



Organización
Internacional
del Trabajo

► La Derrama Magisterial y la protección social en el país

Análisis comparado sobre instituciones
y funciones semejantes

► **La Derrama Magisterial y la protección social en el país**

Análisis comparado sobre instituciones
y funciones semejantes

Tarea encomendada a la OIT (Perú) para analizar la experiencia comparada de instituciones de características similares a las de la Derrama Magisterial (Perú) que releve su naturaleza jurídica, gobernanza, relación de prestaciones y fuentes de financiamiento, así como su articulación y coordinación con el sistema integral de protección social del país en cuestión.

Oficina de la OIT para los Países Andinos
Perú, diciembre 2021

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2020

Primera edición 2023

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

La Derrama Magisterial y la protección social en el país. Análisis comparado sobre instituciones y funciones semejantes: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2023. 30 p.

ISBN: (Print)

ISBN: (Web PDF)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo 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.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

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

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns.

Impreso en Perú

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supone utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

► Contenido

► Resumen ejecutivo	1
► Descripción del proyecto	2
► Matriz de casos comparados	3
► Conclusiones y principales hallazgos	4
Ubicación geográfica, alcance territorial y universo	4
Distribución geográfica de los casos analizados	4
Alcance de las instituciones	4
Universo	7
Pilar y condición de adhesión	8
Constitución nacional y normativa regulatoria	10
Naturaleza jurídica	11
Gobernanza (organización, dirección y elección)	12
Riesgos cubiertos y servicios sociales	14
Riesgos cubiertos	14
Servicios complementarios	15
Fuentes de financiación	17
Financiación de riesgos cubiertos	17
Financiación de servicios complementarios	18
Supervisión	18
► Recomendaciones	20
Gobernanza	20
Prestaciones	20
Servicios sociales	22

► Índice de gráficos

Gráfico 1. Distribución geográfica de los casos analizados	4
Gráfico 2. Cantidad de casos por país	5
Gráfico 3. Distribución del alcance de las instituciones	6
Gráfico 4. Distribución del universo que abarcan las instituciones estudiadas	7
Gráfico 5. Distribución de pilar que administra	8
Gráfico 6. Distribución de pilar que administra según condición de adhesión	9
Gráfico 7. Seguridad social en las constituciones o leyes	10
Gráfico 8. Distribución de ámbito de aplicación	11
Gráfico 9. Distribución de órgano directivo	12
Gráfico 10. Distribución de vínculos con el Poder Ejecutivo	12
Gráfico 11. Distribución de participación de afiliados según órgano directivo	14
Gráfico 12. Riesgo cubierto según alcance de las instituciones	15
Gráfico 13. Servicios complementarios según alcance de las instituciones	16
Gráfico 14. Financiación según alcance de las instituciones	17
Gráfico 15. Entes supervisores	19

► Índice de cuadros

Cuadro 1. Casos analizados	4
Cuadro 2. Distribución del pilar que administra según condición de adhesión	9
Cuadro 3. Referencias en la Constitución nacional	11
Cuadro 4. Distribución de participación de afiliados según órgano directivo	13
Cuadro 5. Forma de administración de riesgos	18
Cuadro 6. Supervisión según alcance de las instituciones	19

► Resumen ejecutivo

El objetivo del presente trabajo es analizar la experiencia comparada de instituciones de similares características que reconocen prestaciones o servicios complementarios a los ofrecidos por el sistema de protección social de cada país, con énfasis en su naturaleza jurídica, gobernanza, relación de prestaciones y fuentes de financiamiento.

Para lograrlo se procedió a la búsqueda de casos en todo el mundo que fueron plasmados en una matriz, donde se identificó el país, el alcance territorial, el universo socioeconómico, si brindan coberturas o servicios de manera prioritaria o complementaria, si la afiliación es voluntaria u obligatoria, si en la Constitución nacional del país hay referencias a la seguridad social, si la institución es pública o privada, cómo está organizada la administración y si existe alguna participación de los afiliados en la elección de autoridades.

En lo que respecta a la cuestión de fondo, sobre las coberturas o servicios brindados por las instituciones, se analizaron los riesgos cubiertos y beneficios otorgados, sus fuentes de financiación y cómo son administrados y supervisados.

Se compararon 12 casos de América Latina, 12 de Europa, 6 de Asia, 3 de África y 1 de Norteamérica, donde el 41 por ciento son organizaciones gremiales a escala nacional y el 44 por ciento del total pertenecen a docentes/empleados de la educación. Entre ellas, el objeto del 56 por ciento es brindar pensiones complementarias, el 52,9 por ciento cuenta con al menos un artículo específico sobre seguridad social en la Constitución nacional de su país, el 32 por ciento son asociaciones sin fines de lucro y el 79 por ciento tiene un consejo de administración como cabeza administrativa.

Los servicios complementarios analizados fueron subsidios, servicios de salud, vivienda (financiación o construcción), capacitación, eventos culturales, créditos y asistencia social o legal; y en todos los casos en los que los afiliados eligen u optan por el servicio, existe al menos un pago parcial por parte de estos. Dependiendo del costo del servicio, ese porcentaje es mayor o menor.

En lo que respecta a la supervisión de las entidades analizadas, en el 56 por ciento de los casos la lleva a cabo una entidad financiera especializada, pudiendo ser la Superintendencia de Pensiones, la Superintendencia de Seguros, la Comisión Nacional de Valores u otra entidad similar.

En lo que respecta a la gobernanza, en todos los casos está basada en leyes (nacionales o al menos federales) independientemente de si son específicas o generales, lo cual fortalece a las instituciones y da previsibilidad al desarrollo de actividades y consecución de objetivos. Como recomendación, se debería buscar promulgar una ley que dé a la Derrama Magisterial (DM) el marco jurídico necesario.

En cuanto a las prestaciones que pueden ser brindadas, se recomienda considerar subsidios por sepelio, subsidios para servicios de la salud y negociar aranceles preferenciales por servicios brindados con prestadores tercerizados.

También hay que tener en consideración una prestación a los afiliados, más aún teniendo en cuenta que están en el ámbito docente: el otorgamiento de kits escolares para iniciar las actividades cada año.

