre el sistema de pensiones: México*, OCDE 2016.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf
3. Versión pública de la resolución IO-003-2015 sobre prácticas monopólicas absolutas en el mercado de administradoras de fondo para el retiro
<http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Asuntos%2520Juridicos/V220/0/3805468.pdf>

Aclaración: La presente nota no debe entenderse como una interpretación oficial de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) respecto de la Ley Federal de Competencia Económica, ni podrá ser utilizada para vincular a la COFECE por motivo alguno.

La COFECE invoca su facultad para aplicar las disposiciones normativas en materia de competencia económica sin miramiento al presente documento.