

► Nota técnica

Agosto de 2023

Consideraciones para la construcción de una Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones en Paraguay

Por Guillermo Montt¹

Principales puntos

- La presente nota revisa la importancia de las superintendencias de jubilaciones y pensiones y su rol en la gobernanza de estos sistemas.
- Las superintendencias tienen el potencial de asegurar el cumplimiento de las obligaciones con los afiliados, de promover una adecuada gestión del riesgo y una buena administración de los fondos.
- La buena gobernanza de los sistemas de jubilaciones y pensiones consideran un rol activo de representantes de empleadores, personas trabajadoras y jubiladas.
- La nota además destaca que el diseño de una superintendencia debe estar alineada con los Convenios ratificados por cada país en materia de Seguridad Social.

Introducción

Las superintendencias surgen para regular a instituciones (generalmente de carácter autónomo y/o privadas) que ofrecen un bien o servicio público, verificando el cumplimiento de la normativa por parte de las entidades reguladas.

En el caso de un sistema de jubilaciones y pensiones, la superintendencia aporta al objetivo último de lograr que el sistema en su conjunto pueda avanzar hacia una mayor cobertura y ofrecer prestaciones suficientes en un marco de sostenibilidad económica y fiscal. Son parte importante de la gobernanza de los sistemas de jubilaciones y pensiones, y, según su diseño, pueden estar alineadas a los Convenios y

Recomendaciones internacionales en materia de seguridad social.

El Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la Recomendación sobre pisos nacionales de protección social, 2012 (núm. 202) establecen los principios de responsabilidad del Estado, de transparencia en la gestión y en última instancia, los pilares para construir una buena gobernanza. En particular en países que, como Paraguay, han ratificado el Convenio núm. 102, corresponde asegurar que una superintendencia esté fundada a partir de esos principios.

¹ Guillermo Montt es Especialista en Protección Social de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

Funciones de una superintendencia de jubilaciones y pensiones

Según las facultades que le entrega la ley, una superintendencia de jubilaciones y pensiones puede cumplir múltiples objetivos. Un primer objetivo es el de **asegurar y apoyar para que las distintas entidades de jubilaciones y pensiones ofrezcan una adecuada atención a sus afiliados**.

En una superintendencia de jubilaciones y pensiones, las personas afiliadas pueden encontrar una instancia para el cumplimiento de los derechos establecidos por la ley en relación a las prestaciones. Pueden asimismo exigir el buen trato, el cumplimiento de los plazos establecidos en la normativa y dirimir el prorrateo en el caso de uso de convenios intercajas, o diferencias en los registros o incluso servir de recurso de apelación al otorgamiento o no de pensiones de invalidez, entre otros.

La existencia de una superintendencia podría reducir el desamparo de afiliados o la judicialización de muchas de estas situaciones.

A este objetivo se le suma el de **verificar y apoyar a que las cajas gestionen apropiadamente los riesgos a los que se enfrentan**. Una superintendencia de jubilaciones y pensiones, en la medida que exige y analiza los informes de las distintas entidades supervisadas, serviría para asegurar que las cajas gestionan adecuadamente sus riesgos.

Asimismo, permitiría **evaluar, de manera independiente**, los supuestos y parámetros que se utilizan para las proyecciones de activos y pasivos, incluyendo los riesgos de longevidad. Esto serviría para levantar hojas de ruta de eventuales ajustes en el caso que se proyecten déficits, ofrecer el apoyo técnico necesario a las distintas entidades y, de esta manera, garantizar el pago de prestaciones previsible en el tiempo.

Una tercera función posible para una superintendencia nace del hecho que las cajas, en la medida que cuentan con fondos de reserva, pueden llegar a manejar importantes carteras de inversión que ameritan supervisión para, por un lado,

garantizar la rentabilidad a largo plazo, prever el financiamiento de los compromisos futuros en relación a las prestaciones y mantener los equilibrios macroeconómicos.

