



DIRECTRICES PARA LA EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES

Diciembre 2008

Directrices para la Evaluación y Supervisión de Fondos de Pensiones

Introducción

1. 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 deben establecer métodos de supervisión que incluyan la capacidad de evaluar adecuadamente los fondos de pensiones, tanto mediante monitoreo y análisis regular como mediante investigaciones más profundas, que muchas veces se realizan de manera interna.

2. Debido al rol fundamental de los sistemas privados de pensiones dentro de los mercados financieros, y su creciente importancia como una fuente de ingresos jubilatorios para los individuos, la supervisión efectiva de los fondos de pensiones se está volviendo cada vez más importante. La supervisión está jugando un creciente rol debido a la mayor complejidad de los sistemas de pensiones—que a su vez aumenta la presión sobre los costos y eficiencia de la supervisión— y una tendencia hacia un enfoque de supervisión basado en riesgos.

3. La evaluación periódica mediante el monitoreo y el análisis es una forma importante de verificar o capturar datos e información confiables para evaluar la posición financiera de un fondo de pensiones, y su capacidad de pagar el ingreso jubilatorio prometido a los beneficiarios actuales y futuros. El monitoreo y el análisis también son de gran ayuda en la construcción de un perfil de riesgos para los fondos de pensiones, permitiendo a los supervisores enfrentar los problemas con los fondos de pensiones y detectar problemas/tendencias antes de que éstos se arraiguen, y podría ayudar a promover la gestión de riesgos dentro de los mismos fondos de pensiones. Además, exponer a los fondos al escrutinio mediante requerimientos de información puede producir un efecto disuasivo en sí mismo.

4. La evaluación rigurosa de los fondos de pensiones, ya sea por una autoridad de supervisión o sus representantes formales, es también una parte importante del proceso de supervisión y está estrechamente relacionada con un monitoreo permanente, proporcionando información que complementa el análisis de la información financiera y estadística que los fondos de pensiones entregan a la autoridad de supervisión. Estas investigaciones profundas pueden realizarse ‘internamente’, es decir, en las mismas instalaciones del fondo de pensiones. La inspección interna permite a las autoridades de supervisión formarse juicios más cualitativos respecto a las operaciones del fondo de pensiones. Por ejemplo, ¿están funcionando en la práctica los sistemas que parecen ser adecuados en el papel? ¿La gestión muestra capacidad para realizar dicha tarea? ¿Es eficiente la organización del fondo (permitiendo un rápido acceso a los archivos y datos, etc.)?

5. La autoridad de supervisión de pensiones debe tener un enfoque de supervisión integral y debe considerar el uso del rango completo de herramientas de supervisión para operar de la manera más eficiente y efectiva posible. El equilibrio entre la evaluación permanente y las investigaciones rigurosas dependerá de la naturaleza del sistema de pensiones y el enfoque de supervisión. Por ejemplo, los supervisores naturalmente tendrán que depender más fuertemente de la supervisión externa cuando estén funcionando en un contexto de supervisar muchos miles de entidades de pensiones que haría poco factible visitarlos regularmente. Sin embargo, bajo estas circunstancias, los supervisores deben implementar un enfoque basado en riesgos al decidir a qué entidades visitar, y la frecuencia de tales inspecciones internas. Mientras tanto, es posible una inspección interna más frecuente cuando existen pocos fondos que se deben fiscalizar, y podría ser necesaria cuando la autoridad de supervisión realiza una fiscalización directa de las instituciones comerciales y cuando el sistema involucra ahorro obligatorio. Menos investigaciones rigurosas de los fondos podrían ser necesarias cuando fideicomisarios, fiduciarios u otras terceras partes cumplen un activo rol ‘de supervisión’, actuando como denunciantes—aunque esas mismas partes también estén sujetas a supervisión y fiscalización.

6. Más que representar una elección entre alternativas discretas, existe una gama de herramientas de supervisión que incluyen elementos de monitoreo y análisis regular e investigación más profunda. Por ejemplo, las discusiones regulares con los altos directivos de los fondos de pensiones podría ser una parte importante del proceso de supervisión. Lo importante es que la autoridad de supervisión cuente con una política coherente y bien pensada para decidir sobre la combinación de herramientas de supervisión que adoptará. Éstas también cambiarán en el tiempo—por ejemplo, algunos entes supervisores podrían moverse más hacia la supervisión externa a medida que se desarrolla el tamaño y la sofisticación de sus sistemas de pensiones, mientras que otras utilizarán inspecciones más internas a medida que van mejorando el monitoreo, indicadores de alertas tempranas y sus sistemas. Una vez más, se debe destacar que la combinación de herramientas y el enfoque de la autoridad de supervisión dependerán del contexto en que ésta opera. El enfoque de la autoridad de supervisión debe ser proporcional al riesgo que el fondo plantea para sus miembros y beneficiarios y al sistema de pensiones en su totalidad, y debe representar el uso más eficiente de los recursos de supervisión. Evitar una carga demasiado pesada sobre las entidades supervisadas también debería ser una consideración importante.

Alcance y Cobertura

7. El propósito de estas Directrices es proporcionar a los supervisores de pensiones enfoques generales de supervisión para la realización del proceso de supervisión. Se debe observar que el enfoque de estas Directrices es principalmente la supervisión prudencial. Se hacen algunas referencias a la realización de prácticas comerciales, pero la IOPS podría considerar desarrollar Directrices más detalladas en este ámbito a futuro (especialmente para fondos de pensiones de Contribución Definida y de tipo contractual). Las Directrices buscan cubrir todos los tipos de acuerdos de pensiones privadas,¹ y aunque el documento utiliza el término ‘fondo de pensiones’, algunas de las Directrices también pueden aplicarse al plan de pensiones bajo el cual el fondo mismo está estructurado.² La implementación de estas Directrices variará de país en país, dependiendo de la naturaleza del sistema de pensiones y la estructura de supervisión. Las Autoridades de Supervisión de Pensiones mencionadas en el documento se definen como cualquier entidad, responsable en parte o completamente de la supervisión de los fondos, planes, esquemas o acuerdos de pensiones en un país o en una subdivisión de un país, ya sea que cuenten con su propia personalidad jurídica o no.

