



Organización
Internacional
del Trabajo

► **Análisis de la situación institucional y de gobernanza de la Derrama Magisterial**

sobre la base de las directrices de la Asociación
Internacional de la Seguridad Social (AISS)

► **Análisis de la situación institucional y de gobernanza de la Derrama Magisterial**

sobre la base de las directrices de la Asociación
Internacional de la Seguridad Social (AISS)



Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional. Para consultar una copia de la licencia, véase <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>. El usuario podrá reproducir, compartir (copiar y redistribuir), adaptar (mezclar, transformar y desarrollar el contenido de la obra original), conforme a los términos detallados en la licencia. El usuario deberá citar claramente a la OIT como fuente del material e indicar si se han introducido cambios en el contenido original. No está permitido reproducir el emblema, el nombre ni el logotipo de la OIT en traducciones, adaptaciones u otras obras derivadas.

Atribución de la titularidad - El usuario deberá indicar si se han introducido cambios y citar la obra como sigue: *Análisis de la situación institucional y de gobernanza de la Derrama Magisterial sobre la base directrices de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2025, © OIT.

Traducciones - En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una traducción de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta traducción no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la traducción.*

Adaptaciones - En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una adaptación de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta adaptación no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una adaptación oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la adaptación.*

Materiales de terceros - Esta licencia Creative Commons no se aplica a los materiales incluidos en la presente publicación que, aunque no son de la OIT, están protegidos por derechos de autor. Si el material se atribuye a una tercera parte, el usuario que utilice dicho material será el único responsable de obtener las autorizaciones necesarias del titular de los derechos y de responder ante cualquier reclamación por vulneración de los derechos de autor.

Toda controversia derivada de la presente licencia que no pueda ser resuelta de manera amistosa será sometida a arbitraje de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Las partes quedarán vinculadas por el laudo arbitral resultante de dicho arbitraje, que resolverá con carácter definitivo dicha controversia.

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá dirigirse a la Unidad de Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), a rights@ilo.org. Puede obtenerse información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT en: www.ilo.org/publns.

ISBN: 9789220427613 (impreso); 9789220427620 (PDF)

DOI: <https://doi.org/10.54394/YCII5285>

Las denominaciones empleadas en las publicaciones y las bases de datos de la OIT, que están en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos que contienen no implican juicio alguno por parte de la OIT sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Véase: www.ilo.org/descargo-de-responsabilidad.

Las opiniones y puntos de vista expresados en esta publicación incumben solamente a su autor o autores y no reflejan necesariamente las opiniones, puntos de vista o políticas de la OIT.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la OIT, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

► Índice

1. Introducción	6
2. La gobernanza de la DM hacia 2021	8
3. La buena gobernanza en instituciones de seguridad social	10
4. Diagnóstico	12
4.1. Contexto	12
4.2. Responsabilidad	12
4.3. Transparencia	18
4.4. Previsibilidad y participación	22
4.5. Dinamismo	24
4.6. Composición de los comités del Directorio	25
5. Recomendaciones	32
5.1. Estructura del Directorio	32
5.2. Funcionamiento del Directorio	33
5.3. Elementos operativos	34
Conclusiones	36
Bibliografía	37
Anexos	38
Anexo A. Documentación institucional relevada para el informe	38
Anexo B. Funcionarios entrevistados	38
Anexo C. Los principios de la buena gobernanza (AISS 2019)	38

► 1. Introducción

La Derrama Magisterial (DM) es una institución de seguridad social privada de carácter complementario al régimen general de pensiones del Perú. Fue creada en el año 1965 mediante Decreto Supremo N° 078-65. A su vez, legalmente, el Decreto Supremo N° 021-88-ED que aprueba su estatuto de funcionamiento la declara una persona jurídica de derecho privado con autonomía administrativa y económico-financiera.

La afiliación a la DM, de carácter voluntaria por parte de los docentes de todos los niveles, excepto el universitario, permite acceder a una pensión adicional a la que brinda el régimen general vigente en el Perú, ya sea en sus versiones de contribución definida o de beneficio definido. Asimismo, los aportantes a la DM acceden a un beneficio pensional por fallecimiento e invalidez del titular. Desde su establecimiento la DM ha ido ampliando el abanico de servicios de bienestar social a sus afiliados, como por ejemplo el otorgamiento de créditos, acceso a la vivienda, servicios culturales y recreativos, de formación y de asesoría legal, entre otros.

Desde su creación, la gobernanza de la DM se ha visto modificada sustancialmente en diversos momentos. Inicialmente bajo gestión estatal, en el año 1984 pasó a ser controlada por los propios afiliados a través de los sindicatos representativos del sector; sin embargo, la injerencia estatal sobre la DM continuó mediante diversos intentos de afectación de su funcionamiento. La sujeción de la DM a la regulación y supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) en 1995, la prohibición de descuento automático de las contribuciones en 2007, y la modificación del Estatuto de la DM mediante el Decreto Supremo N° 009-2022-ED luego derogado¹ son muestras de ello.

Dichos cambios, en conjunto con otros desarrollos que afectan los esquemas de seguridad social, como el envejecimiento poblacional, las modificaciones de modalidades del trabajo, las demandas crecientes de los miembros (aportantes y beneficiarios), los mayores niveles de escrutinio público, los cambios macroeconómicos y la profesionalización de la gestión de las instituciones de seguridad social, entre otros, requieren una adaptación de la estructura de gobernanza de la DM para poder enfrentar eficientemente dichos desafíos.

En el año 2015, la DM inició un proceso formal de fortalecimiento de sus prácticas de gobierno corporativo. Tanto por acciones voluntarias adoptadas por la DM como por requerimientos específicos de las regulaciones de la SBS, desde entonces se ha llevado adelante un proceso de adecuación y adopción de buenas prácticas. Estas incluyen reformas de políticas internas de gestión, fortalecimiento de los procesos de relacionamiento e información a los asociados, capacitaciones, etc. Desde el punto de vista del marco general de gobernanza de la DM, en el año 2019 la institución adoptó un Código de Buen Gobierno Corporativo (CBGC). Este ha servido de referencia para las diversas acciones llevadas adelante por la institución y también para dar cumplimiento al requerimiento de la SBS en cuanto a que las Derramas debieran contar con principios y lineamientos generales para la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo².

Como parte de dicho proceso de fortalecimiento, en el año 2019 se suscribió un convenio de cooperación interinstitucional entre la DM y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Dicho convenio proveyó un marco de trabajo a través del cual, entre otras actividades, se pudieran fortalecer las capacidades institucionales de la DM. Como parte de dicho convenio, en el año 2021 la OIT realizó un estudio de la gobernanza de la DM³.

1 Decreto Supremo N.º 008-23-ED.

2 Artículo 3 de la Resolución SBS 272-2017 y artículo 2 de la Resolución SBS 2738-2023.

3 OIT (2021).

El presente trabajo tiene como objetivo general disponer de un análisis técnico de la situación institucional y gobernanza de la DM, a fin de poder identificar brechas y desarrollar un conjunto de acciones correctivas. Específicamente, en este documento se trabajará sobre los siguientes puntos:

- Análisis del documento *“Análisis técnico de la gobernanza y gestión de inversiones efectuada por la Derrama Magisterial”* elaborado por la OIT para la DM en el año 2021.
- Identificación de los objetivos/fundamentos que propiciaron la creación de la DM y el avance de esta con respecto al nuevo estatuto y documentos de gestión, así como la gestión de sus órganos de gobierno y administración, su misión y el análisis de su efectivo cumplimiento.
- Análisis del ejercicio de la autonomía técnica, administrativa y financiera de la DM, otorgada por normativa aplicable desde su creación.
- Análisis de la conformación, atribuciones y funcionamiento del Directorio de la DM.
- Revisión de la relación de la DM con los beneficiarios de su gestión, es decir, afiliados, jubilados, los órganos del Gobierno (MINEDU y otros) y organizaciones representativas de trabajadores.
- Revisión de la gestión de la DM, en función de determinar si ha cumplido los principios de buena gobernanza de la AISS: responsabilidad, transparencia, previsibilidad, participación y dinamismo.
- Identificación de acciones clave para reducir brechas de cumplimiento, determinado un orden prioritario de ejecución.

El marco general de referencia para la evaluación de las prácticas de gobernanza (estructuras y mecanismos) vigentes en la DM serán las Directrices de Buena Gobernanza de la AISS (AISS 2019), así como la normativa nacional e internacional del trabajo aplicables. Ello, teniendo en cuenta los principios generalmente aceptados de buena gobernanza mencionados más arriba. Asimismo, el análisis se complementará con referencias de buenas prácticas de gobernanza emanadas de otras instituciones o ámbitos, y que contienen elementos de relevancia para la DM.

Las directrices de la AISS constituyen el conjunto de buenas prácticas de gobernanza en el ámbito de la seguridad social y son la referencia a nivel global respecto de estructuras y mecanismos de gobernanza que favorecen la efectividad y eficiencia de las instituciones de seguridad social.

Este trabajo parte de las conclusiones del documento realizado por la OIT en el 2021, así como del análisis de los documentos de gestión y la normativa aplicable, la información estadística y de procesos disponible compartidos por la DM, y los intercambios con funcionarios de la DM⁴.

Así, luego de esta introducción la sección 2 presenta un resumen de los hallazgos realizados por el trabajo de la OIT en el 2021, mientras que la sección 3 provee un detalle del marco de referencia a ser utilizado para la evaluación. En la sección 4 se realiza el diagnóstico de situación actual y la sección 5 plantea una hoja de ruta con acciones concretas que la DM puede encarar para fortalecer su estructura de gobernanza. Por último, en la sección 6 se presentan las principales conclusiones del trabajo.

4 En el Anexo A se detallan los documentos que fueron utilizados para este informe y en el Anexo B se detallan los funcionarios que fueron entrevistados.

► 2. La gobernanza de la DM hacia 2021

Como fuera mencionado en la sección anterior, en el año 2021 se procedió a realizar un diagnóstico de la situación institucional de la DM, de sus estructuras y mecanismos de gobernanza y de la gestión de las inversiones.

El documento resalta que “el estatuto dictado en 1988, que reorganiza la DM, al ampliar sus fundamentos e incluir servicios de bienestar, permite que se establezcan los siguientes objetivos para la entidad: a) atender la seguridad y bienestar social de sus asociados elevando la calidad de vida del maestro; y b) otorgar servicios de previsión social, crédito social, cultura social, inversión social y vivienda social.”

Un aspecto resaltado por el estudio refiere a la potencial inestabilidad en las reglas de juego de la DM como consecuencia de que las mismas están sujetas a modificaciones por parte del gobierno mediante instrumentos legales de menor jerarquía que la ley de su creación.

El principal programa administrado por la DM es naturalmente el de previsión social. Se financia con una contribución mensual de los afiliados (equivalente a 0,5 por ciento de la unidad impositiva tributaria o UIT) que le permite acceder a una prestación pensional al momento del cese o invalidez, incluyendo un beneficio para deudos en caso de fallecimiento del aportante. Dicha prestación es la resultante de los aportes realizados y la rentabilidad garantizada por la DM. Esta rentabilidad es determinada internamente por la DM a través del Procedimiento para el Cálculo de la Cuenta Individual y Generación de la Matriz de Reserva Técnica, el cual actualmente determina un rendimiento anual nominal del 8,2 por ciento.

Según la OIT (2021), hay un reconocimiento explícito por parte de la DM (al enunciar la misión institucional y a través de documentos institucionales) que determina como su principal razón de ser la de otorgar un beneficio previsional. Más aún, la normativa de creación de la DM tiene en su espíritu la previsión social como principal servicio. Así, como ya se mencionó, la DM ha incorporado diversos servicios adicionales a fin de incrementar el valor del fondo previsional. De este modo, les da a estos otros servicios un rol de soporte, aunque ello no se encuentra debidamente formalizado ni evaluado en cuanto al cumplimiento de dicho rol.

El diagnóstico realizado por la OIT (2021) abarca tanto un análisis de la adopción y adaptación de los principios rectores enunciados por AISS (2019), como de algunas de las áreas operativas de la institución. Seguidamente presentamos una síntesis de algunos de los principales hallazgos del trabajo.

En primer lugar, a nivel de Directorio de la DM entienden que la asunción de responsabilidades y rendición de cuentas pueden ser mejorados⁵. En particular, deberían fortalecerse los procesos para asegurar que los candidatos elegidos por los sindicatos y el Ministerio de Educación (MINEDU) cuenten con los conocimientos, perfiles y experiencia requeridos por la institución. Esto podría lograrse, por ejemplo, mediante procesos más transparentes y formalizados al interior de dichas organizaciones.

Asimismo, debiera acotarse la discrecionalidad que aquellas tienen en el caso de decidir la remoción de un director y establecer mecanismos para que los mandatos de los directores sean efectivamente escalonados.

En cuanto a la composición del Directorio, debiera reverse si en la situación actual en la cual la DM se encuentra bajo regulación y supervisión de la SBS sigue siendo deseable que el Ministerio de Educación tenga poder de control sobre la DM a través de su representante en el Directorio dados los potenciales conflictos de interés entre este Ministerio y la SBS. La política de remuneraciones del Directorio también debería ser modificada para alinear incentivos. A nivel del trabajo de los comités, enfatizan en particular

5 El Directorio de la DM está compuesto por seis miembros, cuatro elegidos por el Sindicato Unitario de los Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP), uno por el Sindicato de Docentes de Educación Superior del Perú (SIDESP), y uno por el Ministerio de Educación.

la importancia de que el Comité de Buen Gobierno Corporativo y Remuneraciones elabore y publique el informe anual de gobierno corporativo requerido por la SBS.

En segundo lugar, la estructura organizacional la encuentran mayormente adecuada para la complejidad de las operaciones de la DM y recomiendan que el organigrama institucional sea público. Sin embargo, recomiendan formalizar el proceso de selección de gerente general y alta gerencia por parte del Directorio, y establecer un esquema de incentivos para fomentar el dinamismo e innovación hacia dentro de la institución para que quienes proponen nuevas ideas que mejoran la eficiencia y eficacia de los servicios de la DM sean reconocidos.

En tercer término, el estudio encuentra varias debilidades en lo referido a la difusión de información alineada con el principio de transparencia. Aun cuando existe una política de información que clasifica la información según su grado de confidencialidad, la misma no se refleja en acciones concretas por parte de la DM en cuanto a difusión de información a partes interesadas. Bajos niveles de transparencia dificultan el monitoreo que se puede realizar externamente sobre la DM.

En cuarto lugar, esa relación con partes interesadas también se ve afectada al no existir mecanismos de gestión de sugerencias, quejas, reclamos por parte de los afiliados, al no evaluarse la eficacia y eficiencia de la comunicación con partes relacionadas, en particular los afiliados, ni sobre el tratamiento de conflictos con partes interesadas y la DM. Estos mecanismos de participación son los que también colaboran en acotar la discrecionalidad de los administradores de la DM y le otorgan mayor previsibilidad a la toma de decisiones.

En quinto lugar, la función de planeamiento estratégico debiera ser revisada para asignar un rol de guía del accionar institucional. Esto, dado que el plan estratégico 2020-2024 no contaba con indicadores de rendimiento y gestión, procesos de evaluación y determinación de las unidades operativas responsables en la implementación de las diversas actividades. Tampoco contaba con alineamiento de los planes institucionales con el desempeño de las unidades operativas y empleados y con la política de remuneraciones e incentivos, entre otros elementos.

