



Departamento de Estudios Especiales y
Valoración de Riesgo

DI-2000-01

**PRINCIPALES ASPECTOS A
ARMONIZAR EN LA SUPERVISIÓN
DE FONDOS DE PENSIÓN EN
CENTROAMÉRICA**

Ronald Chaves Marín

Octubre del 2000

Las ideas representadas en este documento son responsabilidad de los autores y no necesariamente representan la opinión de la Superintendencia de Pensiones.

DI-2000-01

**Principales aspectos a armonizar en la supervisión
de fondos de pensión en Centroamérica¹**

Octubre del 2000

Ronald Chaves Marín

Introducción

En muchos países, los sistemas tradicionales de pensiones no cumplen el propósito para el cual fueron creados, que fundamentalmente consiste en brindar seguridad económica a los ancianos después de su retiro de la vida laboral. En muchos casos también, los regímenes enfrentan o han enfrentado dificultades, de carácter estructural, que amenazan con el colapso del sistema mismo en el corto o mediano plazo. Ante tales circunstancias, se han planteado e implementado importantes reformas, que dan paso a nuevas formas de instituciones e instrumentos, dentro de las cuales está una nueva forma de ahorro para la jubilación: los fondos privados de capitalización individual, de cuya regulación y supervisión depende en gran medida el éxito y la consolidación de las reformas que se adoptan.

El objetivo principal del presente artículo es aprovechar la experiencia reciente en materia de regulación y supervisión de los fondos privados de pensión, con el objeto sugerir algunos aspectos básicos, que sobre esta materia se pueden incluir dentro de los foros de discusión, en aras de procurar algún grado de armonización o uniformidad a nivel de los países centroamericanos. Si bien la orientación general del documento se da desde la perspectiva costarricense, en la mayoría de los casos se recoge la experiencia de muchos otros países que han implementado anteriormente reformas importantes en esta materia.

¹ Documento presentado en representación de la Superintendencia de Pensiones de Costa Rica en la 15 Reunión del Comité de Mercado de Capitales del Consejo Monetario Centroamericano, San Salvador, El Salvador, octubre del 2.000

I. Objetivos de la supervisión de los fondos privados de pensión y sus implicaciones.

1. Los dos esquemas principales de pensiones.

Antes de entrar a detallar los objetivos de la regulación y supervisión de los fondos de pensión, se considera necesario efectuar un breve repaso de los distintos tipos de sistema o planes que existen, los cuales se tienden a clasificar en función de sus características. Para nuestro propósito, interesa la distinción por su forma de financiamiento, que distingue entre el sistema de reparto y el sistema de capitalización.

Los planes de reparto constituyen los sistemas tradicionales de nuestros países, en los que la propiedad de los recursos se da en la forma de fondo común, administrados usualmente por una entidad del sector público, que ofrece un beneficio definido anticipadamente. En estos sistemas el financiamiento se da “sobre la marcha”, lo que significa que las pensiones en curso se pagan con la contribución de los trabajadores activos. Se trata de un sistema de beneficio definido, dado que ofrecen una pensión previamente delimitada, una vez cumplidos los requisitos establecidos y normalmente, no existe una relación estrecha entre esos beneficios y los aportes realizados, sino que más bien tienden a implicar transferencias e impuestos entre grupos y generaciones. Por sus características, estos sistemas tienden a ser insostenibles en el largo plazo, razón por la cual se requirieron reformas estructurales.

Por su parte, los sistemas de capitalización ofrecen planes totalmente financiados, puesto que acumulan recursos durante la vida activa del trabajador, que luego son utilizados como pensión durante el retiro. Son planes de contribución definida por cuanto se define un aporte periódico y los beneficios a obtener dependen de los recursos que se van acumulando y del rendimiento que aporten. La propiedad y administración de estos recursos son de carácter privado, lo cual se concreta mediante la apertura de cuentas individuales para cada afiliado. Además de la cuenta individual, los otros dos elementos presentes en los planes de capitalización son la entidad administradora y la formación de una cartera de activos financieros, propiedad de los contribuyentes.

Los fondos privados de capitalización y su supervisión serán el objeto principal del presente documento, puesto que esta forma de ahorro para la jubilación viene a constituir la respuesta más común que nuestros países adoptan para resolver los problemas estructurales que presentan los sistemas tradicionales de reparto, y de la gestión que lleven a cabo los organismos supervisores depende en gran parte la efectividad de tal solución.

2. Regulación , supervisión y cobertura

El término regulación se refiere al acto de emitir normas de comportamiento, reglamentar aspectos específicos, ordenarlos e imponer medidas de acatamiento obligatorio. Por su parte, la supervisión se refiere a las labores de vigilancia, inspección, verificación, revisión e intervención sobre el sujeto regulado. Dentro de este último término se tienden a incluir las labores de fiscalización, que se refieren concretamente a aquellas tareas dirigidas a comprobar o indagar aspectos específicos, o someterlos a inspección o investigación.

