



**DIRECTRICES DE LA ORGANIZACIÓN
INTERNACIONAL DE SUPERVISORES DE
PENSIONES (IOPS) PARA LA INTERVENCIÓN,
LA EXIGENCIA DEL CUMPLIMIENTO
NORMATIVO Y LAS SANCIONES EN LA
SUPERVISIÓN**

Noviembre 2009

DIRECTRICES DE IOPS PARA LA INTERVENCIÓN, LA EXIGENCIA DEL CUMPLIMIENTO NORMATIVO Y LAS SANCIONES EN LA SUPERVISIÓN

Introducción

1. Debido al rol fundamental de los sistemas privados de pensiones en los mercados financieros, y su creciente importancia como una fuente de ingreso jubilatorio para los individuos, la supervisión efectiva de los fondos de pensiones se está volviendo cada vez más importante. Sin embargo, la supervisión de pensiones es un tema complejo, en particular porque las pensiones son contratos a largo plazo, con una amplia cobertura social de millones de miembros y beneficiarios, que involucra la participación de una diversidad de distintos actores (desde fondos y planes de pensiones, hasta instituciones financieras, patrocinadores de planes y actores sociales).

2. Los objetivos de la supervisión de pensiones incluyen proteger los intereses de los miembros y beneficiarios de los fondos de pensiones, protegiendo la estabilidad de la industria de pensiones y contribuyendo a la estabilidad del sistema financiero en su totalidad. Para lograr estos objetivos, las autoridades de supervisión no solo deben contar con adecuados métodos de supervisión, sino también ser capaces de hacer cumplir la normativa y exigir que los fondos de pensiones realicen acciones rectificatorias, cuando sea necesario. El tema de si es que, cuándo, y cómo se debe intervenir en el funcionamiento de los fondos de pensiones es de vital importancia para cumplir los objetivos de supervisión.

3. Para cumplir esos objetivos, la autoridad de supervisión de pensiones podría tener que utilizar una serie de medidas cuando se identifica o se sospecha de una violación a la ley o la normativa. Las presiones sobre los costos y eficiencia de la supervisión y una tendencia hacia un enfoque de supervisión basado en riesgos significan que el supervisor necesita manejar estas medidas de manera crecientemente efectiva. Estas medidas pueden dividirse en tres categorías amplias, a decir, la intervención, la exigencia del cumplimiento normativo, y las sanciones.

4. Para el propósito de estas Directrices, acciones como la provisión de orientación de la autoridad de supervisión para ayudar a los fondos a cumplir la normativa, o recolección de información y visitas internas para revisar la gestión y funcionamiento del fondo de pensiones, son consideradas parte del proceso de supervisión normal, preventivo y rutinario. Un enfoque de supervisión basado en riesgos buscará utilizar medidas preventivas lo más posible para evitar problemas antes de que se produzcan o se intensifiquen. Por ejemplo, la autoridad de supervisión podría considerar emitir notas orientadoras sobre cómo interpretar y cumplir los requisitos de regulación y supervisión. Un enfoque de este tipo podría ser particularmente relevante cuando las autoridades de supervisión implementen un ‘enfoque disuasivo’ y solo intervengan ocasionalmente.

5. Las **intervenciones** pueden ser definidas como el abanico de acciones emprendidas para proteger a los miembros y beneficiarios de un fondo de pensiones cuando se observa, sospecha o anticipa una violación –o una posible violación– de los requisitos. Dichas acciones podrían incluir requerir que el fondo de pensiones proporcione información o documentos para demostrar cómo sus procesos y decisiones están en concordancia con sus obligaciones, visitas adicionales a las consideradas en el calendario periódico de inspecciones, etc. La **exigencia del cumplimiento del marco regulatorio** se entiende como cualquier acción, (incluyendo acciones legales criminales o civiles) emprendidas contra el fondo de pensiones, sus ejecutivos, o un proveedor del fondo de pensiones, para obligarlos a respetar la conducta requerida. Las **sanciones** abarcarían acciones punitivas (por ejemplo, multas) propuestas o impuestas por el supervisor al fondo de pensiones o el proveedor del fondo de pensiones como una sanción por no cumplimiento u otros comportamientos problemáticos.

Alcance y Cobertura

6. Pese a la heterogeneidad de los sistemas de fondos de pensiones en el mundo actual, se han identificado ciertos enfoques para la supervisión de pensiones,¹ que son influenciados por factores como la naturaleza del sistema de pensiones que se está supervisando, el nivel de desarrollo legal y financiero del mercado, etc. Más que ser una elección entre alternativas discretas, se debe considerar que estos enfoques de supervisión reflejan una serie de atributos que representan distintas posiciones en un espectro. Ambos extremos del espectro podrían estar representados por el enfoque latinoamericano en un extremo (donde los supervisores realizan una supervisión intensiva, interactuando con los fondos de manera cotidiana) y un estilo ‘anglosajón’ al otro extremo (donde los supervisores operan más por comunicación y disuasión). Un tercer enfoque, en la mitad del espectro, sería más común en la Europa Continental, por ejemplo. Naturalmente, estos diversos enfoques hacen que algunos supervisores de pensiones utilicen sus facultades de intervención, cumplimiento normativo, o sanciones para interactuar con los fondos de pensiones de manera más regular que otros.