Finalmente, el estudio aborda cuestiones que hacen a la sustentabilidad financiera del beneficio pensional que otorga la DM. En primer término, recomiendan clarificar la función de sustentabilidad financiera (cálculo actuarial) transparentando el proceso. En cuanto a las inversiones, se recomienda la incorporación de la figura del Comité de Inversiones, explicitar el rol de las diversas áreas involucradas en el proceso de inversiones, incorporar al área legal en el marco de gestión de las inversiones, formalizar el proceso de manejo de conflictos de interés, de valuación y custodia de las inversiones, y perfeccionar la política de inversiones con criterios de riesgo por emisor y sector.

► 3. La buena gobernanza en instituciones de seguridad social

En el ámbito de la seguridad social, en los últimos años se han evidenciado cambios estructurales que requieren de organizaciones que cuenten con las capacidades y flexibilidad necesarias para adaptarse a un contexto nuevo y dinámico. Como fuera mencionado en la sección introductoria, la buena gobernanza es el marco que permite a las organizaciones implementar prácticas y procesos que sean conducentes a dicho objetivo.

Como fuera mencionado, la referencia internacional respecto de la buena gobernanza en instituciones de seguridad social son las directrices desarrolladas por la AISS. En AISS (2019), se define la gobernanza en el contexto de la administración de la seguridad social como “la manera en que la autoridad designada hace uso de sus facultades para conseguir los objetivos de la institución, incluso de sus poderes para formular, aplicar e introducir nuevas políticas, normas, sistemas y procesos en la organización, y para captar la participación y el compromiso de las partes interesadas. La buena gobernanza supone que el ejercicio de la autoridad conferida será responsable, transparente, previsible, participativo y dinámico.”

Como se ha mencionado, las directrices están sustentadas en cinco principios generalmente aceptados de buena gobernanza: responsabilidad, transparencia, previsibilidad, participación, y dinamismo. Estos principios deben ser entendidos y adoptados como un todo, dada la retroalimentación que existe entre ellos (ver figura 1). Un enfoque de compartimentos estancos será limitado en cuanto a su alcance e inefectivo en sus resultados.

► **Figura 1. Los principios de buena gobernanza de la AISS**



En el Anexo C se presenta una breve descripción de cómo las directrices de la AISS interpretan los principios al ser aplicados en el ámbito de la seguridad social.

Es importante destacar que las directrices deben ser entendidas como marcos de referencia (de allí que son basadas en principios) que requieren un análisis profundo para ser adoptadas y adaptadas a las particularidades de cada institución. El contexto institucional, político, social, económico y cultural en el que operan las instituciones de seguridad social difiere, y por tanto las prácticas de gobernanza no deben ser desarrolladas en el vacío sino considerando estas especificidades.

Las directrices están estructuradas en dos grandes bloques de trabajo. En el primer bloque, el foco está puesto en la conformación y en los roles y responsabilidades del Directorio (u órgano similar) y la alta gerencia. Por su parte, el segundo bloque provee referencias de buenas prácticas en las diversas áreas operativas clave de cualquier institución de seguridad social, como planeamiento estratégico, gestión del riesgo, control interno, sustentabilidad financiera, calidad del servicio y gestión de los recursos humanos y tecnológicos.

Los principios que rigen la buena gobernanza no son inmutables, sino que también se adaptan a los desarrollos que ocurren en los ámbitos en los que las instituciones operan. En el caso de la seguridad social, aun cuando la referencia global al respecto lo constituyen las ya mencionadas directrices de la AISS (2019), existen otros conjuntos de prácticas y principios que son de utilidad para el ámbito que nos ocupa.

Así, los Principios de Gobierno Corporativo emitidos por G20-OECD (OCDE 2023), las Directrices de Gobierno Corporativo para Empresas Estatales elaboradas por la OCDE (OECD 2024), y el Marco Internacional Buen Gobierno de las Entidades en el Sector Público preparado por la Federación Internacional de Contadores y el Instituto de Finanzas y Contabilidad Pública (IFAC-CIPSA 2014) proveen elementos de utilidad para las organizaciones de seguridad social.

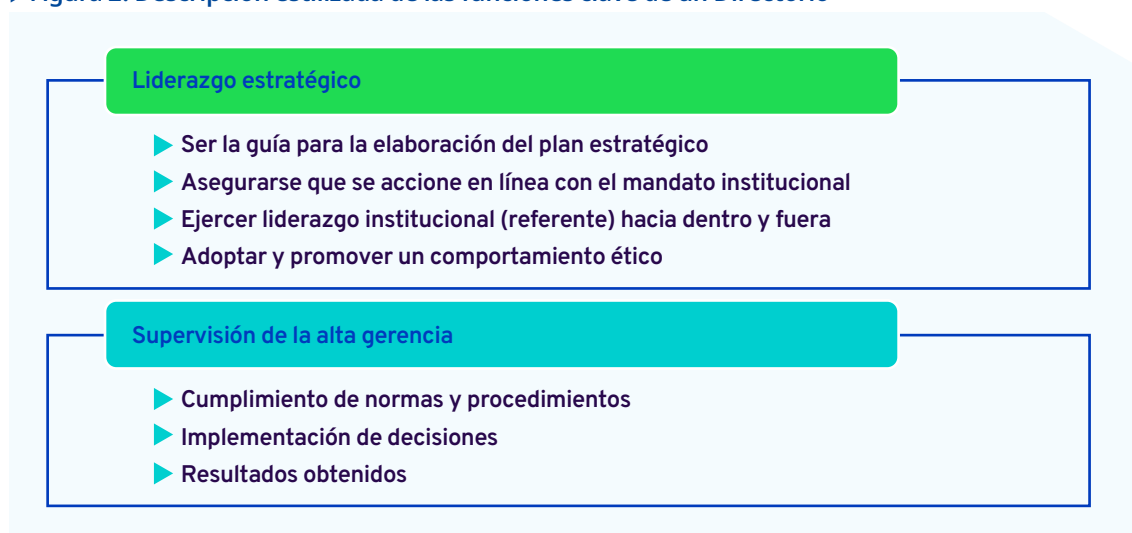
Las recientes actualizaciones de OCDE (2023) y OCDE (2024) incorporan elementos que serán utilizados para el presente diagnóstico y que, por obvias razones temporales, no se incluyeron en el trabajo de OIT (2021). En ambos documentos se enfatizan los principios de responsabilidad y transparencia como pilares de la buena gobernanza, se incluyen criterios de sustentabilidad, resiliencia y creación de valor en el largo plazo en relación al desarrollo de las actividades de las organizaciones y se refuerza la importancia de la efectividad de los Directorios a través de una definición más amplia de sus roles y responsabilidades.

Las responsabilidades fiduciarias de los Directorios (deberes de lealtad y diligencia) se adaptan al nuevo contexto integrando elementos de comportamiento ético e integridad moral, reforzando el concepto de partes interesadas para incluir también futuras generaciones, y promoviendo el liderazgo de los Directorios a través del ejemplo (*setting the tone-at-the-top*).

Asimismo, se enfatiza la importancia de que el rol de propietarios de las organizaciones se ejerza de una manera activa, informada y profesional, la misión institucional esté claramente definida y que, atento el complejo y cambiante contexto institucional, económico y social en el que operan las organizaciones, se adopten marcos integrales de gestión del riesgo.

En cuanto al funcionamiento del Directorio, hay que enfatizar sus dos principales funciones según el capítulo V de OECD (2023) y sección VI de OECD (2024): proveer liderazgo estratégico y supervisar a la alta gerencia. En esa línea, podríamos resumir dichas funciones en la figura 2.

► **Figura 2. Descripción estilizada de las funciones clave de un Directorio**



En esa misma línea, la SBS —a través del Reglamento de Gobierno Corporativo y de la Gestión Integral de Riesgos⁶— también enfatiza que el marco de gobierno corporativo debiera asegurar:

- c) La idoneidad técnica y moral de los directores, gerentes y principales funcionarios de la empresa; así como sus calificaciones y habilidades para la razonable e imparcial toma de decisiones en los negocios, la gestión de los riesgos y el control.
- e) Los mecanismos para un eficaz monitoreo y control de la gestión de la gerencia por parte del Directorio; así como las responsabilidades del Directorio y de la gerencia ante la empresa, los accionistas y los grupos de interés de la empresa⁷.

6 Resolución SBS 272-2017.

7 Artículo 3 de la Resolución SBS 272-2017.

► 4. Diagnóstico

4.1. Contexto

La injerencia política descrita en la introducción afectó significativamente el funcionamiento de la DM. Sus efectos no solo se materializan al momento de ocurrir dichos intentos, sino que tienen también impactos en el mediano plazo. Es así entonces que la institución ha operado en los últimos años en un formato de gestión de crisis institucional la cual, según manifestaciones de sus funcionarios, se encuentra en proceso de normalización. Cambios frecuentes en la composición del consejo directivo y en la alta gerencia junto a una persistente situación de incumplimientos y observaciones por parte de la SBS han llevado a la institución y sus órganos de gobierno a adoptar comportamientos y asumir responsabilidades que en una situación de normalidad no debieran ocurrir.

El presente diagnóstico, como fuera mencionado, se basa tanto en el relevamiento de documentación como en entrevistas con funcionarios clave. La documentación interna de la DM que fue relevada corresponde a los años 2024 y 2025; en particular, la efectividad del consejo directivo se analizó utilizando como fuente de información las actas de las reuniones de dicho órgano en el año 2024.

Es por ello que los hallazgos de este diagnóstico deben ser puestos en el contexto de crisis institucional de dichos años. En ese sentido, este reporte debe entenderse como una hoja de ruta de mediano y largo plazo para que la institución, una vez que se encuentre en una situación de estabilidad institucional, pueda reforzar sus prácticas de gobernanza. No obstante ello, en el camino de la normalización, ciertas prácticas pueden también ser modificadas para justamente cimentar dicho proceso.

4.2. Responsabilidad

Como fuera mencionado, la efectividad de los Directorios es un elemento crítico para el éxito de las organizaciones. En el sector público, este desafío es mayor por los incentivos que existen al ser la estructura de propiedad más difusa, lo que hace más imprecisos los deberes fiduciarios de los Directorios. La efectividad requiere de un conjunto de regulaciones y esquema de incentivos que promuevan un comportamiento ético y un proceso de toma de decisiones que agregue valor a la institución, así como una correcta rendición de cuentas por parte del Directorio.

El riesgo latente es que el Directorio se convierta en un órgano simbólico que cumple un rol formal de cumplimiento legal y normativo, en un órgano controlado por una gerencia empoderada, o bien en un instrumento o brazo del gobierno (en el caso de la DM también de los sindicatos) para perseguir objetivos diferentes al mandato institucional.

En lo que se refiere a las atribuciones y responsabilidades del consejo directivo de la DM, las mismas están claramente definidas tanto en el estatuto como en el reglamento del Directorio⁸, en línea con la directriz #1 de AISS. Si bien hacen referencia en varios incisos a su rol de liderazgo en el desarrollo institucional, no es así de específico en cuanto al monitoreo y evaluación de la alta gerencia. Esto puede estar vinculado a que ambos documentos parecieran otorgarle al Directorio un rol más de administrador que de órgano de gobierno. Se le asignan diversas funciones que tienen que ver con la gestión diaria de la institución, y que deberían ser responsabilidad de la gerencia⁹. El propio reglamento del Directorio refuerza este enfoque al asignar como responsabilidad del Directorio “Dirigir, administrar, revisar y controlar todos y cada uno de los negocios y actividades de la DM”¹⁰.

8 Artículo 13 del Estatuto de la DM, según D.S. N° 021-88 y artículo 4 del Reglamento del Directorio.

9 Solo como ejemplo, de acuerdo al Estatuto el Directorio tiene entre sus funciones contratar al personal, designar representantes departamentales, aprobar solicitudes de servicios.

10 Artículo 4.9 del Reglamento.

Lo anterior se ve fortalecido por la obligación de sesionar al menos una vez por semana¹¹. Esta frecuencia de reuniones se asocia a un Directorio que administra y no que gobierna¹². Es una frecuencia alta de reuniones para un órgano de gobierno lo que sugiere que aborda cuestiones administrativas y pierde foco en sus principales roles y responsabilidades¹³. Esto puede estar vinculado a que los directores cobran dieta por sesión de Directorio y de comité si correspondiera, lo que produce un esquema de incentivos inadecuado al remunerar actividad y no resultados.

Más aún, un Directorio involucrado en la gestión diaria de la institución requiere contar con los conocimientos específicos de cada una de las áreas de negocios y administración de la institución. Las habilidades y capacidades para desempeñar el cargo están también vinculadas a la independencia de los directores de manera de tomar decisiones con independencia de criterio respecto de otros intereses, sean externos o internos a la institución (gerencias).

El Estatuto de la DM no incluye requisitos de idoneidad, competencia, experiencia, e integridad, entre otros, que puedan ser observados por los sindicatos y el Ministerio de Educación al nombrar directores, tal como la directriz #4 de AISS (2019) recomienda¹⁴. Estos están incluidos en el artículo 18 del Reglamento del Directorio, instrumento de menor jerarquía legal que el Estatuto. Además, la inclusión de los requisitos tiene un carácter voluntario, donde el Directorio podrá proponer al MINEDU y los sindicatos que nominen candidatos que cumplan dichos requisitos¹⁵. El mismo artículo 18 establece que los directores deben completar una declaración jurada de conocimiento de dichos requisitos (ver modelo en Tabla 1).

► **Tabla 1. Declaración jurada de los directores al asumir el cargo**

Indicar si cumple o no con los siguientes criterios:	Sí	No
A la fecha, no estoy incurso en alguno de los impedimentos previstos en el artículo 21° del Reglamento de Directorio, aplicable al cargo de Director de Derrama Magisterial. Asimismo, no estoy incurso en los impedimentos previstos en las normas que rigen a la institución.		
Conozco mi obligación de renunciar inmediatamente al cargo de Director de Derrama Magisterial en caso sobreviniese uno de los impedimentos previstos en el artículo 21° del Reglamento de Directorio; en caso contrario, respondo por los daños y perjuicios que ocasione a Derrama Magisterial.		
Conozco las características descritas en el artículo 22° del Reglamento de Directorio de Derrama Magisterial.		

Sin embargo, como se puede observar, la declaración jurada apunta mayormente a cuestiones formales de incompatibilidades o impedimentos legales. Llamativamente, la referencia a los artículos 21 y 22 del Reglamento no pareciera guardar relación con este tema ya que los mismos refieren a licencias de los directores y funciones del presidente del Directorio respectivamente¹⁶. En cualquier caso, la declaración jurada no aborda las cuestiones vinculadas a calificaciones, antecedentes o experiencia que el artículo 18 menciona. Asimismo, no hay evidencia de que existan procedimientos para verificar que los nuevos directores tengan alguna(s) de las calificaciones requeridas según dicho artículo 18. En este punto, la directriz #4 recomienda la elaboración de un informe de idoneidad y competencia de los directores y su publicación¹⁷.