La legislación de cada país debe decidir el sistema de pensiones que desea tener, si este será voluntario u obligatorio y si las reformas vienen a sustituir o a complementar los sistemas existentes. Adicionalmente debe determinar claramente la autoridad a la cual le corresponde la aprobación de los reglamentos aplicables a la actividad, así como el organismo encargado de su supervisión. La reglamentación que se apruebe, junto con la Ley específica que le da origen, constituyen el cuerpo normativo que rige el sector de pensiones y establece las bases para la supervisión y fiscalización por parte del organismo correspondiente. Corresponde a este último implementar tal reglamentación y velar por que se cumplan todas sus disposiciones.

La legislación también debe decidir el ámbito que tendrá la supervisión. Por ejemplo, definir si cubre la totalidad del sistema nacional de pensiones o solo una parte, si abarca los regímenes públicos y privados o solo los segundos y qué papel jugará respecto a los regímenes especiales que puedan existir. Además, es importante que determine los alcances de la gestión supervisora y sus herramientas, así como la inclusión de actividades relacionadas con los sistemas de recaudación y el otorgamiento de los beneficios. Evidentemente, de las decisiones que cada país tome sobre estos temas depende en gran medida los aspectos que puedan armonizarse o uniformarse; no obstante, en aras de sugerir algunos tópicos en que se pueda concertar a nivel centroamericano, se partirá de las reformas estándar que se han implementado o se está por implementar en la región.

3. *Objetivos de la regulación y supervisión.*

En general, el objetivo de regular y supervisar algún componente del sector financiero es garantizar la seguridad y transparencia en las transacciones, así como velar porque los intermediarios financieros cuenten con los requisitos mínimos, de acuerdo a la naturaleza de su actividad y a los riesgos que asumen. En el caso particular de pensiones, tal objetivo se traduce en salvaguardar los intereses de los trabajadores afiliados y a la vez, coadyuvar en el proceso de consolidación de las reformas que se adoptan en aras de resolver los problemas fundamentales del sector.

Para alcanzar el doble objetivo de seguridad para los afiliados y estabilidad del sistema en el largo plazo, es necesario que el ordenamiento jurídico le otorgue al organismo supervisor las herramientas necesarias para su gestión, es decir, que los países cuenten con una reglamentación clara y consistente, que le permitan al supervisor velar por el buen funcionamiento del sistema de pensiones y por el cumplimiento de sus objetivos.

En términos generales, la regulación de los intermediarios financieros, dentro de los que se incluyen los fondos de pensión, se justifica por la presencia del riesgo operativo o de manejo, que se refiere a la posibilidad de fraude, malversación o malos manejos de los recursos, por parte de quienes intervienen en su administración, o en alguna de las fases de transacción. La supervisión se hace necesaria con el objeto de controlarlo o reducirlo, mediante una reglamentación orientada hacia la transparencia y seguridad en las transacciones y hacia el cumplimiento de los requisitos de capital acordes con la naturaleza y riesgos propios del negocio.

Los fondos de pensión, al igual que los demás intermediarios financieros, están expuestos al riesgo financiero, lo que implica la posibilidad de enfrentar pérdidas debidas a fluctuaciones del mercado (riesgo de precio o tasa de interés), al incumplimiento por parte

de los emisores, a la necesidad de liquidar los instrumentos antes de su vencimiento y a las fluctuaciones de precios y de tipos de cambio; todo lo cual debe ser asumido por el usuario, en este caso, los afiliados. Si bien es cierto con la regulación no se pretende cambiar esa circunstancia, a diferencia de otros inversionistas institucionales, los fondos de pensión demandan consideraciones que van mucho más allá del plano meramente financiero. Esas otras razones, que son más bien de carácter social y ético, inciden sobre el estilo o modelo de supervisión a aplicar y ponen en evidencia la necesidad de que tal regulación responda al objetivo específico que tiene este tipo de ahorro.

El objetivo primordial de los sistemas de pensión es asegurar a los trabajadores un adecuado nivel de vida durante su retiro. No se trata entonces, como en el caso de otras formas de ahorro, de procurar el crecimiento de la riqueza per se, sino de acumular suficientes activos financieros durante la vida laboral que le permitan al que el trabajador un ingreso corriente futuro que lo proteja contra la posibilidad de una tasa inadecuada de reposición por parte del sistema de seguridad social y contra la erosión de la pensión por los efectos de la inflación. Desde esta perspectiva, el fondo de pensión se concibe como un seguro para los ingresos de retiro, pasando a formar parte integral de la seguridad social.

El objetivo específico de los fondos de pensión, recién mencionado, está estrechamente relacionado con los principios de equidad y redistribución, aspectos que los mercados funcionando libremente no pueden garantizar. Por esta razón, a diferencia de otros instrumentos y mercados, el propósito de reglamentar los fondos de pensión en general es llenar los vacíos que dejan los mercados financieros, procurar equidad y suficiencia y proporcionar seguridad para el ingreso de quienes se retiran de la vida laboral activa.