7. Pese a las situaciones y enfoques de supervisión específicas a cada país, IOPS cree que se pueden redactar Directrices Generales para el uso de las facultades de intervención, cumplimiento normativo y sanciones, y que esto será útil para los países miembros en términos de la supervisión de sus mercados y sistemas de pensiones. Las Directrices pretenden reflejar las buenas prácticas internacionales respecto a las atribuciones que las autoridades de supervisión requieren y utilizan en relación a la intervención, imposición de sanciones, y exigencias de cumplimiento normativo sobre las entidades de pensiones que fiscalizan, y cómo estas facultades se deben utilizar para proteger a los miembros y beneficiarios, maximizar sus beneficios, y minimizar los costos. Estas Directrices se construyeron sobre la base de los *‘Principios de la Supervisión de Pensiones Privadas’* de la IOPS, con elementos de los *‘Principios Fundamentales de la Regulación de Regímenes Profesionales de Pensiones’* de la OCDE, los *‘Principios Fundamentales y Metodología de Seguros’* de la IAIS, y los *‘Objetivos y Principios de la Regulación de Valores’* de la IOSCO. Aunque estas Directrices sirven como estándares de referencia, la cuestión de cómo aplicarlas de mejor manera en la práctica debe considerar las condiciones y circunstancias específicas de cada país.

8. Estas Directrices abarcan la supervisión de pensiones privadas, incluyendo tanto pensiones basadas en el trabajo como pensiones privadas individuales.² Aunque principalmente se refieren a los fondos de pensiones y planes de pensiones,³ también pueden involucrar una serie de otros participantes en el mercado (como los patrocinadores de planes o las instituciones financieras que actúan como proveedores de servicios externos). La autoridad de supervisión de pensiones se refiere a

¹ Ver Hinz, R. P., Mataoanu, A., *‘Pension Supervision: Understanding International Practice and Country Context.’*, World Bank Social Protection Discussion Paper No. 0524, May 2005:

<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0524.pdf>

² En países de la UE, estas Directrices podrían no aplicarse a aquellos fondos y planes de pensiones que caen fuera del alcance de la *EU Directive 2003/41/EC* del Parlamento Europeo y del Consejo del 3 de junio de 2003 sobre la Disposición sobre Actividades y Supervisión de las Instituciones para Jubilaciones Ocupacionales, es decir, pensiones financiadas mediante reservas actuariales.

³ De acuerdo a la clasificación de la OCDE, un fondo de pensiones es un conjunto legalmente separado de activos que forma una entidad legal independiente que se compran con los aportes realizados a un plan de pensiones con el objetivo exclusivo de financiar beneficios del plan de pensiones. Los miembros del plan/fondo tienen un derecho legal o beneficiario o alguna otra reclamación contractual respecto a los activos del fondo de pensiones. Los fondos de pensiones asumen la forma de una entidad con propósito especial con capacidad legal (como un fideicomiso, fundación, o entidad corporativa) o un fondo legalmente separado sin capacidad legal, administrado por un proveedor dedicado (empresa administradora de fondos de pensiones) u otra institución financiera en representación de los miembros del plan/fondo.

Un plan de pensiones es un contrato legalmente vinculante con un objetivo explícito de jubilación (o –para cumplir condiciones impositivas o disposiciones contractuales– los beneficios no pueden pagarse de ningún modo, o sin una pena significativa, a menos que el/la beneficiario/a haya alcanzado una edad de jubilación legalmente establecida). Este contrato puede ser parte de un contrato de empleo más amplio, y puede establecerse en las reglas o documentos del plan, o puede ser requerido por ley. Además de contar con un objetivo explícito de jubilación, los planes de pensiones podrían ofrecer beneficios adicionales, como los beneficios de discapacidad, de enfermedad, y de sobrevivientes.

la institución (principalmente organismos gubernamentales) que está facultada para supervisar y fiscalizar a la industria de pensiones. Se debe observar que, en algunos países, esta autoridad es un organismo independiente, mientras que en muchos otros países está integrada a la fiscalización de otras actividades financieras en un solo organismo de supervisión.