Una superintendencia, en la medida que interpreta la nueva normativa y la vigente, ayuda a las entidades a adoptar y seguir la normativa.

► Una superintendencia, en la medida que interpreta la nueva normativa y la vigente, ayuda a las entidades a adoptar y seguir la normativa”

Al estar en una posición de supervisión del sistema en su conjunto, **la superintendencia puede apoyar la integración de los componentes contributivos y no contributivos del sistema**.

Adicionalmente, una superintendencia puede también ofrecer apoyo técnico (p. ej. actuarial) a las entidades reguladas.

Por último, en la medida que puede facilitar información sistematizada y neutral sobre el sistema en su conjunto.

Relacionamiento institucional

En tanto cumplen con numerosas funciones que guardan relación con las personas afiliadas, con los riesgos y las proyecciones en materia financiera, las superintendencias **deben tener la facultad de relacionarse y solicitar la opinión** de - o delegar decisión a - otras entidades del Estado.

Es así como superintendencias de jubilaciones y pensiones pueden relacionarse con Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para aspectos propios de la regulación de la seguridad social, con Ministerios de Hacienda y/o Desarrollo Social para la supervisión de la integración de componentes no

contributivos o con el Banco Central para el manejo de las inversiones.

Las superintendencias de jubilaciones y pensiones suelen también incorporar **mecanismos de carácter consultivo en materia previsional**, conformados por representantes de personas trabajadoras, jubiladas y organizaciones de empleadores, que puedan nutrir con información y relacionarse con las superintendencias.

Esta característica surge de los convenios y recomendaciones de OIT en materia de seguridad social, los cuales exigen, para países que los han ratificado, la participación de los actores en la gobernanza del sistema. Estos pueden estar representados en sus Consejos Directivos como también en los Consejos Consultivos.

Dependiendo del diseño y las facultades, la existencia de una superintendencia puede ser una importante instancia para contribuir efectivamente al logro de los objetivos de cobertura, suficiencia y sostenibilidad de los sistemas de jubilaciones y pensiones.

Diálogo social para el diseño y desarrollo de una superintendencia de jubilaciones y pensiones

El diálogo social son aquellas instancias de intercambio entre actores sociales para avanzar soluciones del mundo del trabajo. Es fundamental para el diseño y desarrollo de una institucionalidad que, por basarse en aportes de empleadores y personas trabajadoras y por servir para reemplazar los ingresos del trabajo ante vejez, invalidez o sobrevivencia, está íntimamente ligada al mundo del trabajo.

Incorporar a los actores sociales en el diseño y desarrollo de una superintendencia puede contribuir a que esté dotada con una adecuada representación social en su gobernanza y a asegurar que la supervisión realizada sea, en último término, para el

beneficio de las personas trabajadoras que contribuyen al sistema, como también para las personas receptoras de las prestaciones.

Convenios y Recomendaciones relevantes

El [Convenio sobre seguridad social \(norma mínima\), 1952 \(núm. 102\)](#) establece los principios orientadores, las normas de gobernanza y estándares mínimos de prestaciones a ser atendidos por la seguridad social. El [Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia, 1967 \(núm. 128\)](#) fortalece estos principios y define estándares superiores en el caso de prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia (otros convenios establecen estándares superiores para las demás prestaciones de seguridad social). [La Recomendación sobre pisos de protección social, 2012 \(núm. 202\)](#) orienta la construcción de sistemas complementarios e integrados de protección social para lograr la cobertura universal de pisos que aseguren una vida digna, en línea con lo estipulado en los artículos 22 y 25 de la Declaración de Derechos Humanos.

Los Convenios adquieren carácter de Ley en los países donde haya sido ratificado. El Convenio 102 fue ratificado en Paraguay el año 2021.

Contacto

Organización Internacional del Trabajo
Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.
Santiago de Chile

T: (56-2) 2580-5500
E: santiago@ilo.org
W: ilo.org/santiago