Finalmente, entre los servicios sociales se destacan: asesoramiento jubilatorio, organización de eventos, asistencia al adulto mayor y asesoramiento legal.

► Descripción del proyecto

La Derrama Magisterial (DM) solicitó a la OIT realizar un análisis de la experiencia comparada sobre instituciones de similares características que releve su naturaleza jurídica, su gobernanza, relación de prestaciones y fuentes de financiamiento, así como su articulación y coordinación con el sistema integral de protección social del país en cuestión.

A partir de este propósito se establece como objetivo: analizar la experiencia comparada sobre instituciones de similares características que reconocen prestaciones o servicios complementarios a los ofrecidos por el sistema de protección social de cada país, con énfasis en su naturaleza jurídica, su gobernanza, relación de prestaciones y fuentes de financiamiento.

Entre las actividades a desarrollar (establecidas en los términos de referencia) se encuentran:

- 3.2. Identificar y relevar al menos 35 experiencias según la siguiente distribución (enunciativa): 10 instituciones (sistemas/programas) de América Latina y el Caribe, 15 de Europa, 5 de Asia y revisar las experiencias en Australia, Nueva Zelandia y en África, en este último caso si fuera de interés para el trabajo. Se tendrá en cuenta la existencia y disponibilidad de la información en inglés y español.
- 3.3. Elaborar una matriz de doble entrada sobre todos y cada uno de los temas que serán estudiados en el relevamiento de la experiencia comparada. Algunos de los que deberán ser revisados (enunciativo) son los siguientes: naturaleza jurídica de la institución, gobernanza (incluyendo la participación de los afiliados y beneficiarios en la gestión del programa/sistema), prestaciones y servicios sociales, fuentes de financiamiento, articulación y coordinación con el sistema de protección social, indicadores de cobertura (legal y efectiva), entre otros.
- 3.4. Elaborar una nota técnica sobre la base de los principales hallazgos del relevamiento, incluyendo una hoja de ruta de posible aplicación para la DM. La nota técnica deberá incorporar una última sección de conclusiones con los principales hallazgos y además recomendaciones que eventualmente puedan ser de utilidad para la DM con el fin de mejorar su gobernanza, prestaciones y servicios sociales.

La primera parte (puntos 3.3 y 3.4) fue presentada en el primer informe conjuntamente con una planilla Excel que contiene la matriz de casos analizados y la exposición de la información relevada.

Seguidamente se vuelven a exponer los temas o conceptos analizados de los casos relevados para, en la siguiente sección, presentar las principales conclusiones y finalmente las recomendaciones.

► Matriz de casos comparados

De manera preliminar, antes de iniciar la búsqueda de experiencias en otros países, se realizó el relevamiento de información y análisis del perfil de la Derrama Magisterial de Perú con el fin de comprender su naturaleza jurídica y estructura administrativa, universo y servicios que ofrece para así contar con una guía o base sobre la cual comparar.

Para elaborar la matriz, en primer lugar, se establecieron los temas o conceptos a considerar para analizar la información con precisión. Se partió así de la identificación del país, el alcance territorial (regional, nacional o gremial) y el universo socioeconómico (a quién está orientada la captación de afiliados).

Luego, teniendo en mente el concepto de sistema multipilar ¹, se identificó en qué pilar del sistema se encuentra el caso analizado, así como si la adhesión o afiliación es voluntaria u obligatoria.

En lo que respecta a la normativa o regulación, primero se analiza si en la Constitución nacional del país de la institución se encuentra alguna referencia específica a la seguridad social, lo cual es plasmado explícitamente en la matriz. Después se estudia si el caso analizado se basa en una normativa (ley o decreto) específica o si el país cuenta con una normativa general donde se deben cumplir los requisitos establecidos para obtener la autorización de operar. Se detalla entonces la normativa específica o general sobre la cual se basa el funcionamiento de la institución analizada.

En concordancia con el punto anterior, se estudió el ámbito en el cual la institución se desarrolla, es decir, si es pública o privada; y en este último caso, si es una asociación (por ejemplo, sindicato) o una persona jurídica mercantil. En relación con las instituciones públicas, resulta relevante comprender el vínculo con el Poder Ejecutivo, lo cual también es considerado en la matriz.

En lo concerniente a la gobernanza, se analiza la estructura de la organización y sus instancias de dirección, así como su elección, y si existe alguna participación (directa o indirecta) de los afiliados o asociados en dichas elecciones.

En lo que se refiere a la cobertura, se estudia los riesgos o contingencias cubiertas (vejez, invalidez, fallecimiento, vivienda, salud, formación, entre otros) y cuáles son los beneficios otorgados (jubilación, pensión, servicios de salud, subsidios, préstamos, entre otros), y si estos se encuentran complementados² con servicios sociales (capacitación, centros de recreación, auxilio funeral, préstamos, servicios o productos diferenciados a través de convenios).

El estudio de las coberturas se complementa con la determinación de las fuentes de financiación; es decir, si existen aportes patronales, de los afiliados o estatal; así como si los servicios ofrecidos deben ser pagados al menos parcialmente.

El estudio prosigue con el análisis de la forma en que son administrados los recursos y riesgos, así como de si hay un fondo de reserva y cómo se encuentra supervisada la entidad.

Luego de la presentación del primer informe y la reunión realizada con los representantes de la DM, se ha solicitado incorporar información sobre la cantidad de afiliados y el volumen de recursos administrados para los casos bajo estudio.

¹ Se considera el concepto de pilares para un sistema de pensiones que toma en cuenta los siguientes: pilar 1, sistema obligatorio y general administrado por el Estado, usualmente de beneficio definido (BD) con topes a los beneficios; pilar 2, sistema obligatorio complementario, donde la administración puede ser pública o privada y el sistema puede ser de BD o CD (contribución definida); y el pilar 3, de adhesión voluntaria. En caso de que la institución analizada no cuente con una prestación de pensiones, se consigna como N/A.

² En algunos casos analizados los servicios sociales son su objeto, y no complementarios.