11 Artículo 16 del Estatuto de la DM, según D.S. N° 021-88 (artículo 15 del Estatuto reformado).

12 Como referencia, frecuencias típicas de reuniones de un Directorio de una institución de seguridad social son de una reunión bimestral o trimestral.

13 Este último punto fue también identificado por la SBS en su Informe de Inspección 005-2023 DSMD.

14 Similares consideraciones se encuentran en los Artículos 3 y 5 de la Resolución SBS 2738-2023.

15 Esto se explica porque la DM no puede imponer normas sobre el proceso de nominación de sus mandantes últimos, tanto los sindicatos como el MINEDU.

16 La DM debiera revisar esta inconsistencia del Estatuto. Al ser una cuestión de formas y no de fondo, no hace al conjunto de recomendaciones que este reporte detalla en la sección siguiente.

17 Durante el año 2024 (junio) se incorpora un director nombrado por el Ministerio de Educación; no parecieran haberse evaluado sus antecedentes. Llamativamente, dicho director no participó en la reunión de Directorio en la que se acepta su nombramiento.

Entendiendo que ningún director puede contar con un conocimiento y experiencia exhaustivos en todas las materias en las que deberá tomar decisiones, el Reglamento del Directorio establece correctamente un proceso de inducción para nuevos directores, a cargo de la línea gerencial (artículo 8). Los directores deben luego completar una constancia de inducción donde manifiestan haber recibido la misma. Sin embargo, no se observan actividades de capacitación en áreas críticas de la gestión para los miembros del Directorio durante su mandato. De lo analizado para el año 2024, se observó solamente una jornada de capacitación en cuestiones de buena gobernanza. Por otro lado, se hace mención a que la DM ha desarrollado e implementado un Plan de Capacitación para el Directorio, aunque no se pudo constatar su contenido y efectiva implementación. Como se mostrará en la sección referida a los comités del Directorio, dos de ellos cuentan con programas de inducción, pero solo para sus miembros.

La independencia política (en un sentido amplio) del órgano de gobierno es un elemento fundamental que hace a la efectividad de un Directorio y que cobra especial relevancia en el ámbito de la seguridad social particularmente con un modelo de gobierno donde están representados diversos intereses.

En el caso de la DM, dicha independencia se puede ver afectada por la discrecionalidad que los sindicatos y el Ministerio de Educación tienen para remover los directores por ellos nombrados¹⁸. La independencia no solo se promueve mediante procesos claros de nominación y nombramiento, sino que, como bien señala AISS (2019) en su directriz #3, también deberá haber un proceso establecido para cesar a los miembros del Directorio por causa justa, y dicho proceso deberá hacerse público. La causa justa está incluida tanto en el Estatuto como en el Reglamento, pero la misma se ve debilitada al incorporarse la posibilidad de remoción a discreción de los organismos que los nombraron¹⁹. Es importante que la duración de los mandatos sea la misma para todos los directores de forma de dar continuidad institucional al más alto nivel de la organización.

Como también fuera mencionado en OIT (2021), el Ministerio de Educación cumple una doble función —potencialmente conflictiva— frente a la DM: es miembro del Directorio y, simultáneamente, tiene un rol de supervisor de la entidad al “cautelar la marcha administrativa, financiera y económica de la DM”²⁰. En este último rol, además, puede entrar en conflicto o duplicar las responsabilidades y facultades de regulación y supervisión de la SBS.

La efectividad de cualquier órgano de gobierno se ve afectada por los cambios en su composición. En el caso de la DM, los directores son elegidos por períodos de 2 años, con posibilidad de una reelección de un tercio de ellos²¹; no es claro cómo se determina el tercio que puede ser reelegido.

Aun cuando ninguna de las directrices tanto de AISS (2019), como OECD (2024) y OCDE (2024) refieren a tiempos específicos para la duración de los mandatos de los directores, diversos estudios sobre empresas cotizantes muestran por un lado que un director ocupa en promedio su cargo por entre cinco y siete años²², y que existe una relación positiva entre duración de mandatos de directores y desempeño de la organización²³.

En el caso de la DM, períodos de dos años aparentan ser cortos para que un director pueda desarrollar plenamente sus capacidades en la organización. Conocimiento pleno del contexto en el que actúa la DM, funcionamiento interno, identificación de fortalezas y debilidades, desarrollo del liderazgo, memoria institucional (continuidad) son razones que explican por qué la duración de los mandatos aparenta ser subóptima.

18 Artículo 12 del Estatuto de la DM, según D.S. N° 021-88 y artículo 20.2 del Reglamento de Directorio.

19 Más aún, la propuesta de reforma del Estatuto establece que el representante del MINEDU podrá ser nombrado por un período inferior a los dos años.

20 Artículo 45 del Estatuto de la DM, según D.S. N° 021-88.

21 Artículo 12 del Estatuto de la DM, según D.S. N° 021-88. En la propuesta de reforma del Estatuto, se elimina (correctamente) la reelección de solo un tercio del Directorio.

22 Ver Tonello (2023) y Spencer Stuart (2024).

23 Ver Livnat *et al.* (2021).

Asimismo, una renovación completa del Directorio cada dos años atenta contra la efectividad del mismo. La posibilidad de reelección de un tercio podría ser tomado como un elemento de continuidad pero, como fuera mencionado, no está establecido cómo se define el tercio que podría ser reelegido y a su vez podría no haber reelección, y por tanto un cambio completo del Directorio sigue siendo factible.

Se realizó un análisis de las actas de Directorio correspondientes al año 2024, tanto las sesiones ordinarias como extraordinarias. Por un lado, desde el punto de vista formal, se realizan las reuniones semanales requeridas por el Estatuto y Reglamento, y se verificaron algunas reuniones extraordinarias tal como está también previsto en ambos documentos. El proceso de las sesiones del Directorio se encuentra debidamente documentado en el Reglamento, y el análisis realizado corrobora que se cumple con lo estipulado en relación al quórum y validez de las sesiones (artículo 27), al funcionamiento de las sesiones (artículo 28) y la elaboración de las actas (artículo 29).

Las actas de Directorio, además de su importancia legal, son la memoria viva de la institución en el sentido de reflejar el proceso de toma de decisiones del Directorio. Los asuntos tratados, las alternativas disponibles, las opiniones de los directores, los debates al seno del órgano colegiado, la votación y el resultado final cuentan la historia de cualquier institución desde dentro. Por ello la importancia de que las actas de Directorio reflejen lo más fielmente posible todos aquellos elementos. En términos generales, el relevamiento evidencia que dichas actas presentan debilidades en cuanto al reflejo de aquellos elementos.

Desde el punto de vista operativo de las sesiones se observan hechos y situaciones que parecieran corroborar lo expuesto anteriormente en relación a un órgano de gobierno con funciones administrativas. Al analizar el contenido de las actas, las mismas reflejan que en varias situaciones se abordan cuestiones de gestión diaria y no vinculadas a decisiones estratégicas o de supervisión de la gerencia. Por ejemplo, varias sesiones donde se hacen reportes de actividades mensuales de cada área de negocios, y que además en muchos casos no tienen vinculación con objetivos preestablecidos, son solo informativas sin mayor contenido de desempeño o proyecciones para la toma de decisiones. Esta evaluación de desempeño de la gerencia en base a criterios predeterminados está determinada en el propio CBGC (principio #24), y lo mismo la revisión anual de la política de remuneraciones de la DM (principio #23). Así, en ambos casos no se pudo determinar que dichas evaluaciones o revisiones se llevaran a cabo en el 2024.

Asimismo, hay sesiones donde se tratan programas de capacitación o concursos, detalles de la política de vacaciones del personal, excepciones en casos particulares (beneficios), etc. Las decisiones dispositivas son muchas veces de formalidad, pero no involucran cuestiones estratégicas de la institución. En ciertas situaciones se aprueban modificaciones que parecen ser marginales a ciertos manuales internos. Hay también cuestiones que debieran ser tratadas a nivel del comité respectivo y luego ser informadas al pleno para aprobación (por ejemplo, cambios en indicadores de riesgos técnicos).

La evaluación del desempeño del Directorio es parte del principio de responsabilidad tal como menciona la directriz #1. Dichas evaluaciones, según la práctica vigente, pueden tener diversos formatos. Pueden ser evaluaciones individuales y/o a nivel colegiado, y pueden ser autoevaluaciones y/o por organismos externos a la institución.

En el caso de la DM, el mecanismo formal de rendición de cuentas del Directorio está previsto en el artículo 39 del Reglamento del Directorio, donde se establece la obligatoriedad de realizar un proceso de evaluación (reforzado en el principio #14 del CBGC) y la presentación de los resultados en una sesión del Directorio. Dicha evaluación podrá seguir un modelo incluido en el propio reglamento; el modelo presenta razonablemente los elementos mínimos para la evaluación del Directorio como órgano colegiado, aunque no contempla evaluaciones a nivel individual (autoevaluaciones). El CBGC le da al Directorio la opción de incorporar los resultados de la evaluación anual en el informe anual de gobierno corporativo; a fecha, dicha opción no fue ejercida.

La obligación de la evaluación no incluye la frecuencia de la misma, lo que otorga discrecionalidad al Directorio al momento de evaluarse. El modelo, aunque tiene un carácter no vinculante según el artículo 39 del Reglamento, sí establece que esa evaluación se realice anualmente, durante el último trimestre.

Asimismo, de las actas relevadas no surgió información que permita inferir que dicha evaluación fue realizada bien durante el año 2023 o durante el 2024. Lo mismo es aplicable al desempeño de los comités que también debieran estar sujetos a evaluaciones anuales según lo establece el CBGC, no así sus reglamentos de funcionamiento.

Mientras que lo analizado anteriormente refiere a cuestiones globales de establecimiento, funcionamiento y rendición de cuentas del Directorio, las directrices de la AISS incorporan, dentro del principio de responsabilidad, referencias en cuanto a los roles y responsabilidades del Directorio y alta gerencia en relación a áreas operativas específicas para el funcionamiento de las instituciones de seguridad social (Figura 3). Luego, en la sección B de las directrices se profundiza en los aspectos operativos y de instrumentación que hacen a la buena gobernanza.

► **Figura 3. Áreas operativas relevantes para las instituciones de seguridad social**



En este trabajo haremos referencia a las áreas que consideramos más importantes en esta etapa para la DM desde la perspectiva de los principios de la buena gobernanza y del rol del Directorio y su vinculación con la alta gerencia: planeamiento estratégico, y sostenibilidad financiera e inversiones²⁴. Los elementos de gestión del riesgo y sistema de control serán directamente abordados al analizar el funcionamiento de los comités respectivos.

En cuanto al planeamiento estratégico, en el año 2024 la DM dio un paso muy importante al aprobar el plan estratégico institucional 2025-2029. La herramienta utilizada (*balanced scorecard*) estructura el plan en cuatro capítulos (Perspectivas) cada uno de ellos con un objetivo general y específico; asimismo, se detallan actividades, metas, responsables y plazos. En relación a planes anteriores, se muestra un salto de calidad significativo.

La directriz #6 y la sección B.1 de la AISS establecen que es el Directorio el encargado de fijar los lineamientos y orientación estratégica de la institución, para que luego la gerencia desarrolle el plan estratégico en base a lo anterior; esto hace al rol de liderazgo estratégico ya mencionado y que es uno de los roles básicos de un Directorio.

24 El diagnóstico de los aspectos de implementación u operativos (mecanismos) en dichas áreas está fuera del alcance de este trabajo.

En el caso de la DM, el principio #8 del CGBC adopta un enfoque diferente al asignar al Directorio la función de revisar y aprobar el plan estratégico, pero no explicita la función de liderar el proceso. Así, la sesión donde se aprueba el plan estratégico (diciembre 2024) sugiere que los lineamientos y objetivos estratégicos fueron establecidos a nivel de gerencias y no del Directorio. No se pudo encontrar evidencia de sesiones previas donde el Directorio instruía a la gerencia general a elaborar el plan estratégico en base a ciertos lineamientos o guías, ni respecto de discusiones hacia dentro del Directorio enriquecidas por aportes de las partes interesadas, internas o externas a la DM.

El plan fue desarrollado siguiendo un modelo participativo en línea con las directrices de la AISS. En este tipo de enfoque híbrido existe un intercambio entre línea gerencial y áreas de menor jerarquía respecto de los elementos del plan, y se realizan ajustes en base a dichos intercambios. Este enfoque novedoso para la DM respecto de la función de planeamiento estratégico requiere un cambio cultural en la organización donde ahora las distintas áreas operativas deberán rendir cuentas periódicamente en base a indicadores predeterminados. La gestión del cambio requerido para que el plan estratégico sea una herramienta que le permita a la DM ganar en eficiencia requiere un rol de liderazgo desde el Directorio y la realización de talleres y actividades de capacitación del personal para adaptarse al nuevo modelo.

Un aspecto importante que hace a la efectividad de un plan estratégico es el proceso de monitoreo que realiza la dirección sobre la gerencia en cuanto al cumplimiento de las actividades y metas previstas, en los plazos establecidos. En el año 2024 hubo solo una sesión de Directorio (julio) en la cual se realizó un seguimiento al plan estratégico anterior, pero sin mayores detalles de metas alcanzadas, desvíos, planes remediación, etcétera²⁵.

Asimismo, como parte de la rendición de cuentas de Directorio y alta gerencia hacia los asociados, las directrices recomiendan que los principales elementos del plan estratégico —así como las evaluaciones de desempeño del mismo— sean de acceso público. En el sitio web de la DM no hay información respecto del plan estratégico vigente y en la memoria institucional (refiere al anterior plan estratégico) solo se mencionan una serie de objetivos estratégicos (muchos) pero sin detalles de metas, resultados, etc.²⁶ Esta escasez de información se debe en parte a que el plan estratégico vigente es de reciente aplicación y que, como fuera mencionado, es mucho más amplio, detallado y completo que el anterior.

En relación a la sustentabilidad financiera y gestión de las inversiones (directrices #8 y #9 y secciones B.5 y B.6), la DM cuenta con una política de inversiones aprobada por el Directorio. La gestión de las inversiones es un elemento crítico que hace a los deberes fiduciarios (lealtad y prudencia) de los Directorios, y por ello las directrices estipulan que el Directorio debe contar con los conocimientos técnicos en esta área para asegurar que se sigue el principio de prudencia.

De las actas de sesiones del 2024 no se pudo constatar que el Directorio haya participado activamente en el análisis de nuevas propuestas de inversión ni que haya habido reportes de desempeño por parte del área correspondiente; en este sentido, la política de inversiones señala que la Gerencia General será la encargada de evaluar las propuestas de inversiones, pudiendo a su criterio ponerlas a consideración del Directorio²⁷.

La política establece que la gerencia debe elaborar un plan anual de inversiones que debe ser aprobado por el Directorio y enviado a la SBS dentro de los 30 días de iniciado el año calendario. La información analizada sugiere que dicho plan anual no fue tratado y aprobado por el Directorio en los plazos previstos. La política de inversiones adopta un enfoque de tipo económico (y no basado en riesgo) al establecer toques máximos de inversión por clase de activo, haciendo referencia a un balance óptimo

25 Lo que se realiza periódicamente son sesiones en las cuales se lleva adelante un seguimiento de la gestión institucional. Este punto de la agenda de varias sesiones tiene mayormente un carácter informativo y no de rendición de cuentas.