Desde esta perspectiva, los fondos de pensión privados tienden a convertirse en un complemento, más que en un sustituto, de los esfuerzos que realiza el Estado por brindar protección básica al trabajador retirado. Esta responsabilidad estatal se torna aún más relevante, cuando se emprenden transformaciones que incluyen esquemas obligatorios de ahorro para la jubilación y cuando uno de los principales motivos para procurar el cambio es precisamente la inexistencia de supervisión en los sistemas públicos de pensiones, lo cual ha sido característico en la mayoría de los países.

El grado al cual los fondos de pensión sirvan de ayuda efectiva o de alivio para la seguridad social, depende en gran escala del régimen regulatorio que se adopte. Dado que normalmente los trabajadores no cuentan con medios que les permita evitar exposiciones innecesarias, el Estado asume la obligación de actuar, mediante la regulación y supervisión, partiendo del principio de que cuanto más importante sea el objetivo, menor debe ser el riesgo que se asuma. En algunos casos incluso, se ofrece algún esquema de garantía o protección de los beneficios del trabajador.

Aparte de las razones de tipo social, es importante tener presente que la base de sustentación de los fondos privados de capitalización es la rentabilidad, además, que en general, este tipo de fondos tiende a ser vulnerable a los riesgos de inversión. Por tanto, un fallo en este sentido puede significar una seria amenaza para el objetivo de contar con un seguro complementario, a menos que se cuente con una regulación preventiva y más restrictiva de la que puedan demandar otros instrumentos de ahorro.

De lo anterior se deduce que la razón crucial para regular y supervisar los fondos privados de pensión es su seguridad, la certidumbre de que a los trabajadores se les cumplan sus

derechos. Con este propósito, la supervisión debe incluir las medidas necesarias para proteger a los afiliados contra los riesgos de malas prácticas en materia de inversión, el mal manejo de los recursos, el fraude, la excesiva concentración y otras conductas indeseables por parte de los administradores y demás agentes participantes. Estos son precisamente los aspectos fundamentales sobre los cuales, a nuestro criterio, los países centroamericanos deben tratar de ponerse de acuerdo en materia de regulación y supervisión de fondos privados de pensión, con el objeto de inspirar confianza por parte de los trabajadores, en la cual se fundamenta en forma crucial la consolidación de un sistema de pensiones.

II. Principales aspectos a armonizar en la supervisión de fondos de pensión en Centroamérica

De lo comentado en los párrafos anteriores, se concluye que la adecuada supervisión del sistema constituye un elemento indispensable para el éxito de las reformas que se adopten en materia de pensiones. Por tanto, los puntos sobre los cuales armonizar deben estar orientados en esa dirección.

Con el objeto de ordenar en forma sistemática las responsabilidades y compromisos que adquiere el organismo supervisor, resulta útil dividir la regulación y supervisión de los fondos de pensión por áreas. Para estos efectos, se procede a definir la gestión en cuatro grandes áreas: una que abarca todos los aspectos financieros del manejo de los fondos de pensión y de las operadoras; otra que tiene que ver con los aspectos institucionales del régimen (entidades, mecanismos e instrumentos involucrados); una tercera área que cubre todo lo relativo a la afiliación y los beneficios y la última, que se refiere a las irregularidades, medidas precautorias, infracciones y sanciones, es decir, al ejercicio de la facultad sancionatoria por parte del organismo supervisor.

La clasificación por áreas hace posible una descripción más amplia y detallada de los aspectos que quedan bajo la responsabilidad del supervisor y de algunas tareas concretas que le corresponderán. Esto permite determinar más claramente los elementos que, en nuestro criterio, pueden ser objeto de armonización en el ámbito centroamericano. Cabe advertir, sin embargo, que el grado al cual se puedan unificar criterios depende en gran medida, desde luego, de la legislación que rija en cada país.

1. Área Financiera

La primera gran área de supervisión está constituida por todo el conjunto de controles financieros al que deben someterse los fondos de pensión y las entidades administradoras, con el propósito principal de procurar un balance adecuado entre rentabilidad, liquidez y seguridad. Este control incluye todos los aspectos relacionados con la administración financiera de los recursos, los títulos y las condiciones bajo las cuales se deben llevar a cabo las inversiones y demás transacciones, su desempeño financiero y los riesgos involucrados. En síntesis, abarca el control de las inversiones en todas sus dimensiones, enfatizando en su seguridad y en la transparencia con que se deben llevar a cabo las transacciones.

La inversión de los recursos constituye uno de los aspectos claves para la seguridad y consolidación de los regímenes de pensiones, especialmente dentro de los esquemas de

capitalización, que como se indicó, se sustentan en la rentabilidad de los fondos invertidos. De ahí la importancia de que la supervisión se lleve a cabo procurando siempre el balance entre riesgo y rentabilidad, pues de ello dependerán los beneficios futuros que vaya a obtener el trabajador cuando se jubile y por tanto, el logro de las metas que se persiguen en materia de pensiones.