► Conclusiones y principales hallazgos

Ubicación geográfica, alcance territorial y universo

Distribución geográfica de los casos analizados

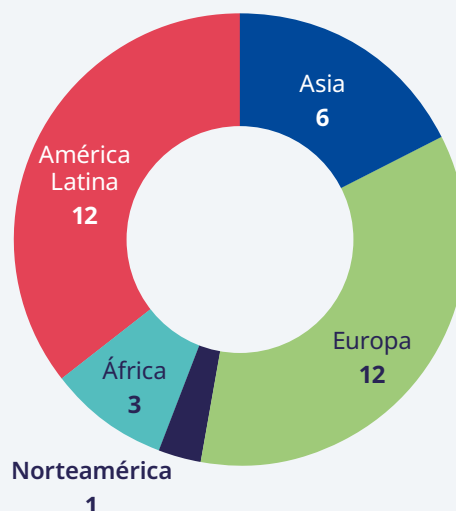
En el siguiente cuadro, se detallan los continentes y cantidad de instituciones que se tenía previsto analizar de acuerdo a los términos de referencia. Si bien en el conteo total se llega al objetivo, en la distribución varía lo realizado atendiendo a la disponibilidad de información.

► Cuadro 1. Casos analizados

Región	Objetivo	Realizado
África		3
América Latina	10	12
Asia	5	6
Europa	15	12
Norteamérica		1
Total	30	34

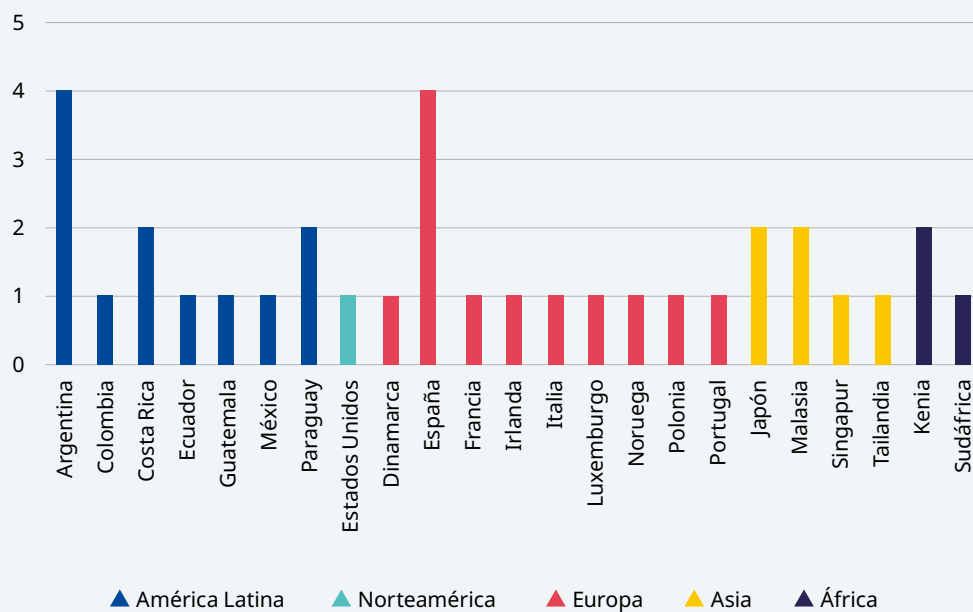
Se compararon 12 casos de América Latina, 12 de Europa, 6 de Asia, 3 de África y 1 de Norteamérica. Si bien podríamos unificar a los de América, atendiendo a la gran diferencia legislativa, se consideró oportuno mantenerlos en segmentos diferenciados.

► Gráfico 1. Distribución geográfica de los casos analizados



En cuanto a la cantidad de casos por país, como se puede apreciar en el siguiente gráfico, se estudiaron 4 tanto de Argentina como de España y 2 de Costa Rica, Paraguay, Japón, Malasia y Kenia. Finalmente, se cuenta con un caso de Estados Unidos, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Polonia, Portugal, Singapur, Tailandia y Sudáfrica.

► Gráfico 2. Cantidad de casos por país



Atendiendo a que el objetivo es analizar la experiencia comparada de instituciones de similares características que reconocen prestaciones o servicios complementarios a los ofrecidos por el sistema de protección social de cada país, resultó muy complicado encontrar estas instituciones debido a que en países con economías más desarrolladas (principalmente mercados financieros más desarrollados) o países muy influenciados por dichos países (por ejemplo, excolonias en África) se utilizan sistemas más orientados a mercados financieros y poco al desarrollo de entidades (mutuales, cooperativas o sindicatos con servicios) para suplir las carencias del Estado o del mercado.

Considerando además que se analizan cuestiones como: a) la seguridad social en la Constitución nacional del país, b) el vínculo de la institución con el Poder Ejecutivo, c) la legislación aplicable, d) la estructura organizativa y e) la supervisión estatal, resulta más complicado recopilar la información de instituciones en Asia y África, donde no se expone claramente las leyes o normativas sobre las que se basan.

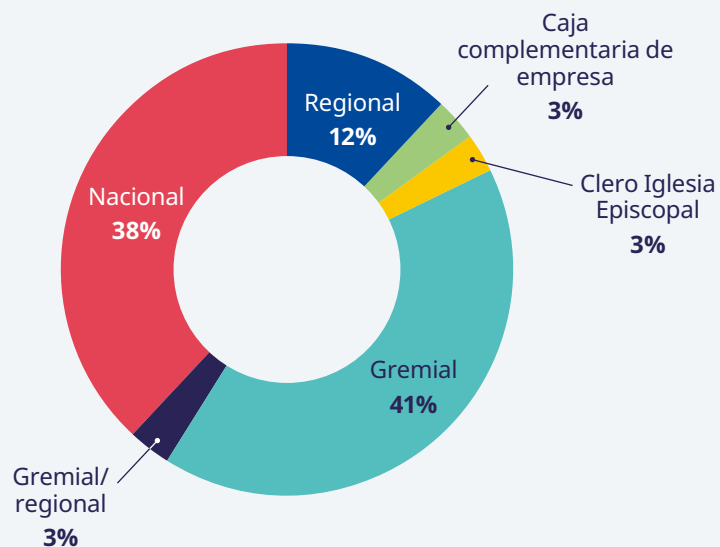
Si bien fueron más de 50 instituciones en distintos continentes y países las consideradas inicialmente, quedaron 34 que se adjuntan en la matriz.