- Las Directrices están extraídas de los ‘Principios de la Supervisión de Pensiones Privadas’ de la IOPS, los ‘Principios Fundamentales de la Regulación de las Pensiones Ocupacionales’ de la OCDE (particularmente el Principio Fundamental #6 sobre la Supervisión) y otras Directrices relacionadas con pensiones de la OCDE, el Principio Fundamental #12 ‘Informes a supervisores y monitoreo externo’ y Principio Fundamental #13 ‘Inspección Interna’ de la IAIS, además de otros proyectos de IOPS (incluyendo el trabajo sobre la supervisión basada

¹ 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 las Actividades y Supervisión de Fondos de Pensiones de Empleo (Artículo 2 de la Directiva).

² 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.

en riesgos y el uso de la tecnología informática). El documento está estructurado de la siguiente manera:

- **Preámbulo** – describe los objetivos de supervisión
- **Proceso de supervisión** – dividido en tres partes:
 - **Monitoreo:** describe los chequeos de naturaleza rutinaria
 - **Análisis:** explica cómo reconocer potenciales problemas
 - **Investigaciones profundas:** resume aquellas emprendidas para entidades seleccionadas
- **Organización:** destaca los factores para asegurar un uso eficiente de los recursos de supervisión

Preámbulo

Objetivo del Monitoreo Periódico de Fondos de Pensiones

El objetivo de la recolección y análisis periódica de la información específica a los fondos de pensiones es permitir a las autoridades de supervisión de pensiones monitorear y evaluar el perfil de riesgo de los fondos de pensiones y planificar su enfoque de supervisión

8. El principal propósito de la evaluación periódica de los fondos de pensiones es determinar el perfil de riesgo de un fondo y planificar una adecuada respuesta de supervisión. La recolección y análisis periódica de la información ayudará a la autoridad de supervisión a identificar oportunamente los riesgos (comparando el perfil de riesgo del fondo con su capacidad de enfrentar el riesgo), para monitorear el cumplimiento regulatorio, y detectar cualquier problema que pueda afectar la capacidad del fondo de cumplir con sus obligaciones de largo plazo con los miembros y beneficiarios, o decidir si se debe buscar más información.

9. El monitoreo y análisis periódico puede servir a algunas o todas las siguientes funciones amplias, dependiendo del contexto en que esté operando la autoridad de supervisión:

- a. evaluar la posición del fondo de pensiones en relación a las principales categorías de riesgo, tanto en términos de solidez financiera como de otros riesgos existentes para miembros y beneficiarios del fondo (como el riesgo de inversiones, el riesgo de longevidad, el riesgo operativo, el riesgo de agencia, y riesgo sistémico);
- b. verificar información entregada por fondos de pensiones durante un proceso de autorización o registro, y verificar la información entregada de manera permanente (por ejemplo, auditoría de opiniones);
- c. verificar el cumplimiento de los fondos de pensiones con requisitos legales y prudenciales, como la regulación del financiamiento o los límites de inversión, y con otras leyes sociales y laborales, cuando sea apropiado;
- d. suplementar, complementar y mejorar la información pública (como las auditorías, etc.) disponible sobre los fondos de pensiones;
- e. revisar la tasación de activos y pasivos (que debe ser consistente, realista y prudente);

- f. revisar los sistemas de gestión de riesgos existentes en el fondo de pensiones y, por lo tanto, la capacidad del fondo de gestionar los riesgos mencionados anteriormente;
- g. asegurar que se entregue suficiente información a los miembros y beneficiarios del fondo de pensiones y que el fondo esté operando de una manera apropiadamente transparente;
- h. detectar problemas, particularmente en el intervalo entre las revisiones en profundidad, proporcionando así una exposición temprana y facilitando acción correctiva antes de que los problemas se vuelvan más graves. Las evaluaciones regulares también pueden generar la base para discusiones con el consejo y la dirección del fondo de pensiones, ya sea a intervalos periódicos o cuando surgen problemas;
- i. proporcionar un componente clave de la planificación de supervisión para lograr el máximo beneficio a partir del tiempo limitado utilizado para realizar una revisión en profundidad;
- j. generar estadísticas y monitorear tendencias, niveles de protección al consumidor, y competencia en el sistema de pensiones en su totalidad (que también puede ser utilizado para coordinarse con otros supervisores del sector financiero).
- k. recolectar información que también requieren otras autoridades de supervisión, donde más de un organismo tiene responsabilidades de supervisión, evitando la duplicación, asegurando la compatibilidad y compartiendo la información.

Objetivos de las Evaluaciones Profundas

El principal objetivo de las evaluaciones a realizar en profundidad es complementar los esfuerzos de supervisión permanentes, detectar problemas que podrían no ser evidentes de otra manera, y confirmar o investigar los hallazgos de los programas de monitoreo periódico.

10. El propósito de las investigaciones en mayor profundidad, que pueden realizarse internamente a determinados intervalos o según sea necesario, es permitir a la autoridad de supervisión obtener un conocimiento más profundo de la situación de una entidad supervisada, obtener información y detectar problemas que podrían no adquirirse ni descubrirse mediante el monitoreo permanente.