La protección de los fondos de pensión contra los riesgos de insolvencia y contra el fraude constituye uno de los aspectos fundamentales dentro de esta área de regulación. Existe suficiente evidencia sobre la vulnerabilidad de estos fondos ante las malas prácticas en materia de inversión, razón suficiente para exigir estándares prudenciales bien fiscalizados, límites a la inversión para evitar concentraciones inconvenientes, requisitos de custodia, estudios actuariales debidamente actualizados y una fiscalización más frecuente y detallada que en el caso de otros productos financieros.

Aspectos a armonizar en materia financiera

Los elementos que desde el punto de vista financiero se sugiere definir y uniformar para efecto de regulación y supervisión de fondos de pensiones en el ámbito centroamericano son de diversa índole y abarcan distintas etapas del proceso. Algunos pertenecen a la formación misma de los fondos, otros a otras fases como la imputación de los flujos periódicos, la administración de los recursos y la seguridad de los activos financieros que conforman los fondos, como se verá a continuación:

a. Imputación de los recursos.

Se considera importante unificar criterios con respecto a la vigilancia del sistema de cobro. Concretamente sobre las normas a imponer para constatar que el traslado de todos los aportes de patronos y trabajadores se hagan en forma correcta y oportuna.

b. Límites y prohibiciones

La imposición de límites sobre la inversión de los fondos, el requerimiento de ciertas condiciones para efectuar las transacciones y la prohibición de adquirir ciertos activos financieros constituyen algunos de los aspectos más comunes en materia de regulación de fondos de pensión.

Estas condiciones se imponen con el objeto de procurar una diversificación apropiada y prever los riesgos asociados con la concentración de inversiones, reducir o eliminar la presencia de activos de baja calidad dentro de las carteras, rehuir la inclusión de activos muy riesgosos y también como una forma de evitar posibles conflictos de interés.

Debido a la importancia de estos factores, se recomienda que los países centroamericanos converjan a un acuerdo en cuanto a la adopción de las siguientes reglas y criterios.:

- Evitar la práctica de imponer límites mínimos a la inversión, con el fin de no obligar a los fondos a invertir parte del portafolio en determinados activos.
- Imponer límites a la inversión por sector, por ejemplo, sector público y sector privado y dentro de cada sector, disponer límites máximos por tipo de activo
- Imponer límites por emisor, con el objeto de evitar concentraciones inconvenientes

- Imponer límites por categoría de riesgo
- Exigir que los activos financieros a adquirir estén debidamente calificados y que se ubiquen dentro de los dos niveles superiores de la clasificación.
- Requerir que todas las transacciones de títulos a nombre de los fondos de pensión se lleven a cabo en mercados debidamente organizados, reconocidos y autorizados por las autoridades que regulan el mercado de valores. En el caso de las transacciones en el mercado secundario, es indispensable imponer la condición de que las negociaciones se lleven a cabo en el mercado bursátil.
- Prohibir las inversiones en valores emitidos o garantizados por las mismas empresas administradoras, sus gerentes o apoderados, o en empresas en las que estos funcionarios tengan una participación mayor del 5% o cualquier otra forma de control efectivo, o por personas naturales o jurídicas que pertenezcan al mismo grupo de interés económico. Esta disposición debe cubrir a parientes hasta de segundo grado de consanguinidad o afinidad.

c. Custodia

Se recomienda que en todos los países centroamericano se exija cumplir con el requisito de custodia de los títulos valores que conforman los fondos de pensión. Esta custodia debe ser independiente y las entidades que prestan tales servicios deben estar debidamente autorizadas por la autoridad correspondiente.

d. Rentabilidad y valoración de cartera

Otro aspecto fundamental dentro del control financiero de los fondos de pensión y sobre lo cual es importante armonizar criterios es lo relativo a la rentabilidad. Estrechamente relacionado con la rentabilidad está el tema de la valoración de cartera, que requiere tratamiento uniforme y aplicación general. Concretamente, los temas sobre los cuales se debe concertar son los siguientes:

- Requerir que los fondos de pensión ofrezcan una rentabilidad acorde con las condiciones del mercado financiero, es decir, que no se registren grandes variaciones con respecto al promedio. No se considera conveniente establecer normas para garantizar niveles mínimos de rentabilidad, nominal o real, por lo que se sugiere evitar este tipo de reglas.
- Definir la metodología específica para el cálculo de la rentabilidad. La recomendación a nivel internacional es aplicar una metodología que sea adecuada a la realidad de cada país. Basada en la experiencia de los países latinoamericanos, la AIOS recomienda el uso del valor cuota, valores cuota promedio y considerar periodos no menores de doce meses. Estos criterios deben quedar claramente establecidos en los respectivos reglamentos de inversión, los cuales deben ser aprobados por la autoridad reguladora en materia de pensiones.
- Determinar una metodología para la valoración de cartera. Es recomendable que los países de la región definan la metodología bajo criterios similares y se aplique en forma uniforme y obligatoria para todos los fondos de pensión. Este elemento resulta crucial para el cálculo del rendimiento de los fondos (que debe incluir tanto los flujos periódicos de efectivo por concepto de intereses o dividendos, como las ganancias o

pérdidas de capital) y para comparar la rentabilidad de los distintos fondos dentro del sector y entre estos y otros productos del mercado financiero².