Directriz 1: Objetivos de intervención, exigencia de cumplimiento de la normativa, y sanciones

La autoridad de supervisión de pensiones debe tener objetivos estratégicos de supervisión claros y bien definidos para el uso de sus facultades de intervención, cumplimiento normativo y sanciones

1.1 La autoridad de supervisión de pensiones debe tener objetivos claros para el uso de sus facultades de intervención, cumplimiento normativo y sanciones. Éstas deben ser utilizadas cuando los fondos de pensiones no logran cumplir con los requisitos legales o estándares de supervisión, o cuando el supervisor de pensiones cree que los riesgos planteados por un fondo de pensiones son suficientemente altos como para representar una potencial amenaza a los miembros y beneficiarios del fondo de pensiones o que podrían potencialmente tener implicancias negativas para el sistema de pensiones o los mercados financieros en su totalidad.

1.2 Los supervisores deben establecer claramente si el objetivo de su acción es de prevención, de protección o punitivo, y deben utilizar sus herramientas y facultades apropiadas en consecuencia. El uso de las facultades de intervención puede ser con fines de prevención o protección. Las facultades de exigencia de cumplimiento normativo se pueden utilizar como medidas de protección o punitivas. Las facultades relacionadas con las sanciones son punitivas en relación a la entidad o individuo específicos, aunque podrían ser de protección a nivel sistémico debido a un pretendido efecto disuasivo.

1.3 Las atribuciones de protección deben ser prioritarias, ya que son relativamente sencillas de utilizar (y no involucran a los tribunales). Las atribuciones punitivas muchas veces solo son implementadas por los tribunales y podrían involucrar requisitos más estrictos de evidencia, etc. Basadas en su evaluación de riesgo, las autoridades de supervisión deben, por lo tanto, aclarar el objetivo que buscan lograr antes de utilizar las diversas herramientas a su disposición. El curso de acción debe estar basado en criterios objetivos.

1.4 El marco legal que define las condiciones y circunstancias bajo las cuales el supervisor del fondo de pensiones puede intervenir debe ser lo suficientemente flexible como para permitirle al supervisor de pensiones emprender acciones de prevención, de protección o punitivas. Las autoridades de supervisión deben tener suficiente flexibilidad como para actuar de manera pragmática y reaccionar oportuna (idealmente preventiva) y eficientemente ante temas y problemas que surgen en sus actividades cotidianas.

Directriz 2: Atribuciones de intervención, exigencia de cumplimiento de la normativa y sanciones

La autoridad de supervisión de pensiones debe tener facultades de intervención, cumplimiento normativo y sanciones adecuadas para cumplir con sus deberes y responsabilidades de supervisión

2.1 Es de vital importancia que la autoridad de supervisión de pensiones posea suficientes facultades de intervención, cumplimiento normativo y sanciones y mantenga una gama de medios

para realizar sus deberes y responsabilidades de manera oportuna y eficiente. La autoridad de supervisión debe contar con la capacidad legal y operativa (como la experticia actuarial) de responder ante riesgos percibidos o emergentes, con legislación que le otorgue facultades básicas que se pueden ejercer con diversos grados de intensidad.

2.2 Estas facultades deben estar establecidas en la legislación y pueden incluir lo siguiente. Sin embargo, debe observarse que el rango de facultades disponibles para y utilizado por una autoridad de supervisión dependerá del contexto, así como de la naturaleza del sistema de pensiones y el enfoque de supervisión.

Facultades de prevención

- facultad de obtener datos e información adicionales de todos los actores relevantes cuando existe la sospecha de una potencial violación de la normativa y/o posible daño a los intereses de los miembros y beneficiarios, para ayudar a tomar la decisión sobre si se debe, y cómo se debe, intervenir;
- facultad de realizar visitas internas a las oficinas de los fondos de pensiones y empresas administradoras de fondos de pensiones, y posiblemente también a los proveedores de servicios externos, incluyendo los custodios;
- facultad de realizar seguimiento sobre quejas recibidas de los miembros y beneficiarios de los fondos de pensiones o sus proveedores de servicios (como los auditores, posiblemente mediante requisitos de denuncias), al punto de que tales quejas lleguen a cuestionar la solidez del proveedor de pensiones o su cumplimiento del marco legal;

Facultades de protección

- facultad de emitir órdenes formales con respecto a los fondos de pensiones, los miembros de los consejos directivos y otros administradores, exigiéndoles tomar acciones particulares o desistir de tomar acciones particulares (como las instrucciones de cumplir con la totalidad o parte de una ley o norma; de designar o remover a un auditor/actuario, de no participar en transacciones específicas, etc.);
- facultad de reemplazar a miembros del consejo directivo y otros administradores de fondos de pensiones;
- facultad de descalificar a miembros del consejo directivo y otros miembros de los fondos de pensiones de asumir responsabilidades y capacidades a futuro, ya sea de manera temporal o permanente;
- facultad de limitar las actividades comerciales;
- retener la aprobación de nuevas actividades o adquisiciones;
- facultad de instruir al fondo de pensiones que cese prácticas que son inseguras o poco sólidas;
- atribución de imponer condiciones/restricciones o revocar la licencia de funcionamiento del fondo de pensiones y/o su empresa administradora;
- facultad de remover o reemplazar a los proveedores de servicios externos o denunciarlos ante las autoridades pertinentes;