Alcance de las instituciones

La primera cuestión analizada fue conocer el alcance de las entidades bajo estudio; es decir, si se restringían a complementar los beneficios de los empleados de una institución en particular o un gremio (ya fuera regional o nacional), o si abarcaban un espectro más amplio respecto a la condición de los trabajadores (pudiendo ser regional o nacional).

En el siguiente gráfico se puede apreciar que el 38 por ciento de las instituciones tiene alcance nacional, independientemente del rubro o relación laboral del trabajador; mientras que si se tiene en cuenta el rubro o área en la cual este trabaja, el 41 por ciento son organizaciones gremiales a escala nacional. Por otra parte, el 12 por ciento abarca un territorio regional y el 3 por ciento son cajas complementarias de empresa. Finalmente, se completa el estudio con un gremio regional y un Clero Iglesia Episcopal en EE. UU.

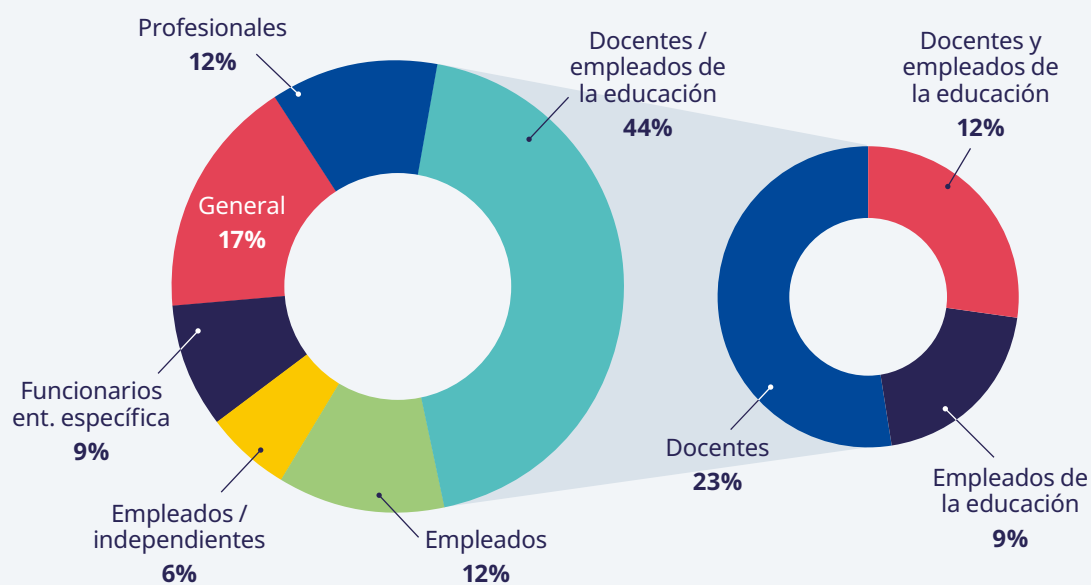
► Gráfico 3. Distribución del alcance de las instituciones



Universo

Cuando se analiza el universo que tienen como objetivo las instituciones estudiadas, el 44 por ciento pertenecen a docentes/empleados de la educación, mientras que el 17 por ciento está orientado a clientes en general. Seguidamente, el 12 por ciento de los organismos abarca a sus propios empleados y el 9 por ciento a funcionarios de entidades específicas. Además, el 12 por ciento de los casos abarca a profesionales (al margen de su condición laboral dependiente o independiente) y el 6 por ciento a empleados independientes (al margen de su condición de profesionales o no).

► **Gráfico 4. Distribución del universo que abarcan las instituciones estudiadas**



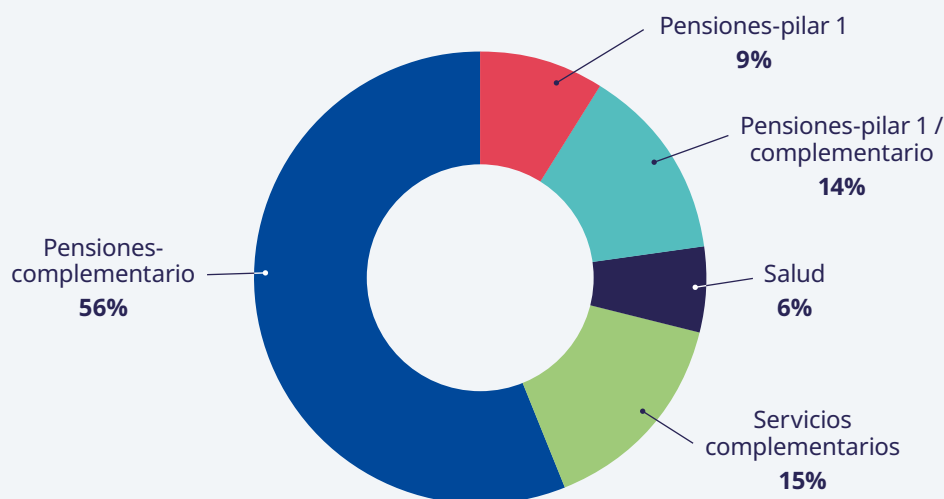
Atendiendo que el objetivo del presente trabajo es analizar la experiencia comparada de instituciones de similares características, se da especial énfasis a las instituciones vinculadas a docentes/empleados de la educación, lo cual representa el 44 por ciento de los casos analizados. De estos, el 23 por ciento son instituciones orientadas exclusivamente a docentes, 9 por ciento a empleados vinculados a instituciones educativas y 12 por ciento a instituciones que no diferencian la condición o rubro profesional mientras el vínculo sea con una institución educativa, lo que denominamos docentes y empleados de la educación.