- Establecer criterios para la valoración de riesgos. Es deseable armonizar criterios con el fin de definir el grado de riesgo financiero a que están sujetos los instrumentos que forman parte de las carteras de los fondos de pensión (riesgos de mercado, incumplimiento, liquidez, poder de compra y riesgo cambiario). En el caso de Centroamérica, se trata de una labor pionera en la que valdría la pena incursionar en forma conjunta.

e. Comisiones.

Las comisiones constituyen la principal fuente de ingreso para las operadoras de fondos de pensión (en algunos casos la única); para los afiliados significa el costo que se paga por la administración de los recursos. Su magnitud debe ser tal que provea una rentabilidad mínima para las entidades administradoras, sin significar un costo excesivo para los usuarios.

Dado que las comisiones reflejan el costo de transacción y por tanto, la eficiencia operativa del sistema, el supervisor debe mantener algún grado de control, por lo que se recomienda que los países centroamericanos concuerden en la inclusión de los siguientes aspectos:

- Definir con criterios uniformes las comisiones ordinarias y extraordinarias y en qué casos se permite su cobro. Lo pertinente es que las primeras sean aquellas destinadas a cubrir el costo de la administración de los recursos; las segundas, las que se cargan por servicios optativos.
- Determinar del monto o porcentaje de comisión a cobrar y sus características (máximas o mínimas, si son definidas libremente por las administradoras o quedar sujetas a aprobación).
- Especificar la base sobre la cual se cobra la comisión (sobre aportes, saldos acumulados o sobre los rendimientos).
- Imponer el requisito de aplicación uniforme para todos los afiliados y operadoras. Es relevante además, generalizar el requisito de que los detalles sobre el cálculo y demás condiciones de las comisiones se divulguen entre los afiliados, patronos y público en general.

f. Liquidez y uso de reservas.

Se estima relevante establecer criterios uniformes con el fin de dar seguimiento al manejo de la liquidez por parte de las operadoras de pensión, estableciendo, por ejemplo, porcentajes y plazos máximos en la tenencia de activos de corto plazo. Asimismo, es

² Para esto último, por supuesto, sería necesario que el sistema financiero cuente con una metodología también uniforme para la valoración de carteras.

preciso estipular normas generales con respecto a la constitución y uso de las reservas establecidas por ley o por reglamento.

g. Estudios actuariales.

Los estudios actuariales sirven como instrumento para verificar la solidez financiera de los planes de beneficio definido. En tales casos, se sugiere imponer, como norma común, el requisito de contar con este tipo de estudio, el cual debe estar debidamente actualizado. Se considera razonable requerir que los mismos no tengan una antigüedad mayor de dos años.

2. Área de Control de Instituciones

Esta área incluye todos los elementos institucionales que componen el sistema de pensiones, su organización y el proceso de adopción de los cambios aprobados o proyectados. La imposición de requisitos institucionales se justifica en aras de la estabilidad y solvencia del sistema y como parte del resguardo de los intereses de los trabajadores afiliados.

De la estructura institucional que se defina para el sistema y de su adecuada supervisión dependen, en gran medida, aspectos de vital importancia para el manejo de los fondos privados de pensiones. Este aspecto es aún más relevante durante las primeras etapas de una reforma importante, lo cual normalmente implica algún grado de incertidumbre. Gran parte la consolidación futura de un régimen de pensiones depende de la idoneidad de las instituciones y mecanismos que se establezcan.

Parte importante de las funciones de tipo institucional que tiene el organismo regulador es la redacción, aprobación e implementación de nuevos reglamentos, o bien, la adaptación o modificación de la normativa existente, la autorización para la creación y funcionamiento de las entidades administradoras de los recursos, el cumplimiento de los compromisos institucionales que asumen los participantes, la vigilancia de la organización interna de los entes regulados y también la propia organización interna del ente supervisor, que asegure la capacidad técnica y humana para lograr los objetivos que se propone la legislación que le da origen. Dada la importancia de estos aspectos institucionales, a continuación se enumeran algunos elementos básicos, que en nuestro criterio, deben armonizarse a nivel centroamericano:

a. Requisitos para la autorización de las entidades

Es interesante uniformar algunos requisitos generales que deben cumplir las entidades para poder funcionar como administradoras de fondos de pensión, por ejemplo:

- Que se constituyan en sociedades anónimas, preferiblemente de objeto único.
- Que sean sociedades independientes de la entidad o grupo a quienes puedan pertenecer y que exista independencia entre la operadora y el fondo o fondos administrados. Esta independencia debe ser tanto jurídica como contable. Lo que se persigue con este requisito es asegurar la administración independiente de los fondos

con respecto a la administración de la propia operadora y también evitar posibles conflictos de interés.