- facultad de colocar los activos de un fondo de pensiones en un fideicomiso o limitar el acceso a estos activos (es decir, congelarlos);

Facultades punitivas

- facultad de imponer sanciones administrativas, incluyendo multas, contra el organismo o los individuos que administran el fondo de pensiones;
- facultad de solicitar a un tribunal órdenes que requieran a un fondo de pensiones realizar o dejar de realizar ciertas acciones;
- facultad de aceptar una acción exigible ante un tribunal por parte de un fondo de pensiones u otra persona u organismo relevante;
- facultad de derivar asuntos para formalizar acciones judiciales penales.

2.3 Aunque no todas las facultades se pueden utilizar ‘activamente’, no obstante, podría ser útil que el ente supervisor cuente con dichas facultades, ya sea para utilizarlas en circunstancias excepcionales –evitando así lo que podrían ser demoras al tratar con otras autoridades o instituciones– o, actuando como factor disuasivo que sirva para modificar el comportamiento de las entidades supervisadas. Las autoridades de supervisión deben observar que, a no ser que tales amenazas sean apoyadas por casos concretos de aplicación de dichas sanciones, su credibilidad en el mercado se verá disminuida.

2.4 Las sanciones para incumplimientos graves deben ser creíbles, claramente indicadas, y de una magnitud suficiente como para servir de factor disuasivo.

2.5 El proceso de aplicar sanciones no debe demorar la ejecución de las medidas preventivas y correctivas que sean necesarias.

2.6 La imposición de números significativos de sanciones financieras y de otro tipo que son de naturaleza menor, y se aplican a transgresiones relativamente pequeñas, generalmente no es un método de supervisión efectivo (ya que, en este tipo de situación, los supervisores gastan demasiado tiempo imponiendo y recolectando multas—la mayoría de las cuales tienen un impacto limitado sobre la conducta de las entidades supervisadas).

2.7 Las autoridades de supervisión deben ser capaces de utilizar sus facultades de cumplimiento normativo y sanciones sin la intervención ni la obstaculización de otras autoridades (como funcionarios de gobierno, etc.).⁴

Directriz 3: Proceso de Toma de Decisiones

Cuando se identifica una violación potencial o concreta de la legislación o de las normas, debe existir y se debe implementar un proceso de toma de decisiones bien definido

3.1 Una vez que se identifique un problema, se debe seguir un ‘debido proceso’ claro y bien definido. El debido proceso describe los chequeos y equilibrios que una autoridad de supervisión debe implementar para asegurar que las entidades supervisadas sean tratadas de manera justa, coherente y transparente. El debido proceso debe considerarse en cada etapa del proceso, al decidir sobre la acción de supervisión apropiada que se debe tomar. El proceso debe estar estructurado para asegurar que los

⁴ Ver Principio N° 1 de la IOPS, ‘Independencia’.

supervisores ejerzan sus atribuciones de manera objetiva y profesional.

3.2 Durante el proceso de toma de decisiones, se debe lograr un equilibrio entre los beneficios potenciales de la acción de supervisión y los costos e impactos sobre los miembros y beneficiarios del fondo de pensiones. Los supervisores deben buscar proteger a los miembros y beneficiarios antes de y/o mientras realizan exigencias de cumplimiento normativo. Si retrasar la acción de supervisión podría reducir o eliminar cualquier impacto negativo sobre los miembros o beneficiarios del fondo de pensiones, tal retraso se debe considerar (aunque también se debe tomar en cuenta el significado del incumplimiento que requiere la acción de supervisión). Se debe minimizar el impacto financiero sobre los miembros y beneficiarios de pensiones, siempre que esto sea coherente con la apropiada supervisión de la industria. Sin embargo, cuando la mala conducta es significativa, ésta debe producir una respuesta de supervisión, incluso cuando esto genere un impacto negativo sobre los miembros y beneficiarios de un fondo específico, para que se envíe una señal apropiada al mercado sobre lo que constituye conducta aceptable.

3.3 La buena planificación permite a la autoridad de supervisión verificar la autoridad legal y los procesos que se deben emprender y las necesidades de información que puedan requerirse para iniciar cualquier acción posterior. Prepararse para lo peor debe ser parte de la planificación de contingencia al enfrentar cualquier situación problemática.

3.4 Cuando la autoridad de supervisión interviene en temas serios que potencialmente podrían tener, o hayan tenido, implicancias significativas para el mercado y el sistema de pensiones, aquellos que dentro de la autoridad propongan intervenciones deben ser separados hasta cierto punto de aquellos que toman la decisión final, para asegurar un proceso de intervención imparcial. Los procesos basados en los tribunales logran esta separación de nivel estructural.