26 Otro aspecto llamativo fue que en la sesión de diciembre se presentó y aprobó el Plan de Acción 2025, aun cuando no se pudo tratar ni aprobar el presupuesto 2025 por cuestiones administrativas-regulatorias pendientes del balance 2023.

27 El Artículo 23 de la Resolución SBS 2738-2023 pone en cabeza del Directorio esas funciones (como procesos y subprocesos en la gestión de las inversiones).

entre rentabilidad y riesgo; estos topes son determinados por el Directorio. Este enfoque se alinea con lo normado por la SBS²⁸.

La política establece que las prácticas de inversión deben alinearse al plan estratégico; en este punto los topes máximos pueden actuar como limitantes en este sentido. De la información analizada no pareciera haber vínculo directo entre el apetito de riesgo institucional y la política de inversiones, sino más bien a asegurar que las obligaciones técnicas estén cubiertas. Esto podría implicar decisiones subóptimas en cuanto a un mejor perfil riesgo-retorno-liquidez más allá de las obligaciones técnicas.

La política de difusión de información vinculada a las inversiones es acotada y genérica, ya que la política de inversiones en su artículo 5.1.6 establece que “La institución debe asegurar la transparencia en la comunicación a sus asociados, de las prácticas de Inversión realizadas a través de medios disponibles para tal fin”. No especifica la información a ser diseminada, la frecuencia, entre otros elementos. Como se mostrará en la sección de Transparencia, la información de esta área es muy acotada.

Los deberes fiduciarios del Directorio y la alta gerencia se extienden también a asegurar que cuando el fondo previsional es accionista de otras instituciones sigue un comportamiento alineado con los intereses de la institución de seguridad social (*due diligence*). Así, las directrices establecen que debe existir una política clara respecto del rol que la institución de seguridad social tendrá como accionista de las empresas en las que invierte. Esto incluye compatibilizar intereses, asegurar que las empresas en las que se invierte comparten valores con la institución de seguridad social, y establecer mecanismos transparentes y alineados en cuanto a la remuneración y rendición de cuentas en caso de que la institución haya nombrado representantes en otros Directorios.

La política de inversión establece que acciones cotizantes y no cotizantes son activos elegibles de inversión por parte de la DM. Sin embargo, no hay elementos respecto de su rol como accionista en dicha política. En el mes de julio de 2024 el Directorio sesionó y nombró representantes y propuesta de directores ante la junta de accionistas de Librería Crisol, donde DM es mayoritaria. No hay evidencia de que se haya seguido un proceso preestablecido y además dicho tema no estaba planeado en la sesión, sino que fue agregado al inicio de esta.

4.3. Transparencia

La divulgación de información hacia terceros no es solo una obligación bajo los deberes fiduciarios de lealtad y diligencia del Directorio, sino un derecho de los miembros del programa de seguridad social. Más aún, la transparencia institucional refuerza el comportamiento ético de los funcionarios de la institución, y es parte del esquema de incentivos para una toma de decisiones efectiva y eficiente al tener que dar cuenta de los resultados obtenidos.

Así, el principio de transparencia está directamente asociado al de responsabilidad ya que no es posible para terceros externos a la institución hacer rendir cuentas a los funcionarios si no poseen información relevante para ejercer dicho monitoreo. Para que la transparencia sea un principio efectivamente aplicado, la información que se difunde debe ser oportuna, fiable, pertinente, precisa y objetivamente comprobable.

Las directrices de la AISS abordan la transparencia desde el punto de vista de la difusión de información por parte de la institución mediante la adopción de una política de divulgación de información (directriz #13) que debe a su vez ser aprobada por el Directorio y que es de acceso público. Luego, la directriz #16 provee una guía respecto del tipo de información que las instituciones de seguridad social deben difundir; ello incluye información sobre la situación general de la institución, sus operaciones y desempeño, y la sustentabilidad financiera de los programas que administra. No toda la información debe seguir el mismo patrón o frecuencia de difusión, y por tanto un calendario de publicaciones es también un

28 Artículo 22 de la Resolución SBS 2738-2023 establece los principios de gestión de los activos: seguridad, liquidez, diversificación, calce y rentabilidad.

mecanismo sugerido por la directriz. De la información recabada, no se pudo verificar la existencia de dicho calendario de publicaciones por parte de la DM.

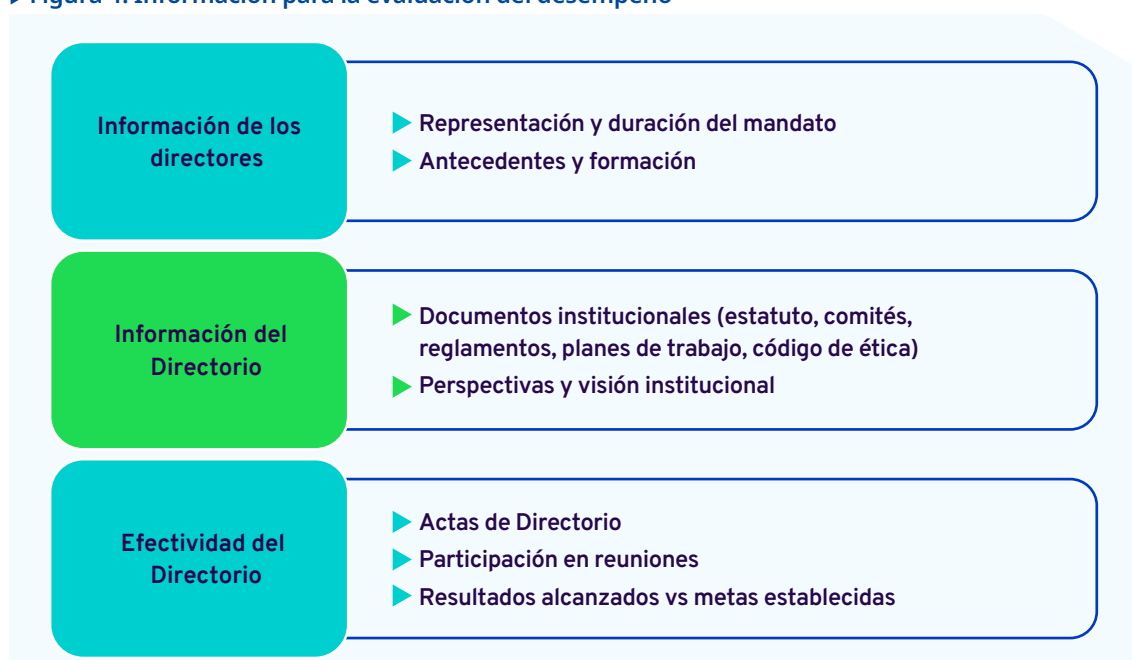
En el caso de la DM, el artículo 34 del Reglamento del Directorio establece que dicho órgano velará por el cumplimiento de la Política de Información relacionada con los asociados. Esto es relevante dado que la Resolución SBS 272-2017 indica en su artículo 3º, inciso k, “que el marco de gobierno corporativo deberá establecer las políticas de revelación de información, principalmente aquellas referidas a la situación financiera, la propiedad, y el gobierno de la entidad”.

En la línea con la directriz #13 y el principio #40 del CBGC, la DM posee una Política de Información aprobada por el Directorio. Dicha política adopta los elementos básicos del principio de transparencia mencionados anteriormente, a saber, que la información administrada por la DM será oportuna, fiable, pertinente, precisa y objetivamente comprobable. Asimismo, también siguiendo las directrices de transparencia, delega en el Directorio la aprobación y modificación de dicha política y lo faculta a determinar el tipo de información que será de acceso público, así como a establecer las pautas para la información que se clasificará como confidencial. Los roles de la Gerencia General también están alineados con lo prescrito en las directrices en términos de implementación de la política, supervisión de cumplimiento, etc.

La directriz #13 también establece como buena práctica que las instituciones hagan pública la Política de Información. La DM recoge apropiadamente esta recomendación, al incluir la difusión de la política (artículo 9) a través de la web institucional. Sin embargo, del análisis realizado no se pudo verificar que dicha política esté efectivamente disponible en la web de la DM.

En cuanto a la información propia del funcionamiento del Directorio, las buenas prácticas indican que un conjunto básico de información para que se pueda evaluar el desempeño de un Directorio debiera contener, como mínimo, los elementos que se describen en el siguiente gráfico:

► Figura 4. Información para la evaluación del desempeño



La Política de Información, en su Anexo 2, contiene una lista referencial (y modificable) con el tipo de información que se clasifica como de acceso público y que debiera estar disponible en el sitio web. Resumidamente, se presenta en la Tabla 2 un análisis de la información contenida en dicho Anexo y si efectivamente se encuentra disponible en el sitio web²⁹. En este punto, mientras la Política de Información incorpora el Anexo 2 como una referencia de información a ser difundida, el CBGC (principio #41) por el contrario le da un carácter obligatorio a la mayoría de los elementos que se presentan en la Tabla 2.

29 Relevamiento realizado a mayo 2025. Los colores reflejan la evaluación del grado de cumplimiento (verde: disponible, amarillo: parcialmente disponible, rojo: no disponible).

► **Tabla 2. Política de información de la DM – Anexo 2**

Información	Web
Historia y objetivos de la DM	
Estatuto	
Estructura organizacional	
Hojas de vida, perfiles y criterios para la retribución del Directorio, Consejo de Vigilancia y Gerencia General	
Memoria anual	
Estados financieros	
Código de gobierno corporativo	
Código de ética y buena conducta	
Política de información	
Política de identificación y relacionamiento con partes interesadas	
Procedimiento para la atención del cliente	
Beneficios y servicios de la institución	

Garantizar el cumplimiento de la política de información respecto de los asociados y otras partes interesadas es parte de los deberes fiduciarios del Directorio, tal como las directrices de la AISS recomiendan y que la propia DM adopta en su CBGC (principio # 8).

Del análisis del sitio web de la DM³⁰, se observa que en la sección “Nosotros” se concentra la difusión de información institucional públicamente disponible. Esquemáticamente, dicha sección está estructurada de la siguiente manera³¹:



Los elementos básicos institucionales, como la Misión y Visión de la DM, están contenidos en la sección “Políticas de calidad”. Por su parte, la sección “Quiénes somos” contiene información desactualizada respecto de las actividades que realiza la DM y que en el home de la web están claramente identificadas (básicamente todos los servicios adicionales al beneficio previsional).

En la sección “Directorio” se encuentra la composición de este y de las principales gerencias. En el caso de los miembros del Directorio, no hay información respecto de sus antecedentes, período del mandato ni de la institución que lo nombra. Asimismo, no se provee información en cuanto a las políticas que regulan el funcionamiento del Directorio (Estatuto y Reglamento) ni respecto de su actuación y resultados. Similares consideraciones pueden hacerse en cuanto a la existencia y composición de los comités de Directorio (excepto el de Buen Gobierno Corporativo y Remuneraciones). De acuerdo al CBGC (principio #13), la Política de Retribución del Directorio debe ser transparente y revisada anualmente, pero en la práctica eso no pareciera ocurrir. Estas funciones respecto de la Política de Retribuciones deben ser asumidas por el Comité de Buen Gobierno y Remuneraciones tal como lo norma la SBS³².

En la sección “Gobierno Corporativo”, además de lo mencionado en el párrafo anterior, sí se puede encontrar mayor información. Hay un resumen del Plan de Trabajo (aunque respecto del año 2023) y de las actividades realizadas en relación al Plan de Implementación de Buen Gobierno Corporativo. Hay una referencia a la existencia de un Código de Gobierno Corporativo con sus elementos básicos (pilares) pero el documento no se encuentra disponible.

30 Realizado en mayo del 2025.

31 Se muestran solo las subsecciones relevantes para el presente diagnóstico.

32 Artículo 4.4 de la Resolución SBS 2738-2023.

Finalmente, la sección “Transparencia” muestra información muy limitada respecto de las operaciones y situación de la DM. Hay cuadros que muestran la evolución del fondo previsional, del monto de los beneficios según antigüedad de aportes, y de las utilidades agregadas de la DM³³. Finalmente, se incluyen las memorias institucionales, pero solo aquellas correspondientes a los años 2021 y 2022. El artículo 47 del Estatuto (De los derechos de información de los afiliados), establece en su inciso a) que la DM, “Publica la memoria institucional en su portal institucional, dentro del primer trimestre del ejercicio posterior” lo que no se está cumpliendo en la actualidad³⁴.

El paquete de información más detallado respecto de la situación y operaciones realizadas por la DM se encuentra en las memorias anuales. La Resolución SBS 2738-2023 establece el contenido mínimo que deberá incluirse en las memorias anuales (artículo 46). En líneas generales, la memoria 2023 cumple con lo normado por la SBS existiendo ciertos ítems que no están incluidos como el sistema de remuneraciones, la política de inversión y financiamiento, hechos relevantes y posteriores al cierre, y las obligaciones técnicas y su cobertura.

En relación al Directorio sí se incluyen los datos de quiénes nominaron a cada director, pero no así el período de su mandato ni sus antecedentes y calificaciones, como tampoco información respecto de composición, actividades, resultados, reuniones, etc. de los comités de Directorio, excepto lo ya referido del Comité de Buen Gobierno Corporativo y Remuneraciones.

En cuanto a la descripción del ambiente económico y político (capítulos 2 y 3), en el cual la DM desarrolló sus actividades, se presenta en forma muy resumida; ello además dificulta evaluar cómo dicho contexto afectó el desarrollo de los negocios de la DM. Las secciones que detallan las acciones realizadas y resultados obtenidos por las diferentes líneas de negocios de la DM (capítulo 5) proveen razonablemente la información relevante para los asociados u otros interesados.

Respecto de los elementos que hacen al marco de gobernanza de la DM, el capítulo 7 muestra los avances realizados en relación con el Plan de Implementación de Buen Gobierno Corporativo, replicando la información que provee la web. La sección sobre Gestión del Riesgo (capítulo 8) presenta los principales riesgos que enfrenta la DM de forma cualitativa pero no cuantitativa, y no detalla las actividades llevadas adelante por el Comité de Riesgos. Se puede observar en esta sección que la información brindada en las distintas memorias anuales es muy similar.

El capítulo 9 aborda el sistema de control de la DM, mencionando las regulaciones relevantes y luego un listado de acciones llevadas adelante durante el año por parte de la auditoría interna, sin mayores referencias a resultados obtenidos, incidencias, medidas correctivas, etc. como tampoco al rol desplegado por el Comité de Auditoría.

En lo que respecta a los servicios a los asociados, el capítulo 10 menciona el sistema de gestión de la calidad, los beneficios que el mismo provee, las certificaciones obtenidas y los reconocimientos recibidos. Al igual que en los anteriores capítulos, la información es más descriptiva y con poco contenido cuantitativo. Donde sí encontramos información cuantitativa es en el capítulo 11, pues además de una descripción de los canales de atención, se muestran indicadores que hacen a este proceso. Por ejemplo, se muestran los requerimientos recibidos, su clasificación, el porcentaje de resolución, tiempos de respuesta, etc. Esta sección puede servir como referencia para las otras secciones de la memoria anual en cuanto al tipo de información y formato de presentación que permite evaluar desempeño de cada área.