- Que cumplan con un capital mínimo de apertura y funcionamiento. El monto mínimo de constitución debe ser ajustado anualmente por un índice de precios apropiado, el cual debe ser mantenido como capital mínimo de funcionamiento. Aparte del capital mínimo citado, es aconsejable pensar en un requisito adicional de capital, ponderado por riesgo, que puede ser un porcentaje del monto total administrado. De adoptarse este último aspecto, los países centroamericanos deberán tratar de unificar criterios para la fijación del porcentaje apropiado.

b. Deberes de los entes regulados.

Una vez aprobados la apertura y funcionamiento de las entidades administradoras de fondos de pensión, es fundamental unificar criterios para definir algunas obligaciones mínimas que deben cumplir tales empresas. Dentro de estos deberes, se pueden enumerar los siguiente:

- Que las administradoras de fondos de pensión responsan con su patrimonio por los aportes e intereses de los afiliados. Con ello se establece el principio de responsabilidad solidaria de estas empresas por los daños y perjuicios patrimoniales que se pueden causar a los afiliados.
- Que se imponga la obligación de suministrar información oportuna y correcta al ente supervisor en los términos que este defina.
- Que remitan información periódica a los afiliados y suministren algunos datos básico al público en general. También que queden obligado a divulgar la información que el supervisor considere necesaria y por los medios que este indique.
- Que se obliguen a constituir cuentas de capitalización individual para cada afiliado, así como mantener un registro actualizado de tales cuentas.
- Que efectúen periódicamente los cálculos del valor del fondo y de su rentabilidad.
- Que se eviten prácticas de competencia desleal entre las empresas administradoras de los fondos de pensión.
- La obligación de realizar publicidad en forma veraz, que no induzca a errores o confusiones por parte de los afiliados, actuales o potenciales.
- Que constituyan un comité de inversiones, responsable de las políticas de inversión de los recursos administrados

c. Organización interna del organismo supervisor.

Con el fin de cumplir los objetivos de la supervisión de los fondos privados de pensión, se sugiere que los organismos supervisores a nivel centroamericano se organicen internamente de tal forma que, como mínimo, incluyan las siguientes áreas:

- Control financiero
- Control institucional
- Afiliación y traslados
- Control de los beneficios
- Investigación y estudios
- Estadísticas y publicaciones
- Asesoría jurídica
- Informática

d. Inspecciones y auditorías

Un elemento que se considera indispensable para la buena gestión supervisora en materia institucional es la realización de inspecciones y auditorías por parte de la entidad fiscalizadora. El objetivo principal de esta actividad es verificar la conducta apropiada por parte de las entidades supervisadas, indagar sobre el desempeño financiero de tales instituciones, sobre sus registros y demás aspectos relacionados con su organización interna.

Dentro de los elementos a armonizar en materia de supervisión de fondos privados de pensión en Centroamérica, se sugiere incluir la práctica habitual de inspecciones y auditorías, como parte integral de la fiscalización.

e. Sistema de recaudación.

Otro aspecto de carácter institucional es el que se relaciona con el sistema de cobro o recaudación, el cual puede ser centralizado o descentralizado.

Cualquiera que sea la elección del agente recaudador, es importante definir y unificar algunos criterios básicos con respecto a quién será el encargado de su administración, cuáles serán las características operativas del sistema, cuáles serían las responsabilidades del administrador y cuál sería la injerencia del supervisor. La definición clara de estos aspectos y su buen funcionamiento constituyen elementos clave para la eficiencia y confianza del sistema.

Con el objeto de aprovechar economías de escala, se plantea la posibilidad de adoptar el sistema de un recaudador único, encargado de recoger las contribuciones de afiliados y patronos y de trasladarlas a las correspondientes entidades administradoras.

f. Intervenciones y fusiones

Otro aspecto institucional en el que sería importante armonizar es el relativo a la intervenciones y fusiones. Es importante que en los países centroamericanos incluyan, como norma general dentro de las medidas precautorias, la intervención administrativa de los entes regulados y que esta sea realizada por el ente supervisor. También es aconsejable generalizar la idea de que el organismo fiscalizador tenga participación activa en los procesos de fusión, tanto de operadoras como de fondos, como una forma adicional de protección a los intereses de los afiliados..