3.5 El proceso de toma de decisiones debe requerir aprobación de los altos ejecutivos cuando se pretendan imponer sanciones, etc. Las líneas de toma de decisiones de la autoridad de supervisión deben estar estructuradas de manera que las acciones para preservar los intereses de los miembros y beneficiarios puedan tomarse inmediatamente en situaciones de emergencia.

Directriz 4: Consistencia de las Decisiones⁵

Las acciones de la autoridad de supervisión de pensiones deben ser consistente, siguiendo procedimientos bien documentados

4.1 La consistencia de las acciones por la autoridad de supervisión deben asegurarse en dos dimensiones, esto es, de manera horizontal (por ejemplo, entre fondos de pensiones) y de manera vertical (es decir, en el tiempo). Sin embargo, cualquier acción que emprenda la autoridad de supervisión también debe considerar el entorno y el marco legal en que operan los fondos de pensiones y otras entidades supervisadas, que podrían estar sujetas a cambios en el tiempo.

4.2 Debe existir y se debe implementar un procedimiento bien establecido (por ejemplo, manuales de procedimiento, documentación, capacitación, revisión y comunicación entre divisiones, comparación de resultados, e intercambio de la experiencia), que asegure que el supervisor de pensiones tome decisiones similares en circunstancias similares, y que estas decisiones se realicen con fundamentos objetivos e imparciales. Los modelos como las pirámides de cumplimiento y las matrices de calificación de riesgo⁶ también pueden utilizarse para ayudar a darle coherencia al

⁵ Esta Directriz fue extraída del Principio N° 6 de la IOPS, 'Proporcionalidad y Consistencia'.

⁶ Para más detalles, ver *IOPS Toolkit for Risk-based Supervision*. Las Pirámides de Cumplimiento Normativo también son conocidas como Escaleras de Intervención.

establecer orientaciones sobre cuáles medidas normalmente se aplicarán en determinadas circunstancias.

4.3 Se puede utilizar un principio de ‘doble chequeo’ para asegurar la coherencia de las decisiones entre el personal (por ejemplo, mediante revisiones de pares o que requiera fiscalización de alto nivel para entidades con posición de supervisión más elevada). Alternativamente, las autoridades podrían emplear equipos de especialistas –ya sea de cumplimiento normativo o de especialistas técnicos– para asegurar coherencia en la toma de decisiones.

Directriz 5: Proporcionalidad y Nivel de Intensificación de la Respuesta⁷

La respuesta investigativa y de cumplimiento normativo de la autoridad de supervisión de pensiones debe ser proporcional a los riesgos que se analizan. Sujeta a la disponibilidad de las atribuciones y medidas regulatorias y administrativas, la respuesta se debe ser apropiadamente definida para lograr los objetivos regulatorios normativos deseados

5.1 Las acciones de intervención y/o las sanciones impuestas por la autoridad de supervisión de pensiones debe ser proporcional al riesgo al que se expone el fondo de pensiones, considerando la naturaleza, nivel, complejidad, y gravedad de las posibles irregularidades de cumplimiento relacionadas con la parte relevante.

5.2 La extensión de las exigencias de supervisión ejercidas sobre las entidades supervisadas debe ser proporcional al valor que se espera que produzcan. La proporcionalidad sugiere que el diálogo comunicativo es apropiado para debilidades emergentes e involuntarias que no representan una amenaza inmediata a los miembros y beneficiarios del fondo. Sin embargo, un riesgo inmediato y de alto nivel podría requerir una acción urgente de protección—como el congelamiento de activos, el cese de la recepción de aportes, y/o la suspensión del proveedor de pensiones.

5.3 Para garantizar la proporcionalidad, se podrían establecer requisitos en la legislación, normativa secundaria u lineamientos detallados de la industria (describiendo diversas circunstancias y riesgos además de sus medidas de intervención asociadas). Se debe regular o proporcionar al personal toda la documentación, orientación y ejemplos apropiados.

5.4 Antes de utilizar las facultades formales, en circunstancias no urgentes, la autoridad de supervisión de pensiones debe intentar asegurar el cumplimiento de un fondo de pensiones de manera informal. Cuando sea posible, se deben utilizar inicialmente la persuasión y la cooperación para obtener el cumplimiento, evitando el costoso proceso de cumplimiento normativo y litigio. Estos métodos informales podrían ser más eficientes y eficaces en términos de costos que utilizar inmediatamente las facultades formales que podrían demandar mayor tiempo. La autoridad de supervisión debe buscar establecer buenas relaciones de trabajo con las entidades supervisadas, para que puedan discutir acerca de los problemas emergentes de manera constructiva.