11. Una vez más, dependiendo del contexto, una investigación en profundidad podría dar a los supervisores la oportunidad de llevar a cabo algunos de los siguientes objetivos:

- a. otorga a la autoridad de supervisión la oportunidad de identificar cualquier problema que el fondo podría desconocer, o tener la tentación de ignorar, o tal vez incluso de esconder (incluyendo la detección de problemas que puedan surgir desde la organización del fondo de pensiones). Si se han identificado los problemas, esto permite al supervisor obtener más datos para confirmar la existencia y/o la extensión de este problema;
- b. en vez de quedar limitados a detectar los problemas del fondo, las investigaciones en profundidad permiten al supervisor indagar en las razones que hay detrás de éstos, exigir que el fondo de pensiones identifique soluciones para resolverlos, e incentivar la mejor práctica frente a los riesgos emergentes;
- c. brinda a los supervisores la oportunidad de tener una relación más estrecha con los administradores del fondo de pensiones, que podría ser importante para evaluar su idoneidad y pertinencia;

- d. permite a los supervisores evaluar la gestión de los procesos de toma de decisiones y controles internos (incluyendo los sistemas de gestión de riesgos e informáticos, sistemas de contabilidad e informes, etc.), y formarse una opinión sobre la gobernanza del fondo en la práctica, más que en el papel;
- e. hace posible persuadir al directorio encargado de la gestión de los fondos de pensiones de emprender acciones para evitar actuales o futuros problemas mediante el diálogo durante el proceso de investigación en profundidad (que podría ser más eficiente que a través de acciones formales como las normativas o las instrucciones), o incluso disuadirlos de perseguir actividades que son ilegales o imprudentes;
- f. ofrece a los supervisores la oportunidad de explicar las normativas o lineamientos específicos (para evitar interpretaciones erróneas o promover buenas prácticas), analizar el impacto de dichas normativas y, más generalmente, reunir información para efectuar comparaciones en la implementación de estándares.

El Proceso de Supervisión

I. Monitoreo

Directriz 1: Recopilación e Intercambio de Información

La autoridad de supervisión de pensiones debe recibir la información necesaria para realizar una evaluación efectiva y evaluar los riesgos en los fondos de pensiones individuales, así como el mercado en su totalidad, aunque se debe mantener una política para proteger la información confidencial.

Cuando la información es de importancia material a nivel internacional, debe ser compartida con otras autoridades de supervisión de pensiones, sujeta a los requisitos de secreto o confidencialidad y basadas, en principio, en acuerdos formales.

1.1 El principal procedimiento en la evaluación periódica de los fondos de pensiones es la recolección de suficiente información para construir un perfil de riesgo de los fondos supervisados, para evaluar la posible exposición al riesgo, y recolectar datos y estadísticas sobre el sector entero. La información puede recolectarse de manera regular o irregular (información públicamente disponible y complementaria) sobre los procedimientos de fondos de pensiones, mecanismos de gobernanza, transacciones, posición financiera, etc. La información recolectada debe ser utilizada para dirigir las acciones del supervisor y también podría aumentar la transparencia de los fondos de pensiones.

1.2 Cuando la información solicitada es de naturaleza confidencial, la información sobre cómo será utilizada y con qué otras partes será compartida (si es que las hay) debe ser divulgada. Si la legislación no cubre adecuadamente estos temas, entonces la autoridad de supervisión debe publicar una política.

1.3 Cuando la información podría afectar el funcionamiento y/o la estabilidad de los mercados de pensiones internacionales, se debe compartir la información entre los supervisores nacionales, en principio, basados en acuerdos formales. Dicha información compartida estará sujeta a secreto u otros requisitos de confidencialidad.

Directriz 2: Requisitos para Informes

El requisito básico de entregar informes debe aplicarse a todos los fondos de pensiones.

Aunque los requisitos específicos serán determinados por las necesidades de supervisión y la estructura del sistema de pensiones, éstos deben incluir información básica del fondo, información financiera, información de gobernanza (incluyendo políticas de conducta del mercado, transparencia y divulgación) e información sobre inversiones.

La información debe ser recolectada con frecuencia, con detalle y en cantidad adecuada, pero no debe sobrecargar a los fondos de pensiones mismos, y los requisitos de informes deben ser revisados periódicamente.

2.1 Los requisitos básicos de los informes deben aplicarse a todos los fondos de pensiones autorizados o registrados en una jurisdicción y que forman la base del monitoreo y análisis periódico. Sin embargo, una autoridad de supervisión podría desear obtener alguna información solo de un subconjunto de entidades (por ejemplo, fondos de pensiones grandes) para obtener información más detallada sobre la presencia del riesgo que lo que puede obtenerse de todos los fondos (las encuestas, por ejemplo, podrían ser una herramienta para hacerlo).

2.2 La autoridad de supervisión decide, dentro del marco legal nacional y las condiciones de mercado, qué información requiere, en qué forma y nivel de detalle, de quiénes, y con qué frecuencia. Los requisitos de informes son principalmente un reflejo de las necesidades de supervisión, tomando en cuenta el principio de la proporcionalidad y el riesgo que enfrenta el fondo de pensiones, y por esto variarán de acuerdo a la situación general del sector de pensiones. También podrían reflejar la situación en fondos de pensiones individuales y la eficacia de su gestión de riesgos.

2.3 De acuerdo a la naturaleza del sistema de pensiones, la estructura de la autoridad de supervisión y sus procedimientos, esta información debe ser solicitada con una frecuencia apropiada (como diaria, semanal, mensual, trimestral, anual, trianual, así como solicitudes *ad-hoc*).

2.4 La información requerida puede ser retrospectiva, actual y prospectiva (por ejemplo, puede utilizar ‘pruebas de estrés’).

2.5 Al establecer requisitos para los informes, la autoridad de supervisión debe apuntar a un equilibrio adecuado entre la necesidad de información para propósitos de supervisión y la carga administrativa que esto agrega a los fondos de pensiones. Los costos asociados al proceso de recolección de información deben ser optimizados. Por ejemplo, en lo posible, la información ya debe estar a disposición del fondo, y en un formato conveniente para éste.

2.6 El plazo final para la entrega de informes periódicos debe ser tan pronto como sea factible después de finalizado el período al que se refiere el informe. Las sanciones por informes falsos, incompletos o atrasados también podrían ser herramientas útiles.

2.7 De vez en cuando, la autoridad de supervisión debe revisar sus requisitos de informes periódicos y sistemáticos para asegurar que aún sirven para los fines que buscan, y que se llevan a cabo de manera eficiente y efectiva. Cuando se decida introducir requisitos de informes nuevos o modificados, se debe permitir un adecuado período de gracia a los fondos de pensiones para asegurar que tengan la capacidad de entregar la información de manera exacta y oportuna.