3. Area de afiliación y beneficios

La afiliación a un fondo de pensiones implica obligaciones, deberes y derechos por parte de todos los agentes involucrados. En este sentido, la supervisión y regulación debe procurar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las distintas partes, así como velar por los derechos que otorga la legislación. Toda la gestión relacionada con el proceso de afiliación, los derechos y deberes del afiliado y del administrador, el traslado de los recursos de una operadora a otra y de un fondo a otro, se pueden agrupar dentro de esta área de supervisión, en la cual también se pueden apuntar algunos elementos armonizables para los países centroamericano:

a. Afiliación al sistema

En materia de afiliación, es importante definir algunos aspectos fundamentales y tratar de uniformarlos en la medida de lo posible. Previamente se debe establecer, de acuerdo con la legislación, si existe o no una relación contractual (acuerdo de voluntades), o si la afiliación es provocada por una imposición legal (ahorro obligatorio). En todo caso, los siguientes son algunos de los elementos en los que se considera relevante unificar criterios dentro de la gestión supervisora:

- Definición de los procedimientos y requisitos que se deben cumplir para considerar válida la afiliación al sistema.
- Determinación del contenido mínimo de los planes a ofrecer. En el caso de los planes de afiliación voluntaria, el contenido mínimo debe quedar claramente establecido en las cláusulas contractuales.
- Especificación de los plazos y comisiones aplicables.
- Delimitación de los derechos y deberes, tanto del afiliado como de la empresa administradora.

b. Elección de operadora

Se considera interesante armonizar en cuanto a los procedimientos a seguir para la elección de la entidad administradora de los fondos por parte de los trabajadores. Si bien es cierto, esto es un aspecto que normalmente lo establece cada legislación, lo deseable es que sea el propio trabajador quien elija libremente la entidad que manejará sus recursos y que tenga la mayor libertad posible de trasladarse a otra entidad en caso de insatisfacción.

c. Traspaso de fondos.

Estrechamente relacionado con el punto anterior, está el tema del traspaso de fondos. De la experiencia observada en otros países, especialmente fuera del área centroamericana, se deduce la necesidad de efectuar el traslado de los recursos de una operadora a otra y de un fondo a otro, en la forma más ordenada posible, regulando la periodicidad en que los afiliados puedan efectuar tales traslados. Esto se hace no con el afán de restringir la libertad del afiliado, sino con el objetivo de limitar el excesivo costo que tienden a producir

los traspasos frecuentes y desordenados, que en última instancia terminan perjudicando a los afiliados. Se sugiere:

- Establecer plazos mínimos de permanencia en una operadora; concretamente, permitir los traslados una vez por año, o cada seis meses.
- Definir en una forma más o menos uniforme, los trámites y procedimientos necesarios para el traslado de los recursos, así como las condiciones específicas que ameritan movimientos extraordinarios.

d. Información a los afiliados.

La información a los afiliados, que ya se había mencionado como parte de las obligaciones de la empresa administradora de los recursos, constituye un aspecto crucial dentro de la regulación, sobretodo cuando se trata de planes de contribución definida, dada la dependencia directa que existe entre los beneficios a recibir y el desempeño del portafolio.

Se sugiere que la reglamentación que en esta materia adopten los países de la región se diseñe procurando que los afiliados reciban información que:

- Los capacite para juzgar el desempeño de sus cuentas individuales.
- Les permita verificar la contribución patronal y su oportuna acreditación.
- Contribuya a que los afiliados comprendan la naturaleza de sus derechos.

e. Control de beneficios

Una parte importante de la gestión supervisora de los fondos de pensión tiene que ver con el cumplimiento de los beneficios que ofrece el sistema a sus afiliados. Además del buen manejo y seguridad de los recursos, parte importante de la protección a los afiliados es el otorgamiento correcto y oportuno de los beneficios.

Dada su trascendencia, es aconsejable que los países centroamericanos, como regla general, adopten la fiscalización de los beneficios dentro de su regulación y que brinden atención y resolución de las quejas que puedan plantear los afiliados y beneficiarios. Ahora bien, para la armonización de criterios con respecto a esta área, es preciso previamente identificar el tipo de prestaciones que ofrece cada sistema y si el organismo regulador tiene alguna injerencia en su definición.

En materia de prestación de beneficios, básicamente existen cuatro sistemas: la renta vitalicia a través de una compañía de seguros; la renta permanente que consiste en el retiro periódico de los intereses, el retiro programado y el retiro total de los recursos. Solo en el primer caso interviene un nuevo actor (la empresa aseguradora), ya que los restantes forman parte de los servicios prestados por las operadoras de pensiones.

La supervisión debe adaptarse a las opciones que ofrezca cada sistema, pero lo relevante es, en todo caso, vigilar el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Para llevar a cabo adecuadamente esta labor, es indispensable la aplicación de procedimientos estandarizados, lo cual puede incluir las labores de:

- Verificar la precisión en el pago de los beneficios
- Propiciar la coordinación entre los agentes involucrados
- Definir e inspeccionar las bases técnicas que se utilizan en el cálculo de los costos y beneficios, cuando corresponda.

Como se indicó, otro aspecto significativo para el control los beneficios, es que el organismo supervisor se convierta en una instancia para la atención de quejas por parte de los afiliados o beneficiarios, por lo que se recomienda que todas las superintendencias de la región cuenten con una oficina especializada en estas funciones.