Pilar y condición de adhesión

Tal como se explicó en la sección 2, en la matriz de casos comparados, tomando como referencia el concepto de sistema multipilar, se identifica en qué pilar del sistema se encuentra el caso analizado, así como si la adhesión o afiliación es voluntaria u obligatoria.

En el siguiente gráfico, se puede apreciar que el 56 por ciento corresponde a pensiones/complementario, seguido por pensiones del pilar 1/complementario³ con el 14 por ciento y pensiones del pilar 1 con 9 por ciento. La distribución se complementa con 6 por ciento de las instituciones orientadas al área de salud y 15 por ciento de servicios complementarios.

► Gráfico 5. Distribución de pilar que administra



Considerando la condición de adhesión, la mayor parte de las instituciones cuenta con adhesión voluntaria: 19 casos a pensiones-complementario, 5 a pilar 1/complementario y 5 a servicios complementarios.

Si se tiene en cuenta la condición de adhesión (obligatoria o voluntaria), se observa 10 casos (29,4 por ciento) con adhesión obligatoria, de los cuales 6 pertenecen a pensiones-complementario y 2 tanto a pilar 1 como a servicios vinculados a salud exclusivamente. Las instituciones con adhesión voluntaria son 21 (61,8 por ciento), mientras que los casos en los que la adhesión es obligatoria o voluntaria, dependiendo de la condición laboral (dependiente o independiente), representan 3 casos (8,8 por ciento) distribuidos entre el pilar 1 y pilar 1/complementario.

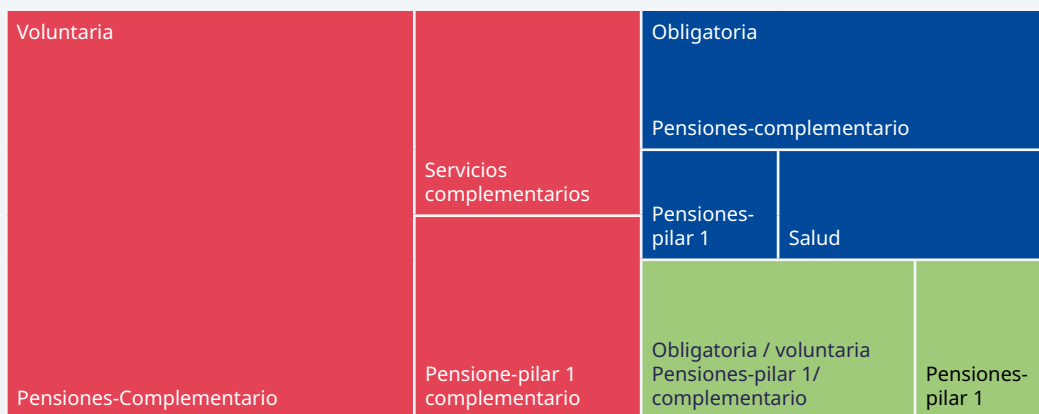
³ Atendiendo a la normativa y la condición del trabajador (dependiente o independiente), pueden caer en la órbita del pilar 1 o ser complementarias (independientemente de si es obligatorio o voluntario).

► Cuadro 2. Distribución de pilar que administra según condición de adhesión

Condición	Pilar	Casos
Obligatoria	Pensiones-complementario	6
	Pensiones-pilar 1	2
	Salud	2
Obligatoria / voluntaria	Pensiones-pilar 1	1
	Pensiones-pilar 1/complementario	2
Voluntaria	Pensiones-complementario	13
	Pensiones-pilar 1/complementario	3
	Servicios complementarios	5

En el siguiente gráfico se plasma tanto la obligatoriedad o no de la adhesión de los afiliados, así como, dependiendo de esta condición, a qué pilar corresponde. Claramente, el mayor porcentaje (38,2 por ciento) corresponde a instituciones en las que la adhesión es voluntaria y están orientadas principalmente a otorgar pensiones complementarias.

► Gráfico 6. Distribución de pilar que administra según condición de adhesión



▲ Obligatoria ▲ Obligatoria / voluntaria ▲ Voluntaria

Constitución nacional y normativa regulatoria

Antes de analizar la naturaleza jurídica de las instituciones estudiadas, se consideró oportuno indagar si los países donde se desarrollan tienen en sus constituciones nacionales referencias específicas a la seguridad social.

En el siguiente gráfico, se observa que el mayor porcentaje (52,9 por ciento) de las instituciones analizadas cuenta con al menos un artículo específico sobre seguridad social en la Constitución nacional de su país, mientras que en el 14,7 por ciento de los casos no se hace una referencia específica a aquella, pero sí a que se delegan a través de leyes los temas de la seguridad social. Finalmente, el 29,4 por ciento de las constituciones no hace referencia alguna a esta.

► Gráfico 7. Seguridad social en las constituciones o leyes



Se pudo constatar que en 19 países, la Constitución nacional hace referencia a la seguridad social con artículos específicos y enunciando el «derecho a la seguridad social»; y en 10 de estos casos hacen una referencia específica a que se podrá acceder a esta a través de instituciones públicas; en 3 casos a que se podrá hacerlo por medio de instituciones públicas, privadas o mixtas; y en 5 casos se hace referencia a que se podrá acceder a prestaciones complementarias mediante las instituciones privadas. Finalmente, en 1 caso se hace referencia a que se podrá acceder a través de instituciones públicas con participación de los beneficiarios.