La utilización de estándares internacionales en la preparación de la información contable y financiera de las instituciones de seguridad social es indispensable para asegurar que la información brindada es fiable y precisa respecto de situación de la institución, de sus operaciones y de la sostenibilidad financiera de los programas que administra; la directriz #16 hace referencia a esto. En el caso de la DM, esta práctica

33 El formato de presentación de esta información (figuras no editables) no es el adecuado para datos estadísticos.

34 Entendemos que diversos factores de tipo legales han demorado la elaboración, aprobación y publicación de las memorias anuales y estados financieros más recientes.

está reflejada en el CBGC (principio #43), el cual establece que la información contable de la DM se ajusta a estándares internacionales (NIIF) y reglamentaciones de la SBS. En esa línea, la memoria anual incluye adecuadamente los estados financieros anuales de la institución siguiendo dichos estándares.

En síntesis, se observa que la DM provee información de tipo cualitativa sobre las operaciones realizadas, mientras que la información cuantitativa existente se refiere mayormente al año que se reporta, sin mayores comparaciones con series históricas y metas establecidas, lo que dificulta evaluar el desempeño institucional. Este enfoque de difusión de información implica que lo que se reporta año tras año en las secciones analizadas sea muy similar, atentando contra el espíritu del principio de transparencia. Siendo que es derecho de los asociados “conocer sobre la marcha de la institución”³⁵, mayores niveles de difusión de información debieran ser considerados.

Como parte del principio de transparencia, la directriz #14 establece que las instituciones de seguridad social deben adoptar un código de conducta que establezca pautas mínimas que hacen a la integridad y valores de los directores, alta gerencia y empleados de la institución. Establecer y fomentar una cultura de comportamiento ético está entre los principales elementos que hacen al liderazgo que debe ejercer el Directorio, tal como se desarrolló en la sección 2. Asimismo, la SBS ha establecido mediante Resolución 272-2017 la obligatoriedad para las instituciones bajo su órbita de contar con un código de ética y buena conducta.

La DM cuenta con un Código de Ética y Buena Conducta que fue debidamente aprobado por el Directorio en 2019. Este aplica a todos los integrantes de la institución (incluidos los miembros del Consejo de Vigilancia) y otorga al Directorio la responsabilidad de velar por su cumplimiento, tal como la directriz #14 recomienda. El Código contiene los elementos de integridad, excelencia y respeto por los derechos individuales promovidos por la AISS.

El Código delega los aspectos de monitoreo, cumplimiento y revisión a un comité de Ética y Buena Conducta. La información disponible no permite corroborar que dicho comité se encuentre operativo. Asimismo, no existen reportes de cumplimiento del Código que incluyan infracciones, denuncias o sanciones, tal como se recomienda en la directriz de referencia. Este tipo de reporte sobre denuncias, tratamiento y resultados vinculados a violaciones al Código de Ética y Buena Conducta está prescripto que se realice en forma trimestral ante el Directorio (principio #37 del CBGC). Tampoco hay evidencia de que el Consejo de Vigilancia realice esta función. Finalmente, no hay acceso del público al Código en línea con lo que la AISS recomienda como parte del principio de transparencia institucional.

4.4. Previsibilidad y participación

Entendidos conjuntamente, estos principios orientan a las instituciones a estrechar el contacto con los asociados de forma que los mismos tengan voz y voto en las decisiones de la institución, tanto mediante sus representantes como a nivel individual. Es justamente dicha participación la que otorga mayor previsibilidad al desarrollo de los negocios, la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

El elemento básico de participación de los aportantes y beneficiarios se vincula al ejercicio de sus derechos políticos en la institución, a través del nombramiento de sus representantes en el órgano de gobierno (directriz #21). En el caso de la DM, los asociados gozan de dicho poder a través de sus sindicatos que son quienes nombran a los directores.

En línea con la directriz #21, dicha participación está asegurada al máximo nivel legal ya que se establece en el Estatuto de la DM que tiene rango de Decreto Supremo, lo que le da también previsibilidad como mecanismo de gobierno participativo. Como fuera mencionado, hay espacio para fortalecer el proceso de nombramiento y remoción de los directores a nivel de los sindicatos y el MINEDU, entendiendo que dichos procesos no están bajo control de la DM sino de dichas instituciones.

Existen otros mecanismos para facilitar la participación de los asociados como recomienda la directriz #22, como la previsión de que los miembros del programa de seguridad social puedan expresar sus sugerencias o reclamos. En el caso de la DM, como bien detalla la memoria anual, la institución cuenta

35 Artículo 5, inciso b), del Estatuto.

con una Unidad de Atención de Reclamos y ha puesto a disposición de los asociados diversos canales de comunicación tanto presenciales como virtuales, en línea con lo prescripto en el principio #5 del CBGC.

Esto está en línea con lo estipulado en el artículo 5, inciso b) del Estatuto, que establece como derecho de los asociados “pronunciarse sobre la marcha de la institución”. Y como se mencionó en la sección sobre transparencia, el trabajo realizado por la Unidad de Atención de Reclamos y los resultados obtenidos se publican en la memoria anual, en línea con las directrices. Más aún, la web contiene una sección donde la DM informa mensualmente (actualizada en tiempo real) los reclamos recibidos, el motivo del mismo, el tratamiento dado, y el tiempo de respuesta.

Por otro lado, el artículo 8 inciso c) del Estatuto hace referencia a que los asociados tienen el deber de “denunciar con las pruebas pertinentes las irregularidades que se produzcan en la institución, y que sean de su conocimiento”. Esto está alineado con la directriz #14 que recomienda establecer mecanismos anónimos de denuncia. Sin embargo, al realizar una simulación en la web para realizar una denuncia en la sección “Libro de Reclamaciones”, el primer paso requiere la identificación del potencial denunciante. Este elemento puede actuar como limitante al momento de efectuar denuncias respecto de situaciones irregulares en la institución. Y esto es válido tanto para denuncias por parte de personas externas a la institución como de los propios funcionarios de la DM.

En cuanto a los deberes y derechos de los asociados (principio de previsibilidad), las directrices enfatizan la importancia de que los miembros de los programas de seguridad social cuenten con la información que les permita conocer dichos deberes y derechos. En este sentido, la página web y la aplicación móvil de la DM proveen detallada información al respecto, y de manera ágil. Esto está disponible para todos los servicios brindados por la DM. Esto se alinea no solo con las directrices #17 y #18, sino también con lo normado por el Estatuto que estipula que la DM garantiza el derecho de información de los afiliados a través de “una casilla digital para sus afiliados, en la que deposita el contenido de la memoria institucional, así como la información de importancia para los afiliados correspondientes a los Servicios Sociales”.³⁶

Asimismo, la directriz #19 enfatiza la importancia del acceso a la información por parte de los asociados y por ello las instituciones deben implementar mecanismos que permitan acceder y solicitar información. La Política de Información de la DM encarga al área de Atención al Cliente que establezca un mecanismo para atender las solicitudes de información y que reporte periódicamente al Directorio respecto del funcionamiento de dicho mecanismo³⁷.

Por el lado de la implementación sistemática de las decisiones del Directorio —lo que le otorga previsibilidad a las acciones de la institución (directriz #20)— el relevamiento de las actas de Directorio muestra que los acuerdos dispositivos son instrumentados por la gerencia y existen reportes en cuanto al grado de implementación.

La previsibilidad se promueve también a través de las perspectivas de mediano y largo plazo que tiene la conducción de la DM, de forma que los asociados puedan ir familiarizándose con los desafíos futuros del programa de seguridad social. Esto facilita que, en caso de ser necesarios ajustes a las características, parámetros o criterios de elegibilidad de los aportes, beneficios y servicios, los mismos no generen efectos adversos en los asociados; es importante entender que los miembros de los programas de seguridad social son refractarios a cambios sorpresivos y bruscos en las condiciones del contrato establecido.

De la información recabada no se pudo obtener evidencia que muestre que la DM provee a los asociados de información respecto del futuro institucional, los desafíos y las estrategias de abordaje. No se detallan los planes institucionales en la memoria anual u otro documento, y al presentar los resultados obtenidos de las diversas áreas de negocios de la DM no se realiza un análisis y discusión de los mismos ni proyecciones. En general, la información provista es de tipo descriptiva con pocas comparaciones con

36 Artículo 47, inciso c).

37 Artículo 5.7 de la Política de Información. Sin embargo, no se pudo verificar que dicho reporte al Directorio haya sido realizado en enero o julio como establece la política.

períodos anteriores y explicaciones de la evolución, y nula referencia a proyecciones de las variables reportadas y factores que podrían afectar dichas proyecciones³⁸.

4.5. Dinamismo

En cuanto al dinamismo, el foco del análisis estará puesto en el rol de liderazgo institucional que debe ejercer el Directorio (directriz #24) y cómo dicho liderazgo facilita que la institución se adapte a los desafíos que enfrentan las instituciones de seguridad social (demográficos, tecnológicos, entre otros), al cambiante contexto en el que operan y a las nuevas demandas por parte de los asociados. El análisis de esta dimensión presenta dificultades operativas (no se convive con el proceso de toma de decisiones), por lo que se utilizará un instrumento como proxy que es el análisis de las actas de Directorio del año 2024.

El Reglamento de Directorio, en su redacción, pareciera prescribir sesiones presenciales, dejando la virtualidad como excepción; así, el mismo establece en su artículo 25 que “Las sesiones del Directorio tendrán a lugar normalmente en el domicilio de DM” (25.4); y que “podrán realizarse sesiones no presenciales del Directorio, si así el Presidente lo dispusiera” (25.5).

En esa línea también se puede interpretar lo prescripto en el CBGC (principio # 16) donde se sostiene que la DM “brinda los medios para que los directores participen en las reuniones, incluso en forma no presencial”. Al igual que con el Reglamento, pareciera dar prioridad a la realización de las sesiones de Directorio en forma presencial.

El relevamiento de las sesiones del 2024 muestra que solo dos de las casi 50 reuniones de Directorio fueron presenciales, utilizándose el mecanismo virtual como norma. Entendemos que las sesiones virtuales en general son menos propensas a facilitar las discusiones, los intercambios con los otros directores o funcionarios de la DM que están presentando información. La ventaja que tienen las sesiones virtuales es que facilitan la participación de los directores; esto es corroborado al verificar que casi todas las reuniones del año 2024 tuvieron quórum pleno.

El acceso a información oportuna, fiable, pertinente, precisa y objetivamente comprobable es una condición necesaria para una toma de decisiones informada por parte de los directores. Esto está bien recogido en el artículo 9 del Reglamento del Directorio que establece como parte del deber de diligencia “que los directores deben informarse adecuadamente de los temas a tratar” y en el artículo 26.4 del mismo donde se establece que el paquete de información a los directores “debe ser remitido con por lo menos 72 horas de antelación”.

Las actas muestran que en varios casos se notifica y envía paquete de información con poca antelación (48 horas), a la vez que no pareciera haber solicitudes de más información por parte de los directores. Hay una reunión extraordinaria en el mes de mayo en la que se convoca y envía información el mismo día, y en donde se abordan temas que no parecieran urgentes y para los cuales los directores no contaron con tiempo de análisis. En forma similar, en varias ocasiones se agregan temas al inicio de las reuniones, para los cuales quizás los directores no tuvieron tiempo de analizar la información relevante; esto debiera ser una práctica excepcional para situaciones extraordinarias y de relevancia que requieran decisiones urgentes, las cuales no pudieron ser previstas al momento de la convocatoria.

La efectividad del Directorio requiere de un detallado proceso de planeamiento de sus actividades, a fin de asignar prioridades, alinear las reuniones con eventos institucionales predeterminados (aprobación de estados financieros o envío de documentación a la SBS que tiene plazos determinados, por ejemplo) y facilitar la preparación de los directores para cada reunión maximizando su valor agregado.

En relación al tratamiento de los temas, no hay evidencia de que se haya formalizado un planeamiento de las actividades del Directorio. El Plan de Trabajo Anual debe ser aprobado en la última sesión del

38 Solo como referencia, en el ámbito de las empresas privadas, este tipo de presentación se realiza en las memorias anuales como una sección normalmente denominada MDA (*Management Discussion and Analysis*).

año anterior o primera sesión del año en curso³⁹. Las actas del 2024 no detallan que se haya abordado durante el año algún plan de trabajo del Directorio para el año 2025; es posible que haya sido tratado a comienzos del 2025 pero sus principales lineamientos deberían ser definidos por el Directorio con anterioridad. Por ejemplo, el Directorio trata un plan de trabajo (unidad de riesgos) para el año 2024 y lo hace a mediados de ese año; similar para el plan de trabajo 2024 del comité de auditoría, el cual es tratado en el mes de agosto. También a mediados de 2024 se aprobaron las memorias anuales 2021 y 2022⁴⁰.

Como parte del deber de diligencia, el artículo 9 del Reglamento del Directorio establece que los directores “deben participar activamente, aportando ideas y soluciones para mejorar la toma de decisiones”. Asimismo, el artículo 29.4 establece que las actas de las reuniones de Directorio deben contener, entre otra información, “las deliberaciones en cada uno de los asuntos tratados en la reunión”.

Las actas muestran que las sesiones tienen duraciones acotadas, generalmente de menos de dos horas. Pareciera poco tiempo para discutir cuestiones que requieren un análisis profundo, como pueden ser la memoria anual o los manuales de gestión de riesgos. Un caso llamativo es que en octubre se sesionó para informar los resultados de la auditoría externa 2023. La información se envió el día anterior, no hubo reporte del comité de auditoría y la reunión duró 75 minutos.

Asimismo, se observa que la mayoría de los acuerdos del Directorio son de tipo informativos y menos los que son de tipo dispositivos, que justamente hacen a la toma de decisiones y el ejercicio del liderazgo institucional.

Esta presunción de bajos niveles de discusión a nivel de Directorio pareciera corroborarse por el hecho de que casi el total de acuerdos son votados en el mismo sentido por todos los directores, sin mayores desacuerdos. Las actas normalmente mencionan que hubo algún intercambio de ideas (que en general son preguntas a los funcionarios de la DM en las situaciones donde están presentando reportes de las áreas operativas), pero no detallan si hubo posturas contrarias a la propuesta de votación.

4.6. Composición de los comités del Directorio

La DM cuenta con tres comités críticos que sirven de soporte al trabajo del Directorio: Comité de Buen Gobierno Corporativo y Remuneraciones; Comité de Riesgos; y Comité de Auditoría. Estas tres áreas están identificadas en el Reglamento del Directorio como muy relevantes, tal que el Directorio requiera asistencia más dedicada y específica en esos temas. Los tres comités han sido constituidos siguiendo el procedimiento establecido tanto en el artículo 13 del Estatuto, como en el artículo 32 del Reglamento. Es importante destacar que el Reglamento del Directorio especifica taxativamente que “Los Comités se constituirán en órganos de apoyo del Directorio para la evaluación, revisión, ejecución y deliberación de los actos que el Directorio les delegue”⁴¹.

Como elementos comunes y positivos, por un lado podemos señalar que los tres comités han sido establecidos siguiendo los procedimientos aplicables y cuentan con su respectivo reglamento de gestión aprobado por el Directorio. Las funciones de los comités están alineadas con lo prescripto por el CBGC en el caso del comité de auditoría y el de riesgos. Se cumple con la frecuencia de reuniones establecidas, se siguen los procesos de convocatoria y sesión reglamentados, así como las formalidades de actas.