2.8 Según se ha indicado, la cantidad de información solicitada en los informes periódicos a la autoridad de supervisión dependerá de la naturaleza y el riesgo del fondo de pensiones y el sistema de supervisión. Los informes deben contener información sobre la posición financiera, el rendimiento

financiero, la exposición al riesgo, la forma en que se gestionan estas exposiciones al riesgo y la base, métodos y suposiciones sobre los cuales se prepara la información, incluyendo políticas de contabilidad e información sobre las funciones externalizadas. Se debe proporcionar información que sirva para evaluar el rendimiento de las inversiones del fondo. Además de los registros de transacción y el rendimiento histórico, se pueden solicitar pruebas de estrés para evaluar el impacto potencial de los movimientos de activos sobre el fondo de pensiones. Se debe buscar información sobre el nivel de aportes. En el caso de fondos de beneficios definidos, cuando sea pertinente, se debe reunir información sobre la posición financiera del patrocinador de planes y sobre cómo esto pudiese impactar al fondo de pensiones (aunque esto podría provenir de fuentes más allá del fondo mismo). Además de datos financieros, se debe buscar información relevante para los mecanismos de gobernanza del fondo de pensiones, que podría incluir políticas de conducta de mercado, transparencia y divulgación.

2.9 El tipo de información que puede ser solicitada puede dividirse en las siguientes categorías (aunque esta lista no pretende ser exhaustiva), pero, una vez más, la recolección real dependerá del sistema de pensiones y del enfoque de supervisión:

- a. *Información Básica del Fondo:* tipo de fondo; estado del fondo; número de miembros activos e inactivos y pensionados; movimientos en números durante el período; elegibilidad para beneficios y acceso al plan; derechos conferidos; proceso de fusión y liquidación; procedimientos de divulgación; mecanismos de compensación.
- b. *Información Financiera:* valor del fondo; valor de los pasivos; valor de los aportes recibidos; valores de transferencia; valor de ingreso por inversiones; valor de beneficios pagados, cartera de ‘pruebas de estrés.’
- c. *Información de Gobernanza:* estructura y mandato del consejo directivo; procedimiento de designación y cualificaciones de los miembros; procedimientos de toma de decisiones; procedimientos de gestión de riesgos (como los programas de cumplimiento interno); detalles de proveedores de servicios y funciones externalizadas (actuarios, auditor, custodio, administrador de inversiones, etc.), incluyendo cómo se designó, monitoreó y despidió; detalles sobre el patrocinador de planes.
- d. *Información de Conducta Comercial:* políticas de transparencia y divulgación, incluyendo qué información se transmite a los miembros y beneficiarios del fondo de pensiones y en qué forma;
- e. *Información de Inversiones:* estrategia de inversiones; distribución de activos; detalles de transacciones; rendimiento de inversiones; costos y tarifas cobrados.

2.10 La información requerida puede obtenerse de diversas fuentes, incluyendo las siguientes:

- a. contratos o artículos del fondo de pensiones y acuerdo de financiamiento con el patrocinador de planes;
- b. declaraciones financieras (incluyendo informes de actuarios o auditores);
- c. retornos anuales o informes específicamente requeridos por el supervisor;
- d. transacciones (como los informes trimestrales de inversiones);
- e. informes de proveedores de servicios que entregan servicios externalizadas a los fondos de pensiones;
- f. informes de otras autoridades de supervisión;

- g. consultas periódicas entre la autoridad de supervisión y los miembros del consejo directivo del fondo de pensiones;
- h. informes de denuncias de proveedores de servicios, miembros y beneficiarios del fondo, o administradores del fondo.

Directriz 3: Otra Información

La autoridad de supervisión de pensiones también debe tener la autoridad de solicitar información de manera ad-hoc, incluyendo cuando se detectan problemas o inexactitudes, y tener la facultad de imponer medidas para casos de informes erróneos

Se debe exigir a los fondos de pensiones avisar a la autoridad de supervisión de pensiones oportunamente de cambios que puedan impactar de manera suficientemente material la evaluación de su condición y nivel de riesgo

La autoridad de supervisión debe reunir información y generar un análisis general de pensiones

3.1 Se puede solicitar información de fondos de pensiones específicos caso-a-caso. Nuevos acontecimientos podrían requerir que la autoridad de supervisión lleve a cabo un análisis externo de todo el sector, lo cual requerirá que los fondos de pensiones entreguen información de manera *ad-hoc*.

3.2 La autoridad supervisora debe exigir que los fondos de pensiones informen oportunamente cualquier cambio que pueda afectar la evaluación que el supervisor ha iniciado sobre su condición y que sea suficientemente material como para cambiar sustancialmente la evaluación de riesgos (lo cual podría incluir cambios respecto al fondo o al empleador en relación al fondo). Las acciones de seguimiento correspondientes se deben emprender cuando se estima que los cambios informados impactarán los niveles de riesgo del fondo.

3.3 Cuando se sospechan o detectan problemas, la autoridad de supervisión puede solicitar información adicional de un fondo de pensiones (por ejemplo, las actas de los Directorios, consejos directivos, o reuniones de fideicomisarios, contratos con administradores de activos u otros proveedores de servicios, etc.).

3.4 La autoridad de supervisión debe requerir que la información inexacta sea corregida y debe tener la autoridad de imponer sanciones por informes erróneos.

3.5 Además de recoger y analizar la información sobre fondos de pensiones individuales, la autoridad de supervisión también debe buscar adquirir, y después publicar, información sobre el sistema general de pensiones. Utilizando las fuentes clave disponibles, la autoridad de supervisión debe monitorear y analizar factores relevantes que puedan tener un impacto sobre los fondos de pensiones y el mercado de fondo de pensiones. Entonces, podrá sacar conclusiones y tomar acción según sea apropiado. Dicho análisis de mercado puede ayudar a identificar riesgos y vulnerabilidades, apoyar la intervención de supervisión y fortalecer el marco de supervisión en miras a reducir la probabilidad de problemas futuros más severos. Dependiendo de la naturaleza del sistema de pensiones, la autoridad de supervisión también podría buscar evaluar el nivel de protección al consumidor y el nivel de competencia en el mercado del fondo de pensiones. Se reconoce que el análisis en profundidad del mercado requiere recursos humanos calificados.