► Cuadro 3. Referencias en la Constitución nacional

Referencia en CN	Referencia	Cantidad
Artículos específicos	Derecho a la seguridad social. Se podrá acceder a prestaciones complementarias través de instituciones privadas.	5
	Derecho a la seguridad social. Se podrá acceder a través de instituciones públicas, privadas o mixtas.	3
	Derecho a la seguridad social. Se podrá acceder a través de instituciones públicas.	10
	Derecho a la seguridad social. Se podrá acceder a través de instituciones públicas con participación de los beneficiarios.	1
Delega en las leyes	Leyes específicas	5

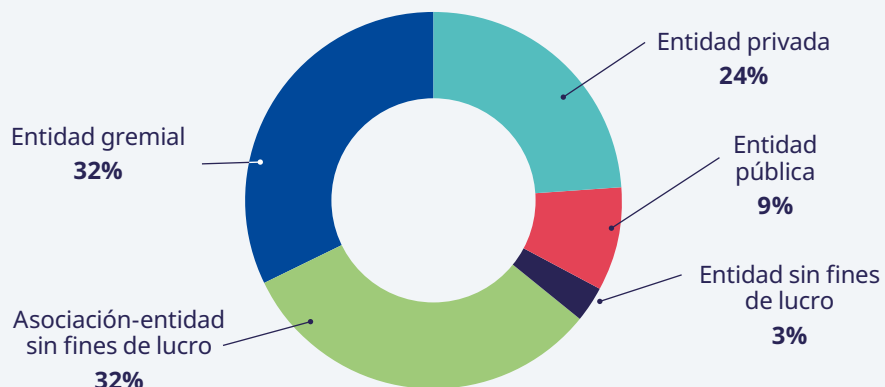
Naturaleza jurídica

A la hora de analizar la naturaleza jurídica se buscó realizar una clasificación más profunda que la clásica separación en entidad pública y privada. A efectos de este análisis, una entidad pública es aquella creada por una ley específica, donde sus autoridades las nombra directa o indirectamente el Poder Ejecutivo y cuya gestión se regula por normativas de la función pública.

En el caso de las entidades privadas, son las consideradas corporaciones o sociedades anónimas, cuya gestión está regulada en un mercado competitivo. En cuanto a las entidades gremiales, se refieren a sindicatos o asociaciones de un área o profesión específica; mientras que las asociaciones-entidades sin fines de lucro son aquellas abiertas al público en general. Y tenemos un caso muy particular, donde definimos como entidad sin fines de lucro a una que se haya constituido por una ley específica cuya administración es privada o al menos no se regula por las normativas de la función pública.

Teniendo en mente estos conceptos, el 32 por ciento de las instituciones analizadas son asociaciones sin fines de lucro, seguidas también por 32 por ciento de entidades gremiales y 24 por ciento de entidades privadas. En menor proporción, se encuentran las entidades públicas con 9 por ciento y entidades sin fines de lucro con 3 por ciento de los casos.

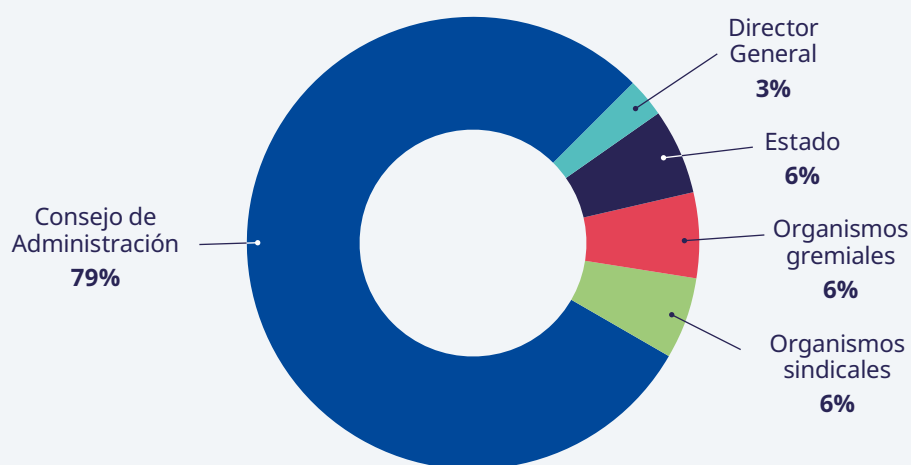
► Gráfico 8. Distribución de ámbito de aplicación



Gobernanza (organización, dirección y elección)

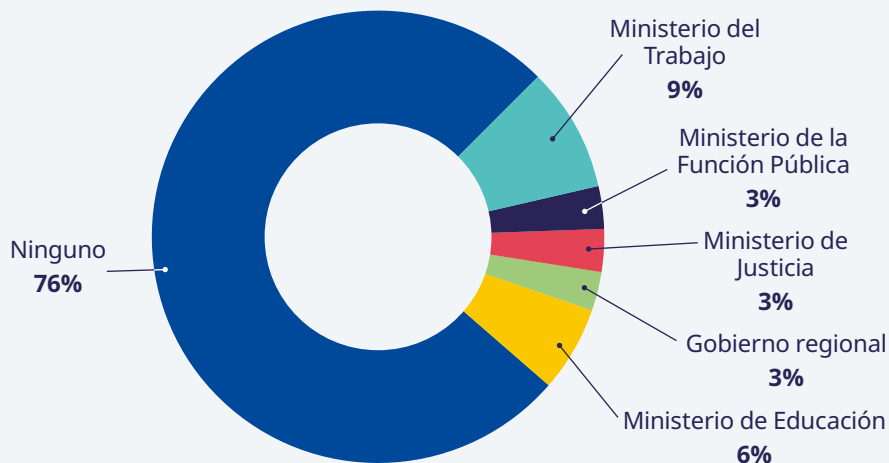
En relación con la gobernanza de los casos bajo estudio, el primer punto fue considerar cómo está organizada la dirección de la institución. Así, en el 79 por ciento de los casos, un Consejo de Administración dirige la entidad, el Estado administra en el 6 por ciento de las instituciones estudiadas y, del mismo modo, los organismos gremiales y sindicales abarcan el 6 por ciento cada uno. Finalmente, tenemos un caso excepcional, donde el Director General es el único responsable de la gestión.

► Gráfico 9. Distribución del órgano directivo



En cuanto a la vinculación con el Poder Ejecutivo, 76 por ciento de las entidades no tienen vínculo directo con este; y en los casos en los que lo tienen (o través de un ministerio): el 9 por ciento tiene un vínculo directo con el Ministerio del Trabajo, el 6 por ciento con el Ministerio de Educación y el 3 por ciento con el Ministerio de la Función Pública y con el Ministerio de Justicia. Por último, si bien no tiene vínculo directo con el Poder Ejecutivo nacional, al pertenecer la entidad a un país organizado como federaciones cuyas normativas son federales, se vincula directamente con el gobierno regional.