Por otro lado, se observa que en casi todos los casos el reporte de los comités al pleno del Directorio lo hace el secretario técnico del comité (funcionario de línea de la DM) aun cuando el Reglamento del Directorio establece que deberá hacerlo el Presidente del Comité respectivo (artículo 33.2). Asimismo, en caso de vacancia de algún director miembro de un comité, quien lo reemplaza como miembro del Directorio es casi automáticamente nombrado miembro del mismo comité que el director saliente; no pareciera seguirse un procedimiento formal y bajo ciertos criterios de idoneidad para conformar los comités.

39 Artículo 25.2 del Reglamento del Directorio que además establece el envío de dicho plan a la SBS.

40 Entendemos que hubo razones de fuerza mayor que hicieron que dichas memorias no fueran aprobadas en tiempo y forma, y que la actual gestión está avanzando en su normalización.

41 Artículo 33.1 del Reglamento del Directorio.

4.6.1. Comité de Buen Gobierno Corporativo y Remuneraciones

Siguiendo las buenas prácticas, el Comité cuenta con un reglamento específico que define el marco de actuación del mismo y establece claramente (artículo 1) que este comité es un órgano de apoyo al Directorio. Está conformado por dos directores y el gerente general de la institución; esta composición mixta (directores y gerencias) puede generar conflictos de interés, al ser la gerencia general un instrumento de soporte del Directorio y este último ser el responsable de supervisar a la propia gerencia. El propio reglamento establece que, de existir algún conflicto de interés, el miembro afectado debe abstenerse de participar en la discusión y votación del asunto en cuestión. Dado que la mayoría del comité está compuesta por directores, este potencial conflicto se ve minimizado pero podría afectar el desenvolvimiento normal del Comité si tal situación se repite ya que implicaría un funcionamiento parcial con solo dos integrantes.

El Reglamento establece que las sesiones serán mensuales, pudiendo haber sesiones extraordinarias. El procedimiento de convocatoria, sesiones, actas, etc. sigue el vigente para el Directorio. Para el desarrollo de su actividad, el reglamento establece que el comité deberá elaborar un plan de trabajo anual (artículo 19).

También implementa adecuadamente un proceso de inducción para los nuevos miembros y el derecho al acceso a la información necesaria para el desarrollo de sus funciones. Este comité debe reportar trimestralmente al pleno del Directorio (artículo 12 del reglamento), siendo dicha función la responsabilidad del presidente del comité (artículo 13 del reglamento).

Desde el año 2024 su principal trabajo estuvo vinculado al Plan de Implementación de Gobierno Corporativo que fuera aprobado por el pleno del Directorio en diciembre de 2023, en línea con lo requerido por la Resolución SBS N° 272-2017. El comité fue encargado por el Directorio para la administración y ejecución de dicho plan durante el período 2024-2025. Debido a ciertas dificultades de implementación de algunas de las actividades durante el año 2024, hacia fines de ese año el Comité propuso una serie de modificaciones en el cronograma de implementación, las que fueron tratadas y aprobadas por el pleno del Directorio a comienzos de 2025.

El Comité es responsable de la revisión del Informe Anual de Cumplimiento del Buen Gobierno Corporativo y de supervisar su inclusión en la memoria anual institucional. Un resumen de dicho informe correspondiente al año 2022 fue incluido en la memoria 2023; en este informe se detallan brevemente algunas de las acciones realizadas, pero no hay inclusión de información respecto de las metas originales o planes futuros.

Ya en el año 2024, con el Comité establecido y el Plan de Implementación y Plan anual de trabajo aprobados, las actividades en materia de buen gobierno se vieron incrementadas y mejoradas sustancialmente. El informe de cumplimiento correspondiente al período 2024 fue revisado y aprobado por el comité en diciembre de dicho año, elevado para la aprobación del Directorio e inclusión en la memoria institucional. Este informe se refiere mayormente a los avances realizados en relación al Plan de Implementación ya mencionado y al Plan Anual de Trabajo 2024. El mismo provee una adecuada y completa perspectiva del trabajo realizado, con indicadores cuantitativos de cumplimiento.

Aun cuando la mayoría de las actividades incluidas en el plan anual de trabajo fueron ejecutadas, en el plan anual de trabajo 2024 se había establecido realizar un informe de cumplimiento respecto del CBGC, en línea con lo prescripto en el propio CBGC. Este informe no se pudo realizar según lo planeado, ya que durante el 2024 se han propuesto modificaciones al referido CBGC, las que se encontraban bajo análisis del Directorio. Por tanto, el Comité manifestó no poder realizar el informe de cumplimiento hasta tanto el CBGC reformado haya sido aprobado por el Directorio.

En este punto se reafirma la importancia de la continuidad institucional, visión de largo plazo y consistencia del trabajo de los órganos de gobierno, más allá del cambio en su integración. La propuesta de reforma del CBGC fue realizada en 2023 pero al haber un cambio total en la conformación del Comité en 2024, este revisó dicha propuesta y la modificó tal como fuera señalado lo que retrasó su efectiva

implementación y por tanto su monitoreo. Siendo esta revisión un elemento importante del trabajo del Comité en 2024, dicha actividad debió ser incluida en el Plan de Trabajo Anual.

Del relevamiento de las actas de las sesiones del Comité durante el año 2024 se corrobora la realización de las sesiones mensuales tal como establece el Reglamento del comité. Como ya fuera mencionado para el caso del Directorio, esto aparenta ser un número alto de sesiones para un comité de apoyo siendo que además debe reportar trimestralmente al seno del Directorio.

Las sesiones son en general de tipo virtual (la proporción de presencialidad es mayor que en el caso del Directorio), contando con el quórum requerido (mayormente asistencia plena) y tienen una duración aproximada de entre 60 y 90 minutos. Dada la relevancia, extensión y complejidad de los temas tratados durante el año, esas duraciones indicarían poco tiempo de discusión y debate de los diversos asuntos que se tratan. Esto también pareciera impactar en los acuerdos dispuestos, ya que en su mayoría no hay mayores especificaciones de plazos de implementación o área responsable, sino que se instruye a la secretaría técnica para que implemente los acuerdos.

Respecto de la agenda de las sesiones, se observa que la misma tiene que ver con seguimiento de temas que se podrían realizar con una frecuencia menor. Además, algunas reuniones tienen un temario y dinámica muy similar (por ejemplo las de septiembre y octubre). Y en otros casos hay una discrepancia entre el título del temario de la agenda y las acciones efectivamente realizadas⁴². El hecho de que una proporción importante de los acuerdos esté vinculada a cuestiones informativas refuerza lo anterior.

En síntesis, el trabajo del comité ha sufrido modificaciones profundas en el año 2024 tanto en cuanto a las responsabilidades como a su composición. Ha mostrado avances importantes en las acciones encaradas, ha presentado su Plan de Trabajo 2025 que es una herramienta importante de gestión⁴³, pero de las actas pareciera verificarse un problema similar al del Directorio. Esto es, un comité que tiene un rol más reactivo (ante propuestas de la gerencia) que activo en sus roles; por ejemplo, en la definición de los lineamientos del plan de trabajo 2025 donde pareciera que el mismo fue realizado directamente por la secretaría técnica del comité.

4.6.2. Comité de Auditoría

El Comité de Auditoría tiene como objetivo primordial, al igual que el de Buen Gobierno Corporativo y Remuneraciones, servir de apoyo al Directorio en relación a la eficacia del sistema de control interno, gestión de riesgos, cumplimiento, actuación de la auditorías interna y externa, y si los procedimientos contables y de reporte financiero son los adecuados.

En este caso, el comité está compuesto solamente por miembros del Directorio, lo que asegura su carácter de independencia durante el proceso de toma de decisiones. El jefe de la auditoría interna actúa como secretario técnico y esto también es un elemento adicional para que el comité pueda desarrollar adecuadamente sus responsabilidades en cuanto a la supervisión de las gerencias. Así, la unidad de auditoría interna es el brazo operativo del Directorio (a través del comité) para el ejercicio de dicho rol.

Según su reglamento de funcionamiento, debe elaborar un plan de trabajo anual para que sea sometido a la aprobación del Directorio. La información relevada permite confirmar que dicho plan para el año 2025 fue elaborado según lo previsto y puesto a consideración del pleno del Directorio⁴⁴. Esto muestra una mejora sustancial respecto del año 2024, ya que para ese año el plan de trabajo fue formalizado en

42 Por ejemplo, en la sesión de noviembre 2024 bajo el título “Modificación del Reglamento del Directorio”, la secretaría técnica informa de acciones vinculadas a la difusión de información institucional a través del sitio web de la DM.

43 Como solamente se analizaron actas de sesiones del año 2024, no se pudo constatar que dicho Plan Anual de Trabajo haya sido tratado por el Directorio.

44 Como solamente se analizaron actas de sesiones del año 2024, no se pudo constatar que dicho Plan Anual de Trabajo haya sido tratado por el Directorio.

junio y, como ya fuera mencionado, aprobado en agosto por el Directorio. Más aún, el plan de trabajo 2025 detalla actividades específicas a ser realizadas y las fechas previstas para cada una de ellas.

Se establece una frecuencia mensual de reuniones de este comité y las mismas requieren, además del quórum (mayoría de miembros), la presencia obligatoria del secretario técnico. Se pudo verificar la realización de las reuniones mensuales previstas⁴⁵.

Para evitar situaciones de conflictos de interés (ser supervisor y supervisado simultáneamente), el artículo 10 del reglamento establece que los miembros del comité no pueden realizar actividades de gestión en la DM. Como ya se mencionó anteriormente, la frecuencia de reuniones y funciones asignadas al Directorio hacen que este tenga un perfil de administrador de la institución, lo que sería contrario a lo establecido en el reglamento del comité de auditoría.

El reporte de la unidad de auditoría interna al comité cumple con lo necesario para la efectiva toma de decisiones. En general, dichos reportes sobre incidencias incluyen planes de adecuación, plazos de implementación, niveles de cumplimiento, responsables, etc. Los acuerdos son mayoritariamente de tipo dispositivo. De los acuerdos dispositivos, en algunos casos no hay plazos de cumplimiento cuando se instruye a la unidad de auditoría interna para que implemente determinadas acciones.

Siendo este comité un órgano de apoyo del Directorio, y que debe reportar a este, es importante que la relación entre Directorio y unidad de auditoría interna se canalice por este comité. Esto está debidamente incorporado entre las funciones del comité según el artículo 6 de su reglamento, el cual establece que el comité debe “presentar, a solicitud del Directorio, un informe de actividades, avances y resultados derivado de las responsabilidades asignadas”. En ese sentido, llama la atención que el Directorio en algunas ocasiones envíe directamente a la unidad de auditoría interna un pedido de reporte respecto de sus acciones⁴⁶.

Respecto del efectivo funcionamiento del comité, las actas de sesiones del año 2024 muestran que las mismas tienen en su mayoría una duración de 30 minutos, con pocas sesiones de 60 minutos, siendo todas ellas en formato virtual. Como se mencionó, la auditoría interna es el brazo operativo del Directorio para que este pueda ejercer una de sus dos principales responsabilidades: monitorear a la gerencia. Los temas no recurrentes tratados por el comité son en la mayoría de los casos de gran relevancia (por ejemplo, la selección del auditor externo o el plan anual de trabajo de la auditoría interna). A estos se suman los recurrentes en todas las sesiones, es decir, aquellos que tienen que ver con los reportes de incidencias de la auditoría interna. Como ya se ha mencionado, sesiones de tan corta duración parecerían indicar un comité más reactivo que activo, sin espacio para discusiones o presentaciones por parte de las áreas operativas que den respuestas a las observaciones de la auditoría interna.

La complejidad de los temas abordados por el comité requiere de un adecuado perfil por parte de sus miembros. Estos deben ser evaluados al momento de su nombramiento, y también sus capacidades deben ser reforzadas durante el desarrollo de las tareas. Por ello, resulta importante y adecuado que el comité haya establecido para el 2024 un plan de capacitación para los miembros del comité.

Aún cuando formalmente es un órgano externo a la DM y no sujeto al presente diagnóstico, es importante resaltar que el Consejo de Vigilancia puede generar ciertas duplicaciones de roles con la función de supervisión asignada al Directorio, delegada en el Comité de Auditoría. Formalmente no debería ser así ya que el Consejo de Vigilancia supervisa a toda la institución (se supone que ello incluye al Directorio), mientras que el Directorio lo hace sobre la gerencia.

Al aprobarse el Estatuto de la DM en el año 1988, se incorporó la figura del Consejo de Vigilancia como órgano independiente de control sobre la institución. Los avances globales en el área de gobierno corporativo de las últimas décadas, que incluyen la adopción de estándares tradicionalmente usados en

45 Pareciera que solamente la sesión del mes de marzo 2024 no tuvo lugar, y por ello la de abril se realizó a mediados del mes cuando la práctica del comité indica que generalmente lo hacen a fin de cada mes.

46 Según surge del acta del comité correspondiente al mes de noviembre; en este caso, en relación a observaciones de la SBS.

países donde rige el *common law* como sistema legal, generó en muchas jurisdicciones una superposición de funciones entre el Consejo de Vigilancia y los nuevos Comités de Auditoría. Los países latinoamericanos han enfrentado esta situación por su tradición legal, y la DM no es la excepción.

Como referencia para evaluar futuras propuestas de reforma del rol del Consejo de Vigilancia y del Comité de Auditoría, se presenta en la Tabla 3 un análisis comparativo de las funciones asignadas al Consejo de Vigilancia según el estatuto vigente y el propuesto para reforma, así como las del Comité de Auditoría según su propio reglamento.

► **Tabla 3. Funciones del Consejo de Vigilancia y el Comité de Auditoría**

Estatuto 1988	Estatuto 2025	Comité de Auditoría
Fiscalizar los actos del Directorio con sujeción a las normas legales vigentes.	Fiscalizar los actos del Directorio con sujeción a las normas legales vigentes.	
	Vigilar el adecuado funcionamiento del control interno.	Supervisar la eficacia de los procesos de control interno, de gestión de riesgos y cumplimiento.
	Informar al Directorio sobre la existencia de limitaciones en la confiabilidad de los procesos contables y financieros.	Informar al Directorio sobre la existencia de limitaciones en la confiabilidad de los procesos contables y financieros.
	Vigilar y mantener informado al Directorio sobre el cumplimiento de las políticas y procedimientos internos y sobre la detección de problemas de control y administración interna, así como de las medidas correctivas implementadas en función de las evaluaciones realizadas por la unidad de auditoría interna, los auditores externos y de las entidades de supervisión.	Vigilar y mantener informado al Directorio sobre el cumplimiento de las políticas y procedimientos internos y sobre la detección de problemas de control y administración interna, así como de las medidas correctivas implementadas en función de las evaluaciones realizadas por la unidad de auditoría interna, los auditores externos y de la SBS.
Colaborar con el Directorio proponiendo las medidas adecuadas para la consecución de los objetivos y fines de la entidad.	Colaborar con el Directorio proponiendo las medidas adecuadas para la consecución de los objetivos y fines de la entidad.	
	Definir los criterios para la selección y contratación del auditor interno y sus principales colaboradores y evaluar su desempeño. También de los auditores externos, evaluando su desempeño, y determinando los informes complementarios que requieran para el mejor desempeño de sus funciones o el cumplimiento de requisitos legales.	Evaluar las actividades realizadas por la auditoría interna y auditores externos. Evaluar el desempeño de la auditoría interna. Definir los criterios para la selección y contratación de los trabajadores de la auditoría interna. Definir los criterios para la selección y contratación de los auditores externos, evaluar su desempeño, y determinar los informes complementarios que requieran para el mejor desempeño de sus funciones o el cumplimiento de requisitos legales.
Verificar la exactitud de los estados financieros y de los inventarios.	Verificar la exactitud de los estados financieros y de los inventarios.	Vigilar que los procesos contables y de reporte financiero sean apropiados.
Revisar permanentemente la contabilidad y ejecución del presupuesto.	Revisar permanentemente la contabilidad y ejecución del presupuesto.	