4. Irregularidades, medidas precautorias, infracciones y sanciones.

Una gran área fundamental para la eficacia de la supervisión en materia de fondos de pensión es la capacidad que tenga el organismo supervisor para calificar y sancionar las infracciones y para la aplicación de medidas precautorias. Por constituir uno de los principales instrumentos jurídicos con que puede contar un supervisor para evitar que se comprometa la integridad de los recursos administrados, se considera importante avanzar hacia una armonización regional de estas facultades sancionatorias, así procurar la aplicación de procedimientos uniformes.

Existen dos aspectos fundamentales en este contexto, uno que tiene que ver con las irregularidades financieras que podrían presentar los entes regulados y el otro, con las posibles infracciones. El primero implica la adopción de medidas precautorias y el segundo la aplicación de sanciones de acuerdo al tipo de infracción.

a. Irregularidad financiera y medidas precautorias.

Es preciso definir el grado de irregularidad financiera en que pueda ubicarse un ente regulado, así como la medida precautoria aplicable en cada caso. Al respecto se sugiere que los países centroamericanos armonicen en cuanto a los siguientes aspectos:

- **Definición de los grados de irregularidad financiera.** Se trata de unificar criterios más o menos uniformes para determinar las situaciones de inestabilidad o irregularidad financiera en los fondos de pensión. Se sugiere que la gravedad de la irregularidad se clasifique por grados, definiendo en cada caso las situaciones a que se refieren. Por ejemplo, asignar el grado uno a las irregularidades leves, el grado dos a las irregularidades graves y finalmente, el grado tres a aquellas irregularidades muy graves que demandan medidas más fuertes para su corrección.
- **Medidas precautorias.** Una vez definidos los grados de irregularidad financiera, se debe establecer el tipo de medida aplicable en cada caso, para lo cual es aconsejable también contar con criterios uniformes.

Se recomienda efectuar una clasificación uniforme para las medidas a aplicar en caso de que se constate alguna irregularidad. Estas medidas deben estar en concordancia con el grado de la irregularidad financiera detectada, por lo que se sugiere que su ordenamiento de acuerdo con el siguiente criterio:

- Medidas correctivas de corto plazo para irregularidades de grado uno
- Adopción y ejecución de un plan de saneamiento para las irregularidades de grado dos y
- Medidas de intervención administrativa, sustitución de los administradores y cierre de la entidad administradora para las irregularidades de tercer grado.

En cada caso debe procurarse una especificación clara de los procedimientos a seguir.

b. Infracciones y sanciones.

El segundo campo de esta área se refiere a las infracciones que cometan los entes supervisados y a las sanciones aplicables en cada caso. Al respecto, se recomienda armonizar criterios para definir una tipología de las posibles infracciones y aplicar sanciones uniformes para cada tipo de infracción:

- **Tipología.** Las infracciones a la ley o a los reglamentos por parte de los entes regulados se pueden clasificar en muy graves, graves y leves.

Dentro de las infracciones muy graves pueden incluirse las acciones que obstaculicen la supervisión, no suministrar al supervisor la información requerida dentro de los plazos fijados o suministrar datos falsos, que los recursos del fondo se utilicen en forma distinta a la prevista, que se contravengan las reglas sobre la inversión de los fondos o que se incumpla el requisito de custodia. También debe incluirse dentro de esta categoría la práctica de actividades distintas al objeto de la operadora, la falta de registros contables adecuados o las prácticas que dificulten la claridad patrimonial de los fondos, el incumplimiento del capital mínimo requerido por un periodo de seis meses o más y la falta de auditorías externas, o bien, la realización de estas con vicios o irregularidades.

En la categoría de faltas graves se puede enumerar el incumplimiento de los requisitos de inversión sin notificar al ente supervisor, la no presentación de un plan de reducción de riesgos cuando así se requiera, no suministrar información requerida a los afiliados, el incumplimiento del capital mínimo por un periodo inferior a los seis meses, las infracciones al reglamento de publicidad, el atraso por más de cinco días en los registros contables y la acreditación inoportuna o incorrecta de los recursos. También el cobro de comisiones no autorizadas, el incumplimiento de los planes de ahorro, la no observancia de las reglas contables, la falta de publicación oportuna de la información requerida, las acciones que obstaculicen la libre transferencia y el uso inadecuado de información privilegiada.

Las infracciones leves serán aquellos actos u omisiones que contradigan la ley o sus reglamentos y que no estén clasificadas dentro de los otros tipos de infracción.

- **Sanciones.** Es preciso definir claramente la sanción aplicable a cada tipo de infracción.

Se sugiere unificar criterios en cuanto a que en el caso de infracciones muy graves (dependiendo de su gravedad) se suspenda la autorización por un tiempo definido, se revoque la autorización o se impongan multas por montos considerables, por ejemplo, en relación al beneficio patrimonial obtenido de la infracción, como porcentaje del patrimonio social u otra referencia.

Para las infracciones graves se sugiere aplicar amonestación pública, suspensión de la autorización (por un tiempo menor al caso anterior) y la imposición de multas (montos inferiores que en el caso de infracciones muy graves).

En el caso de infracciones leves se aconseja la aplicación de amonestaciones privadas.

ROCHA
17 Oct 00