5.5 Sin embargo, si la autoridad de supervisión necesita intervenir de manera temprana –por razones de protección o razones punitivas– la autoridad debe elegir herramientas que son comparables al riesgo al que se exponen los miembros y beneficiarios del fondo de pensiones. Dependiendo de la naturaleza, escala y complejidad del problema detectado, una respuesta gradual podría ser lo más efectivo. El concepto de una pirámide de cumplimiento normativo⁸ se puede utilizar para modelar las facultades crecientemente fuertes que están disponibles para la autoridad de supervisión, y ayudar a

⁷ Esta directriz fue extraída del Principio N° 6 de la IOPS, ‘Proporcionalidad y Consistencia’.

⁸ Para más detalles, ver *IOPS Toolkit for Risk-based Supervision*. Las Pirámides de Cumplimiento Normativo también son conocidos como Escaleras de Intervención.

desarrollar un enfoque de supervisión más sensible y estrategias de cumplimiento más efectivas. Aunque las atribuciones disponibles para el supervisor dependerán de la naturaleza del sistema de pensiones y el enfoque de supervisión, se requiere una variación suficiente de facultades para permitir que la autoridad de supervisión diseñe su respuesta en consecuencia, y se requieren facultades suficientemente punitivas en la cúspide de la pirámide como para hacer cumplir la acción.

5.6 La intensificación de la acción debe ser diseñada según la situación particular. Debe existir una escala progresiva de acción si los problemas empeoran, o si la entidad supervisada ignora las solicitudes del supervisor de tomar determinadas acciones. Podría ser aconsejable que los supervisores eviten utilizar inicialmente un enfoque de cumplimiento normativo demasiado duro y que intensifiquen estas acciones con demasiada rapidez. Si se utilizan medidas punitivas de manera insensible, esto podría promover una resistencia a la regulación y al cumplimiento, amenazando el cumplimiento en el futuro. Sin embargo, los supervisores no necesitan pasar por cada paso que tienen a su disposición en cada caso, y podría ser necesario intensificar su respuesta rápidamente para asegurar una resolución satisfactoria de un problema urgente.

5.7 Los supervisores deben intentar comprender por qué se han producido incumplimientos o violaciones. Los genuinos errores, por ejemplo, deben ser rectificadas, pero podrían justificar una respuesta menos punitiva que las violaciones voluntarias y recurrentes. La autoridad de supervisión debe mantenerse sensible al comportamiento propio de la parte supervisada—si las partes relevantes están buscando colaborar, la autoridad de supervisión generalmente debe hacerlo también.

5.8 La autoridad de supervisión debe comunicar claramente las acciones o resultados que se esperan de la entidad supervisada, y el plazo de éstos, y cuál podría ser su respuesta si dichas expectativas no se cumplen. Una vez que se ha tomado acción, o que se han implementado medidas punitivas, la autoridad de supervisión debe chequear periódicamente para determinar que la entidad supervisada esté cumpliendo las medidas. Las autoridades de supervisión deben realizar seguimiento de sus declaraciones de intenciones, porque de otro modo se podría socavar la integridad del proceso de supervisión.

5.9 Al decidir sobre el marco de tiempo permitido para que la entidad responda o rectifique sus incumplimientos, se debe considerar la gravedad del incumplimiento y los potenciales riesgos para los miembros y beneficiarios. Por un lado, se debe establecer un plazo factible para permitir que las partes relevantes comprendan y respondan apropiadamente. También se debe otorgar a las partes cierta flexibilidad, según sea apropiado, en la manera en que logran el cumplimiento normativo. Por otro lado, dado que una larga demora podría aumentar los riesgos a los miembros y beneficiarios del fondo y el costo de remediar el riesgo específico (en algunos casos de manera significativa), el plazo de tiempo y la flexibilidad deben diseñarse para evitar abusos. Además de ser efectiva, la acción oportuna también es un importante aspecto para mantener la credibilidad de la autoridad de supervisión.

5.10 Cuando la autoridad de supervisión sí decide que es necesario utilizar facultades intensivas en recursos y exigencias de cumplimiento normativo, como las intervenciones judiciales, un factor en la selección del caso debe ser el éxito probable de la acción, que genere una oportunidad de enviar un fuerte mensaje disuasivo al resto de la comunidad supervisada.

Directriz 6: Notificación de Acciones Correctivas

Se puede permitir un mecanismo de auto-corrección de los fondos de pensiones para transgresiones menores, considerando la naturaleza, la escala y la complejidad de los riesgos involucrados. Sin embargo, si se asume este enfoque, la autoridad de supervisión debe proporcionar orientaciones claras y especificar cuáles problemas materiales y temas identificados por los fondos de pensiones mismos se deben notificar de manera inmediata.