Como puede observarse, el Estatuto revisado incorpora nuevas funciones al Comité de Vigilancia que se superponen con las asignadas al Directorio, en particular al Comité de Auditoría como órgano de apoyo del Directorio. Esta duplicidad de tareas puede tener relación con que la Resolución SBS 2738-2023 establece en su artículo 4.2 que “el Consejo de Vigilancia hace las veces de comité de auditoría y asume las mismas funciones”.

El CBGC también aborda el rol del Consejo de Vigilancia. Establece que este desarrolla sus labores en coordinación con los comités (principio #34) y que un resumen de su actuación debe ser incorporado en la memoria anual (principio #35). De la documentación relevada, no se pudo constatar que efectivamente haya un trabajo coordinado entre alguno de los comités involucrados en el sistema de control (auditoría y riesgos) con el Consejo de Vigilancia y tampoco en la memoria anual hay descripción de las tareas realizadas y resultados obtenidos.

4.6.3. Comité de Riesgos

Al igual que los dos anteriores, este comité tiene explícitamente una función de apoyo al Directorio en cuanto a garantizar una adecuada gestión de los riesgos a los que se enfrenta la institución. Sin embargo, el Comité de Riesgos tiene una conformación mayoritaria de gerentes, dado que solo uno de los nueve miembros del Comité es director. Esto hace que sea más un comité ejecutivo que de apoyo al Directorio en su función de supervisión de la gerencia en esta área operativa. Por ejemplo, el reglamento del comité establece como una de sus funciones aprobar los informes de riesgo que son elaborados justamente por las áreas representadas con voz y voto en el propio comité; esto podría evidenciar un conflicto de interés que implicaría que alguno(s) miembros del comité se vean impedidos de participar en las sesiones donde se traten dichos asuntos.

También en relación a sus funciones, el reglamento le asigna roles que debieran ser materia exclusiva de decisión del Directorio, como por ejemplo definir el apetito de riesgo. El CBGC aborda las funciones del comité de riesgos (principio # 31). En su enunciado no se asigna al comité esta función crítica, responsabilidad del Directorio en lo referido a la gestión integral del riesgo.

En línea con lo reglamentado para los otros comités, este también sesiona mensualmente, debe elaborar un plan anual de trabajo para ser sometido a la aprobación del Directorio⁴⁷ y debe reportar al Directorio (como responsabilidad del presidente del comité). Además, tiene un procedimiento formal para la convocatoria y desarrollo de las sesiones, debe dejar constancia formal de lo actuado (actas) y debe establecer un proceso de inducción para nuevos miembros⁴⁸.

La gestión integral del riesgo en instituciones de seguridad social se ha complejizado en forma acelerada; la resiliencia y continuidad de operaciones ha sido recientemente incorporada como variable crítica para que las instituciones de seguridad social cumplan con su mandato eficientemente⁴⁹. En la figura 4 se presenta esquemáticamente el conjunto de riesgos a los que una institución de seguridad social puede estar expuesta.

47 El plan correspondiente al año 2024 fue elaborado y enviado al Directorio en marzo de dicho año. Por lo menos durante 2024 no fue tratado el plan de trabajo 2025 (podría haberse realizado en enero de dicho año).

48 Este proceso de inducción sería adecuado para los miembros del Directorio en el comité; llama la atención que sea también realizado para los funcionarios operativos de la institución.

49 La AISS ha sido pionera de este proceso al elaborar en 2022 las Directrices sobre la Continuidad y la Resiliencia de los Sistemas y Servicios de Seguridad Social.

► Figura 5. Taxonomía de los riesgos en la seguridad social



Como puede observarse, dicha complejidad requiere de estructuras acordes para gestionar integralmente los riesgos; en el caso de la Derrama Magisterial dicha gestión también debe cumplir con los requisitos regulatorios de la SBS⁵⁰. Asimismo, dicha gestión involucra a toda la organización y por ello se requiere de una cultura de riesgo que debe ser liderada a nivel de Directorio. Por ello, resulta necesario que la unidad responsable de la gestión del riesgo cuente con los recursos suficientes para llevar adelante las funciones que le corresponden y que el resto de la organización entienda el rol que la gestión integral del riesgo cumple dentro del funcionamiento institucional.

En cuanto al efectivo funcionamiento del comité, del relevamiento de las actas correspondientes al año 2024 pareciera que se cumple con la frecuencia mensual de reuniones⁵¹. A su vez, hay un mayor balance entre reuniones virtuales y presenciales, a comparación de los otros comités e incluso el propio Directorio. De la información recabada, no se puede asegurar que los temas tratados en cada sesión guarden relación con el plan efectivamente aprobado; en algunos casos el acuerdo del comité involucra invitaciones a funcionarios de la DM a las siguientes reuniones para que presenten información respecto de su área de responsabilidad⁵².

No se pudo establecer una duración promedio de las reuniones ya que la mayoría de las actas no dan cuenta del horario de finalización. Sin embargo, se podría inferir que dichas reuniones son lo suficientemente extensas como para permitir intercambios de opiniones o ampliación de la información brindada, lo que indicaría un comité con un rol más activo que los otros casos. Los acuerdos del comité, sin embargo, se basan en solicitar mayor información o convocar a funcionarios de áreas específicas. En este sentido, se verificaron pocos acuerdos dispositivos con medidas concretas y plazos específicos de implementación para fortalecer el marco de gestión del riesgo. Esto puede estar influido por el hecho de que las áreas operativas encargadas de esta función son integrantes del comité.

50 En algunos casos pareciera que la SBS dicta normas para la Derrama Magisterial que no parecieran evaluar correctamente el perfil de riesgo e impacto sistémico de la institución.

51 Esto es potencial, ya que las actas analizadas de reuniones del comité de riesgos de los meses que van de abril a julio corresponden al año 2021.

52 Esto se podría entender en situaciones excepcionales, pero las actas parecieran indicar que ocurre con cierta frecuencia.

► 5. Recomendaciones

La sección anterior mostró que existe espacio para que la DM analice la conveniencia de reformar algunas de sus prácticas. El diagnóstico realizado se basa mayormente en información correspondiente al año 2024 que, como fuera mencionado, significó un período de inestabilidad institucional.

Con el objetivo de fortalecer a la DM —en este caso a través de elementos que hacen mayormente al rol y funcionamiento del Directorio y sus comités, y a las prácticas de transparencia— se elaboran seguidamente una serie de recomendaciones de reformas y mejoras a las actuales normas y procesos. Es probable que algunas de estas recomendaciones deban ser implementadas una vez que el proceso de normalización se encuentre consolidado, mientras que otras pueden serlo durante dicho proceso colaborando en el mismo. Asimismo, la propuesta de reforma del Estatuto de la DM pareciera abordar cuestiones vinculadas a este diagnóstico; al momento de finalización de este reporte, dicha reforma no se encuentra operativa y por ello mantenemos las recomendaciones.

Es importante destacar que las reformas en el área de la buena gobernanza pueden requerir diferentes plazos de implementación. Por un lado, la buena gobernanza contractual (voluntaria) depende mayormente de decisiones hacia dentro de la DM que en principio implicarán períodos más cortos de implementación. Por el otro lado, la buena gobernanza institucional (normativas) normalmente involucra acciones por parte de organismos externos a la DM (sindicatos, ministerios, Congreso) y por tanto su efectiva implementación está sujeta a los tiempos de dichos organismos; sin embargo, es justamente en estos casos cuando mayor convencimiento y perseverancia (continuidad institucional) se requiere y es aquí donde el planeamiento estratégico cobra especial relevancia.

5.1. Estructura del Directorio

Asegurar la continuidad y memoria institucional. La duración de los mandatos debiera ser extendida desde los dos años actuales hasta tres o cuatro años, manteniendo la posibilidad de una reelección (art. 12 del Estatuto). Asimismo, la composición actual del Directorio con seis miembros permitiría hacer efectivo un mecanismo de mandatos escalonados para los reemplazos por vencimiento del mandato. Por ejemplo, si se decidieran mandatos de tres años se debería establecer que cada año dos de los directores cumplieran su mandato.

Formalizar el proceso para la remoción de directores. Tanto a nivel de los sindicatos como del MINEDU debieran establecerse taxativamente las causales de remoción dentro del concepto de causa justa. Junto a ello, se debiera eliminar cualquier ambigüedad que permita la remoción discrecional de un director (art. 12 del Estatuto y art. 20.2 del Reglamento del Directorio). En caso de que existan razones para solicitar la remoción de un director, se debe asegurar un debido proceso que sea público y transparente para todas las partes interesadas.

Clarificar el rol del MINEDU como miembro del Directorio. El director nombrado por el MINEDU no debiera tener como función vigilar a la Derrama Magisterial sino que debe tomar decisiones con el objetivo de proteger los intereses de los asociados a la Derrama. Si el MINEDU quisiera realizar una supervisión de la institución debiera realizarlo mediante otro mecanismo. Igualmente, ir en ese camino aparenta ser ineficiente ya que existen dos órganos de control de la Derrama Magisterial como son el Consejo de Vigilancia y la SBS.

Hacer efectivos los requisitos de idoneidad para directores. Establecer un mecanismo de validación de cumplimiento de los requisitos de idoneidad respecto de las propuestas de nuevos directores (art. 18 del Reglamento del Directorio); por ejemplo a través del propio Directorio si no se quiere involucrar una institución externa a la DM que pudiera afectar el derecho y autonomía de los sindicatos para nombrar directores. Asimismo, para darle mayor entidad a dichos requisitos se debería incorporarlos en el Estatuto de forma que los sindicatos y el MINEDU se ajusten a estos al momento de nombrar

directores. En esa línea, es importante que los sindicatos y el MINEDU actúen como primera línea de fortalecimiento de la gobernanza al introducir formalmente en sus propios procesos de nombramiento de directores requisitos de idoneidad técnica y moral; esto se alinearía con la facultad del Directorio —aún no ejercida— para sugerir perfiles de candidatos a los sindicatos y MINEDU.

5.2. Funcionamiento del Directorio

Priorizar las funciones clave del Directorio. Las funciones del Directorio debieran redefinirse priorizando el liderazgo institucional y la supervisión de la gerencia como funciones principales (art. 13 del Estatuto y 4.9 del Reglamento del Directorio). Los elementos de tipo gerencial debieran ser atenuados o eliminados, a la vez que se delega explícitamente en las gerencias las cuestiones de gestión diaria de la institución. Es luego responsabilidad del Directorio realizar el monitoreo de la gerencia en base a indicadores predeterminados (normalmente establecidos en el plan estratégico y los planes de acción anuales) respecto del cumplimiento de estos. En la actual coyuntura, y dado que el nuevo plan estratégico aún no cumplió un año, debe aprovecharse la situación para incorporar esta función como rol crítico del Directorio⁵³. Dadas las responsabilidades fiduciarias del Directorio en la gestión de las inversiones, y en cumplimiento de la normativa interna y externa, el Directorio debiera enfocarse también en el análisis y aprobación del plan anual de inversiones y de las propuestas de inversión, y en la supervisión de la gerencia respectiva y de su reporte al Directorio.

Fortalecer las capacidades técnicas del Directorio. El proceso de inducción para nuevos directores debiera ser ampliado en su contenido y formato (art. 8 del Reglamento de Directorio). En los contenidos debieran incluirse todos los temas que resultan críticos para la institución, desde la gobernanza institucional, el rol de un Directorio y prácticas de liderazgo, hasta elementos de tipo operativos como planificación estratégica, gestión de riesgos, auditoría, cumplimiento, sustentabilidad financiera e inversiones, gestión del capital humano y recursos tecnológicos, siguiendo los requisitos técnicos que el propio Reglamento menciona; estos elementos operativos deben estar orientados a que los directores tengan una base de conocimiento sobre los mismos para ejercer efectivamente su rol de supervisión de la gerencia en dichos temas. Esto implicará reformular el formato del proceso de inducción, extendiendo la duración del mismo e incluyendo eventualmente la participación de asesores externos. También debiera hacerse operativa la declaración de constancia de inducción (art. 8.3 del Reglamento del Directorio) incluyendo los elementos técnicos en la misma. Asimismo, y de la mano de la extensión de los mandatos, se debería implementar un programa de capacitación continua para los directores en las áreas correspondientes a sus funciones en los diversos comités.

Redefinir la dinámica de las reuniones de Directorio. Se debería reducir la frecuencia de reuniones del Directorio desde el actual requisito de una vez por semana (art. 16 del Estatuto y artículo 25 del Reglamento del Directorio); la definición de la frecuencia óptima dependerá de la redefinición de las funciones del Directorio y de la experiencia que se vaya adquiriendo. Para que la DM pueda ajustarse a la nueva situación se requiere flexibilidad normativa en este punto. Por ello, se podría incluir en el Estatuto una frecuencia mínima de reuniones alta (por ejemplo, de forma trimestral) y luego especificar dicha frecuencia en el Reglamento del Directorio que no requiere modificaciones normativas. Esto le permitiría a la DM ir transitando un camino novedoso en la dinámica de funcionamiento de su órgano máximo de gobierno. Complementariamente, debiera fomentarse la realización de reuniones presenciales por la ventaja que las mismas plantean frente a la virtualidad. Asimismo, debiera eliminarse el tope de sesiones extraordinarias (art. 25.1 del Reglamento del Directorio) ya que no se puede determinar si en un período de crisis se requerirán más reuniones extraordinarias; sin embargo, debiera limitarse la convocatoria a reuniones extraordinarias para que no se transforme en algo cotidiano en el funcionamiento del Directorio.

⁵³ La propuesta de nuevo Estatuto recoge en buena medida esta recomendación, por lo que debiera ajustarse el Reglamento del Directorio en consecuencia.

Promover mayor discusión e intercambio al seno del Directorio. Contar con una agenda o plan de trabajo discutido, acordado y aprobado por el Directorio antes del comienzo del año facilita la planificación de sus tareas a nivel individual (art. 25.2 del Reglamento del Directorio). Para que los directores puedan agregar valor a la DM, su participación requiere preparación previa. Por ello, es importante asegurar que en todos los casos se cumple con el plazo de 72h de antelación para el envío de información a los directores, y se minimiza la incorporación de temas nuevos al inicio de la sesión para los cuales no hubo tiempo de preparación. Se debiera ampliar y mejorar el contenido de las actas de Directorio de forma que reflejen mejor los debates, opiniones y votaciones de los directores. En la medida que el Directorio delega cuestiones operativas en las gerencias, sus decisiones debieran focalizarse más en acuerdos dispositivos y menos en los informativos, excepto en las áreas críticas.