3.6 Las autoridades de supervisión de pensiones deben cumplir un rol en proporcionar esta información sobre la operación de los fondos de pensiones al público. La divulgación generalmente se hará sobre una base agregada, pero también podría ser sobre los fondos de pensiones individuales, en cuyo caso las reglas de confidencialidad son particularmente relevantes.

3.7 Un análisis de mercado cuantitativo podría incluir, por ejemplo, acontecimientos en los mercados financieros a nivel general; la cantidad de fondos de pensiones que ingresan y/o salen del mercado; los indicadores de mercado como la consolidación; los niveles de financiamiento; la estructura de inversiones; el desarrollo de nuevos productos y la participación en el mercado; los canales de distribución, etc.

3.8 Un análisis de mercado cualitativo podría incluir, por ejemplo, informes sobre acontecimientos generales que podrían impactar los fondos de pensiones; legislación nueva o propuesta sobre el sector financiero y otras leyes relevantes; riesgos y controles emergentes; acontecimientos en la práctica y los enfoques de supervisión, etc.

II. Análisis

Directriz 4: Análisis

Una vez que la autoridad de supervisión de pensiones ha reunido suficiente información para evaluar un fondo de pensiones, se deben llevar a cabo una gama de análisis y chequeos, que pueden abordar temas de cumplimiento legal, solidez financiera, gestión de riesgos, conducta de mercado, gobernanza, divulgación, operaciones y rendimiento, de acuerdo al enfoque de riesgos del supervisor

4.1 Una vez que la autoridad de supervisión haya reunido la información necesaria para realizar una evaluación sobre la posición de un fondo de pensiones, se pueden llevar a cabo diversos tipos de análisis. Una vez más, dependiendo del contexto en que la autoridad de supervisión esté actuando, y la posible exposición al riesgo del fondo de pensiones, éstos podrían incluir los siguientes:

- a. *Chequeos de cumplimiento:* para asegurar que el fondo esté cumpliendo con las obligaciones legales y las Directrices internacionales; regulación del financiamiento; disposiciones técnicas y regulación de la tasación de activos; regulación de las inversiones; requisitos de gobernanza; reglas de financiamiento interno.
- b. *Chequeos financieros:* asegurar una amplia solvencia y que se cumplan ‘pruebas de estrés’ más específicas.
- c. *Chequeos de gobernanza:* verificar si el consejo directivo está apropiadamente calificado y está funcionando con mecanismos transparentes; verificar que existan sistemas de gestión de riesgos apropiados; asegurar que existan sistemas apropiados para la designación, monitoreo y despido de proveedores de servicios externos; asegurar que se esté realizando una apropiada divulgación a los miembros y beneficiarios del fondo.
- d. *Chequeos operativos:* asegurar que los aportes se estén recibiendo; que los pagos se realicen a tiempo, que se realice seguimiento a las quejas, etc.
- e. *Chequeos de divulgación:* asegurar que el fondo de pensiones esté actuando de una manera apropiadamente transparente y esté divulgando la información adecuada a los miembros y beneficiarios de forma comprensible y accesible;
- f. *Chequeos de rendimiento:* asegurar que las inversiones se estén realizando en línea con la política y la tolerancia al riesgo declarados; que los retornos sobre las inversiones estén en

línea con los estándares o con los retornos mostrados por otros fondos similares y que la divergencia material pueda ser explicada; y que los costos y tarifas estén en un nivel razonable.

4.2 Habiendo reunido la información requerida, las autoridades de supervisión de pensiones deben establecer procesos para analizar estos datos de manera eficiente y efectiva.

4.3 La manera y el grado al cual las autoridades de supervisión de pensiones analizan y evalúan la información que reciben de los fondos de pensiones dependerá del sistema de pensiones y el marco regulatorio. Algunos entornos regulatorios están basados en estándares cuantitativos que requerirán que la autoridad de supervisión emprenda mediciones con una periodicidad definida, comparando el estado financiero y las actividades de los fondos de pensiones con los estándares normativos. Otras estructuras regulatorias están orientadas hacia un análisis más comparativo, y evalúan los fondos en un período más largo según los estándares de conducta para la industria de pensiones en su totalidad.

Directriz 5: Proceso de Evaluación de Riesgos

Además de verificar el cumplimiento, la autoridad de supervisión de pensiones debe evaluar los fondos de pensiones en cuanto al nivel de riesgo que plantea a sus miembros y beneficiarios y al sistema de pensiones, según sea apropiado

Los sistemas de calificación de riesgos, que utilicen factores cuantitativos y cualitativos aplicados de manera consistente, podrían utilizarse, evaluando el riesgo en el contexto tanto del impacto potencial como de la probabilidad de incidencia

5.1 El proceso de supervisión de pensiones no debe consistir simplemente en adquirir datos y verificar el cumplimiento de las reglas. Una vez que la información haya sido recolectada, verificada, y que los problemas potenciales hayan sido detectados, los supervisores deben evaluar un fondo en términos del nivel de riesgo que plantea para sus miembros y beneficiarios, y para el sistema de pensiones, según sea apropiado. La capacidad de gestión de riesgos del fondo de pensiones también se debe evaluar.

5.2 Los sistemas de calificación de riesgo –utilizando factores cuantitativos y cualitativos aplicados de manera consistente– se pueden utilizar, evaluando el riesgo en el contexto tanto del impacto potencial como de la probabilidad de incidencia. Esto puede generar una calificación de riesgo general para el fondo. Esto permite que la supervisión externa sea proactiva y parte de un enfoque basado en riesgos para la supervisión de pensiones, donde la evaluación de riesgos de los fondos de pensiones dirigen mayores acciones de supervisión. La calificación de riesgo puede significar gatillos cuantitativos y automáticos—por ejemplo, si no se proporcionan determinados documentos o si se sobrepasan determinados límites (por ejemplo, límites de inversiones). También se requerirán gatillos cualitativos que involucran el juicio de los supervisores—por ejemplo, si una estrategia de inversión se juzga anormal o la composición del consejo de supervisión inusual. Además de los gatillos obtenidos de datos históricos, se pueden detectar problemas utilizando ‘sistemas de alerta temprana.’ Por ejemplo, se pueden utilizar pruebas de estrés para analizar cómo reaccionarían las carteras ante condiciones de mercado futuras.