6.1 Cuando sea apropiado (dependiendo del sistema de pensiones y del enfoque de supervisión), los fondos de pensiones y otros actores podrán utilizar un mecanismo de auto-corrección. Para facilitar este enfoque, la autoridad de supervisión puede comunicar que, en algunos casos, las conductas en violación del cumplimiento que los mismos fondos de pensiones han identificado y auto-corregido, (y en algunas jurisdicciones también informado), enfrenarán una respuesta más leve de la autoridad de supervisión de pensiones. Por ejemplo:

- ocasional ingreso erróneo de datos personales de miembros o beneficiarios (por ejemplo, edad, cantidad de aportes) u otros errores administrativos menores (por ejemplo, firmas ausentes en documentos que los requieren) no implicarían multas ni sanciones si los errores han sido corregidos por el plan o fondo de pensiones por iniciativa propia;
- las autoridades de supervisión no aplicarán sanciones inapropiadamente fuertes por incumplimientos no materiales (por ejemplo, incumplimientos temporales de los límites de inversión) cuando el plan o fondo de pensiones haya corregido los incumplimientos por iniciativa propia o después del descubrimiento del incumplimiento durante una auditoría.

6.2 Cuando se asuma un enfoque de este tipo, la clara identificación de cuáles son los incumplimientos materiales o importantes (que requieren acciones de supervisión inmediatas), y –importantemente– cuáles no son materiales, puede evitar que la autoridad de supervisión se vea sobrepasada por informes de transgresiones menores, que potencialmente podrían ser costosas, inefectivas e ineficientes.

6.3 Sin embargo, se debe cuidar que este tipo de enfoque de la autoridad de supervisión de pensiones no sea abusada. Las entidades supervisadas no deben poder intencionalmente cubrir sus errores, y los incumplimientos menores recurrentes de una entidad respecto a la normativa y los requisitos podrían ser considerados por la autoridad de supervisión como un indicador de una mala gestión interna, mecanismos de riesgo o control, que debiesen ser investigados en mayor profundidad y podría llevar a una respuesta de supervisión más fuerte.

Directriz 7: Externalización de Actividades

Cuando las autoridades de supervisión de pensiones carecen de experiencia relevante para realizar las tareas de intervención o cumplimiento normativo a nivel interno, debe ser posible externalizar algunas actividades de apoyo a otras autoridades de supervisión o a profesionales externos, o a personal provisional con experiencia apropiada para trabajar a nivel interno. Sin embargo, es necesario ejercer monitoreo e implementar controles estrictos, y el supervisor siempre seguirá siendo responsable de las decisiones de intervención y de exigencia de cumplimiento normativo.

7.1 Las autoridades de supervisión deben organizar el proceso de supervisión para equilibrar efectividad y eficiencia. Al hacerlo, deben considerar, entre otros asuntos, la distribución de tareas de supervisión entre los supervisores, y si desean aceptar apoyo de otros expertos externos e independientes. La contratación provisional de individuos con las habilidades apropiadas para trabajar a nivel interno (y regidos por cláusulas de confidencialidad apropiadas, cuando sean necesarias) podría ser una alternativa. Por ejemplo, los auditores especialistas, los investigadores en informática, o los abogados podrían ser necesarios para recolectar evidencia que se pueda utilizar en casos judiciales. La utilización de estos profesionales podría proporcionar a las autoridades de supervisión mayor flexibilidad y aumentar sus capacidades.

7.2 Se debe observar que la responsabilidad final de supervisión (incluyendo la toma de decisiones y la aplicación de sanciones) recae en la autoridad de supervisión en todo momento. Ya

que la autoridad de supervisión sigue siendo responsable de la supervisión de los fondos de pensiones, antes de utilizar profesionales externos se debe considerar lo siguiente:

- a. si existen controles adecuados respecto a su competencia y la necesidad de monitorear su rendimiento (por ejemplo, revisando sus documentos de trabajo);
- b. su independencia respecto a los fondos de pensiones (especialmente cuando reciben pagos del organismo que administra el fondo de pensiones) y la importancia que le otorgan a la protección de los intereses de los miembros y beneficiarios.

7.3 Además, si se configura este tipo de delegación, el supervisor debe tener la capacidad de depender de, y si es necesario, de emprender acciones legales contra, estos actores externos.

7.4 Cuando existe una asimetría de recursos entre la autoridad de supervisión y la industria que ésta supervisa (como puede ser el caso, por ejemplo, en algunas situaciones de mercados emergentes), la autoridad de supervisión podría desear tener la facultad legal de exigir que una entidad sujeta a una investigación en profundidad asuma los gastos de un estudio realizado por expertos externos.

Directriz 8: Coordinación

En el caso donde el mercado de pensiones es regulado y supervisado por más de una autoridad, se debe implementar un mecanismo de coordinación inter-agencia. Dicho mecanismo de coordinación también podría requerirse entre supervisores a nivel internacional

8.1 Si la industria de pensiones es regulada y supervisada por más de una autoridad, es necesario establecer una coordinación entre los organismos de supervisión. Este es particularmente el caso cuando la autoridad de supervisión de pensiones es una entidad independiente. Se debe establecer coherencia entre, y acuerdos sobre, la aplicación de la intervención y las facultades de sanciones. Esto podría facilitarse mediante un proceso que permita un acuerdo respecto al punto de contacto principal en determinadas circunstancias.