Alinear incentivos en el desempeño de las funciones de los directores. Se debiera perfeccionar y hacer efectivo el mecanismo de evaluación del Directorio (art. 39 del Reglamento del Directorio). La evaluación debe ser explícitamente obligatoria al igual que la frecuencia anual de realización de la misma, ya que este último elemento es actualmente voluntario. El modelo vigente de evaluación podría perfeccionarse e incorporar evaluaciones individuales (autoevaluaciones) como punto de partida en el proceso de aprendizaje en el uso de esta herramienta. La divulgación en la memoria anual o en el informe anual de gobierno corporativo de un resumen de los resultados de dicha evaluación o bien que la misma se realizó debiera también considerarse. Estos procesos también deberían ser adoptados a nivel de los comités de apoyo del Directorio mediante su inclusión en los propios reglamentos. Los resultados de estas evaluaciones podrían luego ser utilizados como elementos adicionales en una redefinición del sistema de remuneraciones de los directores (art. 18 del Estatuto). Retribución por desempeño debería ser incorporado en el actual esquema de remuneraciones del Directorio. Esto permitirá establecer a la vez una suma fija que reemplace la remuneración por reuniones; dicha suma fija podría definirse en función de la retribución de algún cargo público de similar jerarquía.

Fortalecer el rol y capacidades de los comités del Directorio. Se deberían establecer requisitos de idoneidad técnica para su conformación, en línea con los establecidos a nivel del Directorio alineando habilidades y experiencia profesional con el objetivo de cada comité. El Directorio debiera asegurar que los comités (Comité de Buen Gobierno y Comité de Riesgos) elaboran un plan de trabajo y que este es tratado y aprobado por el Directorio antes del comienzo del año. En línea con lo recomendado respecto al Directorio, se debería reducir la frecuencia mensual de reuniones en el caso de los comités que no requieren un seguimiento periódico (Comité de Buen Gobierno y Comité de Riesgos). Fortalecer su rol implicaría canalizar los temas de su área a los comités antes de llevarlos al Directorio (particularmente el Comité de Auditoría) y que el reporte al pleno sea realizado por el presidente del comité y no por un funcionario de línea. Los acuerdos dispositivos debieran indicar fechas de implementación de las decisiones por parte de las gerencias para su posterior seguimiento. En una primera transición, se podrían establecer mecanismos de coordinación entre el Comité de Auditoría y el Consejo de Vigilancia para, en un futuro, revisar dicha estructura que se duplica en varias funciones. En el caso del Comité de Riesgos correspondería redefinir su composición y rol para que sea un órgano de apoyo al Directorio y no uno gerencial o ejecutivo, y quitarle funciones que debieran ser materia del Directorio, particularmente la definición del apetito de riesgo de la institución (art. 32 y 33 del Reglamento del Directorio).

5.3. Elementos operativos

Incrementar los niveles de transparencia y difusión de información. En primer término, y para evitar discrecionalidades, se debería incorporar y publicar un calendario de difusión anual. En segundo lugar, la información a ser divulgada debiera incorporar en mayor medida una dimensión cuantitativa, incluyendo en las áreas correspondientes los indicadores relevantes, comparación con años anteriores y con metas establecidas (por ejemplo las del plan estratégico). En este último punto, y considerando que el plan estratégico vigente implica un cambio cultural significativo en la institución, se podría evaluar un enfoque gradual de difusión de información referida al plan estratégico y su cumplimiento pero siempre con el objetivo de que toda la información esté disponible y sirva como elemento adicional para la

rendición de cuentas. Por la sensibilidad del área, ciertas cuestiones debieran divulgarse con frecuencia mensual como por ejemplo mayor información respecto de las inversiones, composición, rentabilidades, *benchmarks*, etc. En este sentido, el Anexo II de la Política de Información podría servir como referencia inicial. En tercer lugar, sería recomendable ampliar el espectro de información institucional (cualitativa) disponible públicamente, incorporando más y mejor información respecto del Directorio (antecedentes y mandato de directores, reglamento, actas, asistencia, plan de trabajo), el Estatuto de la DM, el CBGC, el Código de Ética y Buena Conducta, y la Política de Información; en lo que corresponda, información similar de los comités debiera ser de público acceso. En cuarto lugar, el contenido de la memoria anual como principal mecanismo de rendición de cuentas se podría mejorar con los elementos ya mencionados y complementándolos con los resultados de las evaluaciones del Directorio, reporte de actividad del Consejo de Vigilancia, el informe de gobierno corporativo, ampliando la información referida a la gestión de riesgos y el control interno con indicadores agregados que puedan servir para evaluar el desempeño, e incluyendo información e indicadores respecto de las solicitudes de información, su tratamiento y resultado (en línea con la política de información). Finalmente, y considerando el cambio significativo que las anteriores recomendaciones implicarían, sería deseable reordenar el esquema de información disponible en la web para darle mayor coherencia a las secciones y su contenido y facilitar el acceso del público.

Promover un comportamiento alineado con estándares éticos. La institución debería establecer y hacer efectivo el Comité de Ética y Buena Conducta junto con un proceso formalizado de monitoreo y reporte de su actuación y resultados, en línea con lo estipulado en el Código de Ética y Buena Conducta. También sería recomendable establecer un mecanismo que complemente el Libro de Reclamaciones y permita, con los debidos controles y filtros, la realización de denuncias anónimas ante violaciones del Código de Ética y Buena Conducta.

Optimizar la política de inversiones. La política de inversiones debería alinearse con el plan estratégico, los resultados de los estudios actuariales y el apetito de riesgo. La optimización en el uso de los fondos acumulados implicar ir más allá de solo cumplir con las obligaciones técnicas en la medida que haya espacio para una composición más eficiente del portafolio. La política de inversiones debiera asegurar que las inversiones realizadas implican niveles de riesgo compatibles con el apetito de riesgo que debe ser definido por el Directorio. El hecho de que una porción significativa del portafolio corresponde a los créditos otorgados a los asociados a la DM, implica concentrar riesgos en un sector que es a su vez el que paga los aportes y recibe los beneficios previsionales; eventos negativos en la política salarial del sector educativo (fuera del control de la DM) podría tener efectos de retroalimentación en el nivel de riesgo institucional. La Política de Inversiones debería incorporar el proceso a ser seguido cuando la DM es accionista de otras instituciones, incluyendo el tenor de las votaciones en asamblea, proceso para proponer directores en terceras empresas, mandatos de esos directores y rendición de cuentas ante el Directorio de la DM.

► Conclusiones

En los últimos años la Derrama Magisterial ha realizado importantes avances en relación a sus prácticas de gobernanza, incluyendo el Plan de Implementación de Gobierno Corporativo como eje de dichas reformas, el desarrollo de un plan estratégico consistente, entre otras. Ello, en un contexto de inestabilidad institucional que requirió acciones del Directorio con carácter excepcional. El reconocimiento de la institución respecto a la importancia de fortalecer el marco de gobernanza es el punto de partida necesario para abordar los desafíos, no menores, que están pendientes.

Dicho proceso requiere una hoja de ruta detallada, acordada entre el Directorio, los sindicatos y el MINEDU. Esto le daría no solo soporte institucional sino continuidad y coherencia en la implementación. La continuidad es muy importante entendiendo que las reformas de la gobernanza implican decisiones, y particularmente impactos, que llevarán tiempo y excederán a las actuales autoridades. Dichas reformas requieren inexorablemente contar con los recursos humanos y tecnológicos adecuados a la nueva realidad. En ese proceso, la Derrama Magisterial deberá competir con el sector privado por la captación de recursos humanos calificados y eso podría implicar dificultades para fortalecer las diversas áreas operativas.

En este informe hemos identificado algunas de las áreas en las que la institución tiene espacio para implementar mejoras. Entendemos que al inicio de un proceso el fortalecimiento del Directorio como órgano máximo de gobierno resulta prioritario para que este cumpla su rol y agregue valor a la institución. Por ello, hemos enfocado nuestro trabajo en la efectividad del Directorio, identificando debilidades y proponiendo una serie de recomendaciones para que los principios de buena gobernanza en las instituciones de seguridad social —responsabilidad, transparencia, previsibilidad, participación y dinamismo— se hagan completamente realidad en la Derrama Magisterial.

Una hoja de ruta como la mencionada serviría también el propósito de facilitar el cumplimiento de la Derrama Magisterial con las diversas normativas emitidas por la SBS y que en el último tiempo han consumido buena parte de los esfuerzos del Directorio. Una gobernanza sólida y una institución transparente serían elementos valorados por el regulador al momento de administrar y supervisar a la Derrama. En este sentido, la Derrama Magisterial se encontraría en una mejor posición para promover ante la SBS el principio de proporcionalidad en la regulación y supervisión que recomienda la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para estos casos. Este principio sugiere a los reguladores financieros considerar las características, tamaño, contexto en el que operan las entidades reguladas para adaptar sus requerimientos en función de aquellos y evitar así que instituciones de menor riesgo sistémico queden sujetas a normativas que son aplicables a las instituciones financieras que sí conllevan significativo riesgo sistémico.

Las directrices de buena gobernanza en instituciones de seguridad social han sido el marco de referencia utilizado para el diagnóstico y las recomendaciones. Como fuera mencionado, las directrices abarcan un conjunto de prácticas que incluyen no solo los principios de buena gobernanza sino también prácticas vinculadas a las diversas áreas operativas de una institución. Este trabajo solo ha abordado algunas de ellas por lo que una vez que se haya avanzado en las recomendaciones propuestas, la Derrama Magisterial podría evaluar la conveniencia de realizar un diagnóstico respecto de las áreas aún no abordadas.

► Bibliografía

- AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social).** 2019. *"Directrices de Buena Gobernanza en Instituciones de Seguridad Social"*.
- CIPFA (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy and the International Federation of Accountants).** 2014. *"International Framework: Good Governance in the Public Sector"*.
- ISSA (International Social Security Association).** 2019. *"Guidelines on Good Governance"*. Ginebra.
- Livnat, J., Smith, G., Suslava, K. and Tarlie, M.** 2021. "Board tenure and firm performance". *Global Finance Journal*, Volume 47, <https://doi.org/10.1016/j.gfj.2020.100535>
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development).** 2023. *G20/OECD Principles of Corporate Governance*. OECD: Paris, <https://doi.org/10.1787/ed750b30-en>
- _____. 2024. *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2024*. OECD: Paris, <https://doi.org/10.1787/18a24f43-en>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo).** 2021. *"Análisis técnico de la gobernanza y gestión de inversiones efectuada por la Derrama Magisterial"*.
- Spencer, S.** 2024. "Boards around the World". <https://www.spencerstuart.com/research-and-insight/boards-around-the-world?category=all-board-composition&topic=all-topics>
- Tonello, M.** 2023. "Recent Trends in Board Composition and Refreshment in the Russell 3000 and S&P 500". Harvard Law School Corporate Governance Forum. <https://corpgov.law.harvard.edu/2023/12/07/recent-trends-in-board-composition-and-refreshment-in-the-russell-3000-and-sp-500/>

► Anexos

Anexo A. Documentación institucional relevada para el informe

- Decreto Supremo 78-65.
- Estatuto vigente según DS 21-88.
- Propuesta de reforma del Estatuto.
- Organigrama institucional.
- Plan estratégico 2025-2029.
- Memoria Institucional 2022 y 2023.
- Código de Buen Gobierno Corporativo.
- Código de Ética y Buena Conducta.
- Política de Información.
- Política de Inversión Social.
- Reglamento de funcionamiento del Directorio.
- Reglamento de funcionamiento del Comité de Auditoría.
- Reglamento de funcionamiento del Comité de Buen Gobierno Corporativo y Remuneraciones.
- Reglamento de funcionamiento del Comité de Riesgos.
- Actas de sesiones del Directorio (2024).
- Actas de sesiones del del Comité de Auditoría (2024).
- Actas de sesiones del del Comité de Buen Gobierno Corporativo y Remuneraciones (2024).
- Actas de sesiones del Comité de Riesgos (2024).
- Plan anual de trabajo de la Unidad de Auditoría Interna (2025).
- Informe de avance del plan de trabajo del Comité de Auditoría (2024).
- Plan de Implementación de Buen Gobierno Corporativo 2024-2025.
- Informe anual de cumplimiento del Buen Gobierno Corporativo (2024).
- Informe anual de la gestión integral de riesgos (2024).
- Resolución SBS 272-2017.
- Resolución SBS 2738-2023.

Anexo B. Funcionarios entrevistados

- Prof. Olga Celinda Morán Araujo. Presidenta
- Prof. Luz Bertha Rodríguez Benavides. Vocal
- Prof. Cesar Reyes Valle. Gerente General
- Macedonio Oliveros Morales. Jefe de Riesgos
- Wilter Salirrosas Olivares. Jefe de Planeamiento y Presupuesto

Anexo C. Los principios de la buena gobernanza (AISS 2019)

Responsabilidad: es la capacidad de imputar legalmente a los funcionarios encargados de la institución. Exige el establecimiento de normas y reglas para evaluar en qué medida se cumple la misión de la institución, así como un sistema de rectificación eficiente para proteger los intereses de las partes interesadas y eliminar los errores de administración y los desvíos en el mandato de la institución. En su calidad de administradores fiduciarios, los administradores de la seguridad social son responsables y deberán rendir cuentas por la administración prudente, eficiente y equitativa del programa.

Transparencia: es la capacidad de acceder libremente y en tiempo oportuno a información esencial y precisa que permita cerciorarse de que las partes interesadas estén bien documentadas sobre el estado

real del programa y sobre su administración. La transparencia en el proceso de toma de decisiones promueve la honestidad, la integridad y la competencia, y desalienta las malas acciones. La claridad y la simplicidad de las reglas, sistemas y procesos ayudan a restringir los ámbitos que dan lugar a la actuación discrecional y arbitraria en la administración del programa.

Previsibilidad: remite a la aplicación congruente de la ley y de sus correspondientes políticas, normas y reglamentos. Los derechos y obligaciones de los miembros y los beneficiarios de los programas de seguridad social deberán definirse claramente, protegerse y aplicarse con coherencia. Las sorpresas y los cambios repentinos en las tasas de cotización, los derechos a las prestaciones u otras características pueden socavar gravemente la credibilidad del programa.

Participación: hace referencia a la educación activa, al compromiso y a la intervención efectiva de los distintos actores, a fin de proteger sus intereses. La participación de las partes interesadas tiene sentido siempre que estas tengan acceso a información sobre la institución y puedan comprenderla y asimilarla para actuar en consonancia.

Dinamismo: es el elemento de cambio positivo en la gobernanza. Si bien los otros cuatro principios de gobernanza pueden aplicarse en el contexto del mantenimiento de un *status quo*, el dinamismo hace referencia a cambiar y mejorar el propio *status quo* mediante un funcionamiento más eficiente y equitativo e intervenciones que respondan a la evolución de las necesidades de los miembros y los beneficiarios del programa, creando así un nuevo valor.



**Organización
Internacional
del Trabajo**

Oficina de la OIT para los Países Andinos

Calle Las Flores 275,
San Isidro
Lima - Perú

(511) 615 0300
www.ilo.org/peru