5.3 Esta evaluación y calificación de riesgos generalmente involucra observar la magnitud del impacto potencial, así como la probabilidad de incidencia. La autoridad de supervisión debe implementar un enfoque consistente y lógico en la selección, calificación y peso de factores de riesgo, para lograr un enfoque de calificación de riesgo robusto. Se puede diseñar un proceso interno de ‘revisión de pares’ para asegurar dicha consistencia.

5.4 Los resultados de dicha evaluación y posible calificación de riesgos deben ser utilizados para

guiar la postura y enfoque de supervisión de la propia autoridad de supervisión respecto a los fondos de pensiones. Por ejemplo, una alta calificación de riesgo podría potencialmente gatillar una futura investigación en mayor profundidad.

III. Evaluaciones Profundas

Directriz 6: Evaluaciones Profundas – Planificación y Preparación

Las autoridades de supervisión de pensiones deben coordinar cuidadosamente el monitoreo permanente y los procedimientos de inspección en profundidad para asegurar la mayor eficiencia y evitar la duplicación

6.1 Las evaluaciones en profundidad puede darse de varias formas. Pueden ser visitas internas rutinarias que se llevan a cabo en un período programado (por ejemplo, una vez cada par de años) o de manera aleatoria (cuando un fondo es seleccionado sin previo aviso). En su defecto, se podrían requerir visitas internas de ‘emergencia’ para investigar a fondos donde se han detectado problemas. Algunas autoridades realizan un ciclo periódico de inspecciones que cubre la mayoría de los activos bajo su supervisión.

6.2 Las evaluaciones en profundidad pueden ser completas –observando todos los aspectos del fondo– o pueden estar enfocadas en las áreas de alto riesgo o ciertos aspectos del fondo para los cuales el supervisor requiere mayor información o donde se han detectado problemas (por ejemplo, una investigación mayor de los procedimientos de gobernanza para verificar que el consejo sea completamente capaz o independiente).

6.3 Ya que las evaluaciones en profundidad pueden tomar bastante tiempo y ser costosas para el supervisor y el fondo de pensiones en cuestión, las autoridades de supervisión deben coordinar cuidadosamente sus procedimientos de monitoreo permanente e inspección interna para asegurar la mayor eficiencia y evitar la duplicación. Después del análisis de la información financiera y estadística, incluyendo los retornos generados por los fondos de pensiones, que forma parte del proceso de monitoreo periódico, el supervisor debe desarrollar un enfoque para determinar cuándo y cómo se requiere una evaluación en profundidad y qué fondos deben ser evaluados.

6.4 Este enfoque determinará la cantidad y la programación de las evaluaciones en profundidad y cómo esto es guiado por el perfil de riesgo del fondo de pensiones. Algunas evaluaciones se realizan periódicamente y otras según indicadores que surgen de los ‘sistemas de alerta temprana’ incorporados al proceso de inspección. Las razones para implementar o aumentar la frecuencia de las evaluaciones podrían incluir preocupación sobre fondos que están en una difícil posición económica o financiera. Sin embargo, un cambio mayor en la alta dirección o en los objetivos y la política de inversiones del fondo podría ser razón suficiente para una nueva inspección en profundidad.

6.5 Las evaluaciones en profundidad pueden ser gatilladas por preocupaciones declaradas por actores internos del fondo de pensiones mismo, o por terceras partes profesionales que, al realizar sus tareas, descubren ciertos hechos que podrían afectar significativamente la situación financiera o la organización administrativa y contable de un fondo de pensiones. Los actuarios y auditores, (en cumplimiento de las ‘Directrices para la administración de fondos de pensiones’ de la OCDE³), deben informar oportunamente al organismo directivo del fondo cuando surgen tales preocupaciones, y si el organismo directivo no toma acción para remediarlas, deben informar a las autoridades competentes sin demora. Una preocupación de este tipo debe gatillar una respuesta adecuada, que podría incluir una investigación interna por la autoridad de supervisión. En resumen, dichos informes por terceras partes que son profesionales deben verse reflejados en el perfil de riesgo del fondo y la consiguiente respuesta de supervisión requerida.

³ <http://www.oecd.org/dataoecd/18/52/34799965.pdf>

6.6 Las evaluaciones en profundidad también pueden gatillarse a partir de quejas de los participantes de las pensiones o la necesidad de examinar el cumplimiento de legislación y requisitos regulatorios recientemente introducidos.

6.7 El plan de evaluación en profundidad debe permanecer flexible, ya que podrían surgir nuevas prioridades durante el año. Además, la duración de las inspecciones no es predecible—una inspección interna real, por ejemplo, podría tomar desde un día hasta varios meses, dependiendo de los tipos de riesgos que están siendo evaluados.

6.8 Cuando las evaluaciones en profundidad se realizan internamente, la inspección debe comenzar con un panorama general del fondo para planificar y enfocar apropiadamente el trabajo de campo. Esta revisión debe generar una agenda para el trabajo de campo que finaliza. Se puede solicitar información detallada antes de la inspección para ayudar con el análisis interno.

Directriz 7: Evaluaciones Profundas – Trabajo de Campo

Las evaluaciones en profundidad deben estar diseñadas a la medida del fondo de pensiones y los problemas específicos, y, cuando sea apropiado, deben incluir una evaluación de la gestión y los controles internos del fondo de pensiones, la protección proporcionada a los miembros y beneficiarios, las relaciones con entidades externas, y la posición financiera del fondo de pensiones

7.1 Aunque el monitoreo permanente puede ser sistemático y, hasta cierto punto, estandarizado (análisis de la coherencia de las declaraciones financieras, etc.), las evaluaciones en profundidad son diseñadas a medida y adecuadas a las condiciones específicas del fondo de pensiones, y a los problemas detectados a medida que se desarrolla la investigación. Así, es difícil determinar por adelantado la duración y descripción exactas de tales inspecciones. Además, las evaluaciones en profundidad pueden ser inspecciones a escala completa o focalizadas. En el segundo caso, se debe utilizar el monitoreo y la evaluación periódica para destacar áreas de debilidad específicas en las cuales se debe centrar la evaluación en profundidad (es decir, un enfoque basado en riesgos debe ser aplicado a todas las partes del proceso de supervisión).