8.2 Cuando el supervisor de pensiones realiza acciones de intervención, cumplimiento normativo y sanciones que potencialmente podrían tener un efecto más amplio sobre el mercado (es decir, más allá del mercado de pensiones y actor del mercado que son objeto de la acción), es fundamental consultar con los supervisores y/o reguladores financieros relevantes.

8.3 Cuando las potenciales acciones de problemas e intervenciones podrían generar impacto internacional, se debe facilitar la comunicación y coordinación entre las autoridades de supervisión en distintos países, sujetos a los requisitos de confidencialidad y, en principio, basados en acuerdos formales.

Directriz 9: Divulgación de Información

Se debe implementar, según sea apropiado, un mecanismo transparente de divulgación de la información y de publicación oportuna de las decisiones de intervención y sanciones, sujeto a los requisitos relevantes de confidencialidad.

9.1 Cuando sea apropiado, la autoridad de supervisión debe difundir públicamente las descripciones generales de cualquier marco de respuesta de supervisión (como una pirámide de cumplimiento normativo), para que sus acciones sean comprendidas por las entidades supervisadas y no sean inesperadas. También podría ayudar a asegurar la transparencia compartir con la industria un

resumen de la respuesta de supervisión general que puede esperarse en determinadas circunstancias, fortalecer la credibilidad de la autoridad, aclarar lo que se espera de las entidades supervisadas, y en consecuencia ayudarles a mantenerse en cumplimiento de las expectativas de regulación y supervisión.

9.2 Cuando sea apropiado, y siempre que no se pongan en jaque la confidencialidad ni la protección apropiada de la información y los intereses de los miembros o beneficiarios, la autoridad de supervisión de pensiones puede publicar sus decisiones (y explicaciones de éstas). Esta estrategia de publicación puede ser efectiva, y potencialmente podría tener un efecto más amplio y positivo sobre el comportamiento y la conducta de los participantes del mercado.

9.3 Cuando sea apropiado, la información publicada puede incluir las razones de una decisión de implementar una acción, como:

- imposición de una sanción financiera a un determinado plan o fondo de pensiones
- anulación de la licencia de un fondo de pensiones o proveedor de servicios
- reemplazo de altos ejecutivos/directivos en la(s) parte(s) relevante(s)

9.4 La difusión de esta información podría realizarse mediante diversos canales (por ejemplo, sitios web, comunicados de prensa), siendo recomendables los más eficientes y eficaces en términos de tiempo.

9.5 Los temas de confidencialidad, sin embargo, deben ser respetados y los límites de la divulgación deben ser establecidos claramente. Un equilibrio también debe encontrarse entre la realización de la supervisión comercial (donde la divulgación se puede utilizar para influenciar la conducta de la comunidad supervisada) y la supervisión prudencial (donde la confidencialidad es importante para proteger los intereses de las entidades supervisadas específicas).

Directriz 10: Mecanismo de Apelación

Debe existir un mecanismo de apelación sólido que permita a las entidades supervisadas desafiar las decisiones de la autoridad de supervisión

10.1 Debe existir un mecanismo de apelación que funcione de manera sólida, para que las entidades supervisadas tengan la oportunidad formal de intercambiar puntos de vista con el supervisor respecto a las decisiones que ha tomado (o que está por tomar) éste último. Debe ser posible apelar ante la autoridad de supervisión. Este mecanismo de comunicación de dos vías asegura justicia y exactitud de las decisiones tomadas por el supervisor, aumentando así la eficiencia del mercado y finalmente contribuyendo a proteger mejor los intereses de los miembros y beneficiarios. Cuando las decisiones del supervisor se hayan aplicado mediante una solicitud del supervisor a un tribunal o acciones judiciales realizadas por un tribunal, el derecho de las entidades supervisadas de comunicar su posición y puntos de vista directamente al tribunal es un sistema de apelación suficientemente efectivo.

10.2 Si la comunicación entre las partes relevantes (como los miembros del consejo directivo de un fondo de pensiones) y la autoridad de supervisión no logra producir un acuerdo, las partes afectadas deben poder apelar a una tercera parte independiente –como el tribunal relevante– respecto a decisiones tomadas por la autoridad de supervisión de pensiones que les afectan y que consideran inconsistentes con las disposiciones legales.

10.3 Las facultades de cumplimiento normativo no deben comprometer los derechos privados de acción. Las personas privadas deben ser capaces de perseguir sus propias rectificaciones (incluyendo, por ejemplo, buscar compensación).