7.2 Los siguientes son los tipos de evaluaciones que pueden implementarse como parte de una investigación en profundidad, una vez más, dependiendo de si es a escala completa o parcial, y del contexto del sistema de pensiones y de supervisión en que opera el supervisor:

a. Evaluación del sistema de gestión y control interno

- Revisión del acta de la reunión del organismo directivo del fondo de pensiones, y análisis detallado de los informes del auditor y el actuario;
- evaluación de la capacidad de la dirección de administrar el fondo, su eficiencia, y su capacidad de reconocer y corregir sus errores de gestión (especialmente después de cambios de directiva);
- auditoría de determinados procedimientos internos y sistemas de control de riesgo, (incluyendo auditorías internas, informes, monitoreo, y sistemas informáticos), para evaluar la relevancia y solidez de estos controles internos y el enfoque del fondo para la gestión de riesgos;
- análisis de los procedimientos de contabilidad para saber si la información financiera y estadística entregada periódicamente a la autoridad de supervisión es confiable o no, y si

cumple con la normativa;

- análisis de la estructura de gobernanza y mecanismos de gobernanza del fondo de pensiones (incluyendo la separación entre las responsabilidades operativas y de fiscalización).
- b. Evaluación del comportamiento técnico del fondo de pensiones
- evaluación detallada de la política de inversiones del plan y cualquier regla relevante del plan;
 - evaluación del cumplimiento con los calendarios de aportes y beneficios según lo indicado en las disposiciones legales y las reglas que rigen el plan de pensiones;
- c. Evaluación de la protección a miembros y beneficiarios
- análisis de la política de divulgación (incluyendo contenido, oportunidad de la información proporcionada, la facilidad para entenderla);
 - evaluación de la política general del fondo respecto a la educación de sus miembros y beneficiarios acerca de los riesgos y responsabilidades a los cuales se exponen y, según sea apropiado, un análisis de las alternativas de inversiones;
 - evaluación amplia de las demás leyes aplicables como aquellas que rigen la privacidad, los procesos de no-discriminación del fondo, particularmente en cuanto al acceso, etc.;
 - análisis de los procesos de acumulación, atribuciones y portabilidad;
 - análisis de las tarifas cobradas por el fondo de pensiones en comparación con aquellas que son divulgadas.
- d. Análisis de las relaciones con entidades externas
- análisis de las operaciones del fondo de pensiones y las relaciones con sus proveedores de servicios externos y otros actores (por ejemplo, consultores de pensiones, administradores de activos, y custodios), con un especial enfoque en las partes relacionadas;
 - análisis de los acuerdos con estos proveedores de servicios externos, incluyendo su estructura e implementación;
 - análisis de la relación con auditores y actuarios calificados;
 - análisis de la relación con el patrocinador del plan, cuando sea apropiado (incluyendo el programa de aportaciones);
 - evaluación de las tarifas pagadas a terceras partes.
- e. Evaluación de la solidez financiera del fondo de pensiones ⁴
- análisis de los niveles de financiamiento;
 - verificación del cálculo de pasivos (es decir, si son coherentes con estándares actuariales

⁴ NB más apropiado para planes de beneficios definidos.

- apropiadas) / calificaciones de crédito / políticas de fijación de precios unitarios;
- seguimiento con auditores y actuarios calificados;
 - análisis de la política de inversiones (incluyendo la política de derivados financieros), la existencia y título de activos mantenidos para garantizar los pasivos;
 - verificación de la propiedad y tasación de las inversiones del fondo de pensiones.

Directriz 8: Evaluación Profunda – Evaluación e Informes

Los resultados de las evaluaciones en profundidad deben ser incorporados a los mecanismos de evaluación de riesgos de la autoridad de supervisión

Cuando sea apropiado, después de las inspecciones en profundidad, las autoridades de supervisión de pensiones deben proporcionar hallazgos claros y recomendaciones para realizar evaluaciones profundas, generando la oportunidad para que el fondo de pensiones responda y haga seguimiento para asegurar que se haya avanzado en éstos

8.1 La información, los análisis y los resultados de una evaluación en profundidad deben ser incorporados al proceso de evaluación de riesgos de la autoridad de supervisión de pensiones. Los juicios más cualitativos formados durante estas investigaciones, por ejemplo, sobre la calidad de la propia capacidad de gestión de riesgos del fondo de pensiones, afectarán la evaluación general de la autoridad de supervisión sobre los niveles de riesgo del fondo, y en consecuencia su propia respuesta de supervisión.

8.2 Durante esta inspección, o por lo menos al final de ella, el supervisor debe discutir sus hallazgos con el fondo de pensiones y debe prestar suficiente atención a su reacción. Un informe escrito, incluyendo hallazgos y recomendaciones de la evaluación en profundidad, se debe producir cuando sea apropiado, incluyendo las acciones que se realizarán si no se siguen las recomendaciones. Se le debe brindar al directorio del fondo de pensiones la oportunidad de responder al informe escrito sobre los hallazgos de la autoridad de supervisión.

8.3 La autoridad de supervisión de pensiones debe realizar un seguimiento para asegurar que se haya avanzado en las acciones correctivas, cuando éstas se hayan identificado.

Organización de los Recursos de Supervisión de Pensiones

Directriz 9: Organización del Proceso de Supervisión

Se debe otorgar a las autoridades de supervisión las facultades suficientes para realizar investigaciones en profundidad por sí mismas, incluyendo disposiciones para investigar sobre las actividades externalizadas por los fondos de pensiones

La organización interna de la autoridad de supervisión debe estar cuidadosamente estructurada para permitir la máxima eficiencia y efectividad, incluyendo procedimientos que permitan a los fondos de pensiones apelar las decisiones de supervisión.

9.1 Las investigaciones en profundidad, incluyendo las inspecciones internas, deben tener una base legal para justificar el derecho del supervisor a obtener cualquier información. La legislación debe otorgar a la Autoridad de Supervisión facultades amplias para investigar a los fondos de pensiones (incluyendo el derecho de ingresar a sus instalaciones, etc.), y de reunir cualquier tipo de

información respecto a sus negocios.

9.2 Más aún, el supervisor debe tener la facultad, cuando sea apropiado, de extender las evaluaciones en profundidad hacia empresas que hayan aceptado realizar las funciones externalizadas por el fondo supervisado (como los bancos custodios o fiduciarios de los planes). Cuando tales facultades no estén disponibles para el supervisor de pensiones, se debe considerar la coordinación con otras autoridades de supervisión.

9.3 Algunas organizaciones de supervisión podrían estar organizadas siguiendo líneas sectoriales, con personal responsable tanto del monitoreo permanente como de las investigaciones en profundidad para un grupo de empresas. Este tipo de organización ofrece una relación estrecha entre el monitoreo y las investigaciones en profundidad. También parece ser una manera eficiente de realizar seguimiento a las empresas durante un largo período de tiempo. Sin embargo, requiere que sus ejecutivos aborden todos los aspectos de la supervisión de pensiones (por ejemplo, la contabilidad, los métodos actuariales, las finanzas, etc.).

9.4 Algunas autoridades de supervisión podrían estar organizadas de manera funcional, con especialistas en algunas tareas, y participando en la evaluación en profundidad de una gran cantidad de fondos de pensiones. Este tipo de organización parece ser flexible y eficiente para enfrentar los problemas de mercado. Sin embargo, se requiere una buena cooperación e intercambio de información entre los ejecutivos a cargo del monitoreo y aquellos que están a cargo de las investigaciones en profundidad. Así, los resultados del análisis se deben documentar y deben estar accesibles para ambos grupos.

9.5 Al ejercer sus facultades de supervisión, la autoridad de supervisión de pensiones debe dar flexibilidad a los fondos de pensiones, cuando sea apropiado, de manera que logren cumplir con los requisitos regulatorios. El supervisor debe proporcionar orientación sobre cómo los fondos de pensiones pueden mantener su cumplimiento de los requisitos y expectativas de regulación y supervisión.

9.6 Deben existir procedimientos para que los fondos de pensiones puedan desafiar, con fundamentos razonables, las modalidades de una inspección en profundidad y apelar cualquier acción de cumplimiento normativo impuesta.

Directriz 10: Gestión de Recursos Apropriada para Actividades de Supervisión

Cuando las autoridades de supervisión de pensiones carecen de competencia relevante, debe ser posible que puedan externalizar actividades a otras autoridades de supervisión o profesionales externos, aunque estableciendo monitoreo y controles adecuados y siempre siendo los responsables últimos. La opción de contratar personal provisional con experiencia apropiada también debe ser una alternativa.

10.1 Las Autoridades de Supervisión deben organizar el proceso de supervisión para equilibrar la efectividad con la eficiencia, y para minimizar la interferencia de la supervisión con las entidades supervisadas. Al hacerlo, deben considerar, entre otros asuntos, la distribución de las tareas de supervisión entre los supervisores y si desean aceptar apoyo para determinadas partes de la inspección de otros actores externos. Podría requerirse una coordinación con otras autoridades de supervisión (por ejemplo, aquellos responsables de la realización de actividades comerciales).

10.2 Cualquiera que sea la organización interna de los servicios de supervisión, los supervisores podrían obtener asistencia, particularmente para las investigaciones en profundidad, de expertos externos e independientes, o personal provisional con las habilidades apropiadas para trabajar a nivel interno (este personal estará sujeto al mismo nivel de responsabilidad que el personal interno y regido

por cláusulas de confidencialidad adecuadas, según sea necesario). La utilización de estos profesionales podría dar mayor flexibilidad a las autoridades de supervisión y aumentar sus capacidades.

10.3 Sin embargo, ya que los supervisores siguen siendo responsables de la supervisión, antes de utilizar profesionales externos deben considerar lo siguiente:

- a. la existencia de controles adecuados respecto a sus competencias y la necesidad de monitorear su rendimiento (por ejemplo, revisando sus documentos de trabajo);
- b. su independencia respecto a los fondos de pensiones (particularmente cuando están recibiendo pagos del organismo directivo del fondo de pensiones) y la importancia que le asignan a la protección de los intereses de los miembros y beneficiarios.

10.4 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.

Directriz 11: Uso de tecnologías informáticas

El uso de la Tecnología Informática debe ser incentivado como un componente clave del proceso de monitoreo permanente

11.1 Como parte de los procedimientos de recolección de información que representan un componente clave del monitoreo permanente, se debe incentivar el uso de los sistemas de Tecnología Informática. Además de ahorros en costos no fácilmente cuantificables, el uso de sistemas informáticos genera datos de mayor calidad y confiabilidad, ahorro de tiempo, acciones oportunas, y en general una mayor eficiencia y efectividad. Sin embargo, se debe cuidar de no sobrecargar a los fondos de pensiones con requisitos tecnológicos costosos, y se le debe dar a los fondos de pensiones suficiente tiempo para implementar cualquier nuevo sistema informático.

11.2 Se debe extraer del sistema de monitoreo la mayor cantidad posible de datos comparativos y se deben difundir ampliamente. Para mejorar la calidad de los datos recolectados, las variables deben estar claramente definidas y la importancia y utilidad del proceso de recolección de datos debe ser comunicado efectivamente entre los distintos actores, como los fondos de pensiones, los miembros y los beneficiarios.

11.3 Deben existir reglas y chequeos de sistema para permitir cuestionamiento o asegurar la exactitud de la información recibida. Los datos deben almacenarse lo más lejos posible y, preferiblemente de manera indefinida, y se deben implementar sistemas de recuperación de desastres efectivos.

11.4 Se debe asegurar cuidadosamente la confidencialidad durante el proceso de recolección de información y para proteger la seguridad de la base de datos de la autoridad de supervisión.