► Gráfico 10. Distribución de vínculos con el Poder Ejecutivo



En lo que respecta a cómo son elegidas las autoridades, en la mayoría de los casos los afiliados tienen participación en la elección de su órgano directivo, aunque difieren en la forma de participación. Cuando la institución está dirigida por un Consejo de Administración, en 12 de las instituciones analizadas (35,3 por ciento del total) los afiliados eligen a todos sus miembros por medio del voto directo en una asamblea, mientras que en 2 casos (5,9 por ciento) se elige de manera directa al menos parcialmente a los miembros del Consejo y en 5 casos (14,7 por ciento) se elige de manera indirecta a las autoridades del Consejo a través de la elección de un Cuerpo de Delegados.

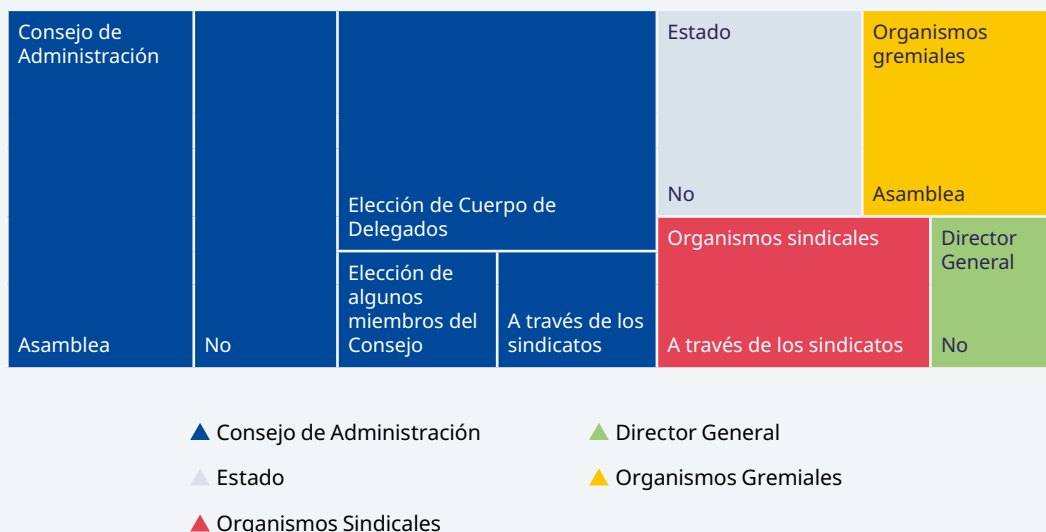
Hay un caso particular donde no se elige directamente o indirectamente a las autoridades del Consejo de Administración, sino que lo hacen las autoridades de un sindicato que previamente fueron elegidas de manera directa, pero no con el objetivo específico de elegir a las autoridades de la entidad, como sería el caso del Cuerpo de Delegados.

Finalmente, en el 20,6 por ciento de los casos no se eligen directamente o indirectamente a las autoridades del Consejo, ya sea por ser una entidad privada (participación por acciones) o porque sean nombradas directamente por un organismo del Poder Ejecutivo.

► **Cuadro 4. Distribución de participación de afiliados según órgano directivo**

Órgano directivo	Participación de afiliados en la elección	Cantidad
Consejo de Administración	A través de los sindicatos	1
	Asamblea	12
	Elección de Cuerpo de Delegados	5
	No	7
	Elección de algunos miembros del Consejo	2
Director General	No	1
Estado	No	2
Organismos gremiales	Asamblea	2
Organismos sindicales	A través de los sindicatos	2

► Gráfico 11. Distribución de participación de afiliados según órgano directivo



Riesgos cubiertos y servicios sociales

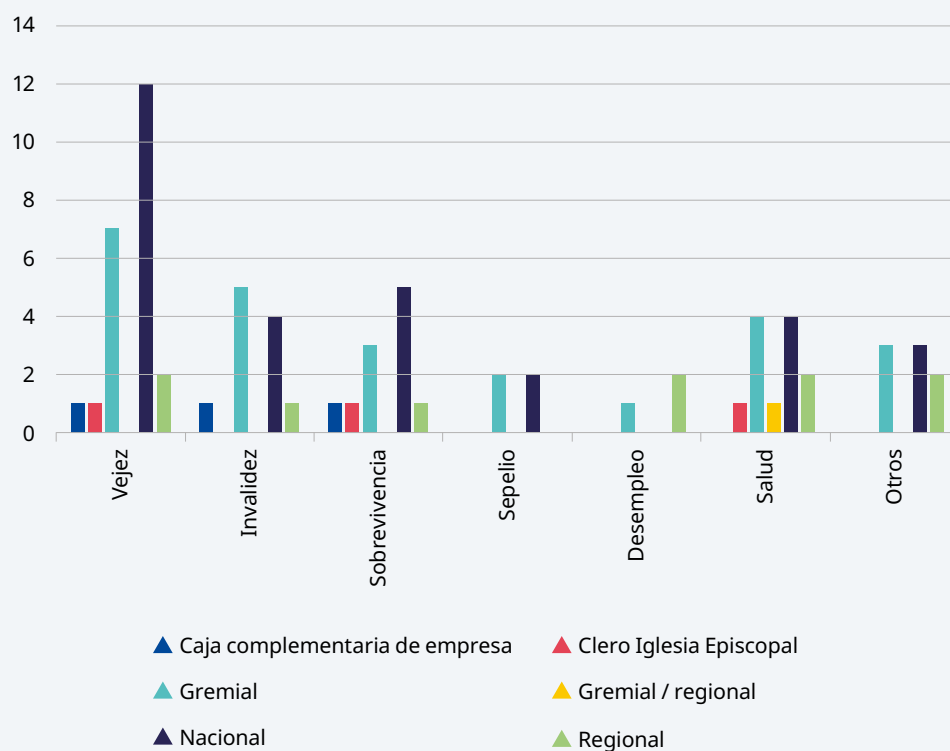
Riesgos cubiertos

En esta sección se analizaron cuáles son los principales riesgos que buscan cubrir las instituciones bajo estudio. Se clasificaron así estos (ya estuvieran en pilar 1 o complementario, obligatorio o voluntario) en:

- **Vejez:** cubierto por las pensiones básicas o complementarias.
- **Invalidez:** cubierto por subsidios para los casos parciales y transitorios y/o pensiones para los casos permanentes.
- **Sobrevivencia:** cubierto por subsidios o pensiones para los derechohabientes.
- **Sepelio:** también cubre el riesgo de fallecimiento; pero, a diferencia de la sobrevivencia, este producto está enfocado en asistir a los gastos de sepelio como su objeto específico, cuyo monto es relativamente bajo comparado con los de sobrevivencia.
- **Desempleo:** cubierto por subsidios (no necesariamente vinculados al ingreso que tenía el trabajador).
- **Salud:** cubierto por la provisión del servicio y/o medicamentos, como por subsidios para asistir con los gastos.
- **Otros:** entran coberturas de créditos, asistencia para la vivienda, capacitación y asistencia social.

El riesgo que más instituciones cubren es la vejez; específicamente, 23 casos otorgan esta cobertura, de los cuales 12 tienen alcance nacional, 7 gremial, 2 regional, 1 caja complementaria y 1 Clero Iglesia.

► Gráfico 12. Riesgo cubierto según alcance de las instituciones



Salud es el segundo riesgo más cubierto; beneficio otorgado por: 4 entidades gremiales, 4 nacionales, 2 regionales, 1 Clero Iglesia y 1 gremial/regional.

El riesgo de invalidez también es cubierto por: 5 entidades gremiales, 4 nacionales, 1 regional y 1 caja complementaria.

Otros riesgos cubiertos son: sobrevivencia (11 instituciones), sepelio (4) y desempleo (3).

Servicios complementarios

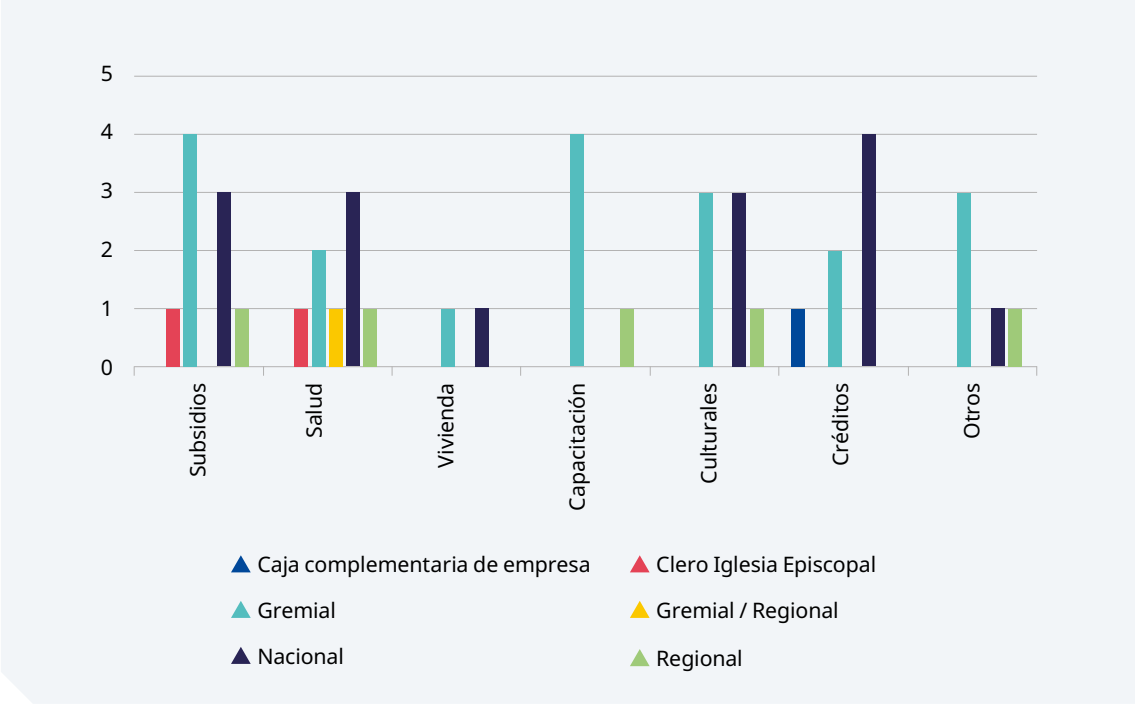
A diferencia de lo abordado en la sección anterior, donde se considera que los riesgos cubiertos son el objeto principal de las entidades examinadas, en esta sección se analizó si ofrecen servicios complementarios, entre los que podemos citar:

- **Subsidios:** pagos monetarios por fallecimiento, nacimiento, casamiento, accidentes, reposo médico y utilización de unidad de terapia intensiva.
- **Salud:** ya sea pagos monetarios para asistir parcialmente con los costos, los aranceles preferenciales o la provisión de los servicios.
- **Vivienda:** concesión de créditos con tasas preferenciales o desarrollo de complejos de viviendas.
- **Capacitación:** ya sea capacitaciones específicas en caso de instituciones gremiales o profesionales o capacitaciones de índole general.

- ▶ **Culturales:** organización de excursiones, eventos sociales y otorgamiento de aranceles preferenciales en hoteles.
- ▶ **Créditos:** créditos a tasas preferenciales para sus asociados.
- ▶ **Otros:** asistencia social y legal.

Algunas organizaciones brindan servicios complementarios. Al respecto, el riesgo de salud es cubierto por 8 instituciones, de las cuales 3 son nacionales, 1 del Clero Iglesia, 2 gremiales, 1 gremial/regional y 1 regional.

▶ **Gráfico 13. Servicios complementarios según alcance de las instituciones**



Otro servicio que ofrecen 9 entidades son subsidios: 3 son organismos nacionales, 1 Clero Iglesia, 4 gremiales y 1 regional.

Así también, 7 instituciones brindan beneficios culturales y de créditos, mientras que 2 dan alternativas de vivienda y 5 de capacitación.

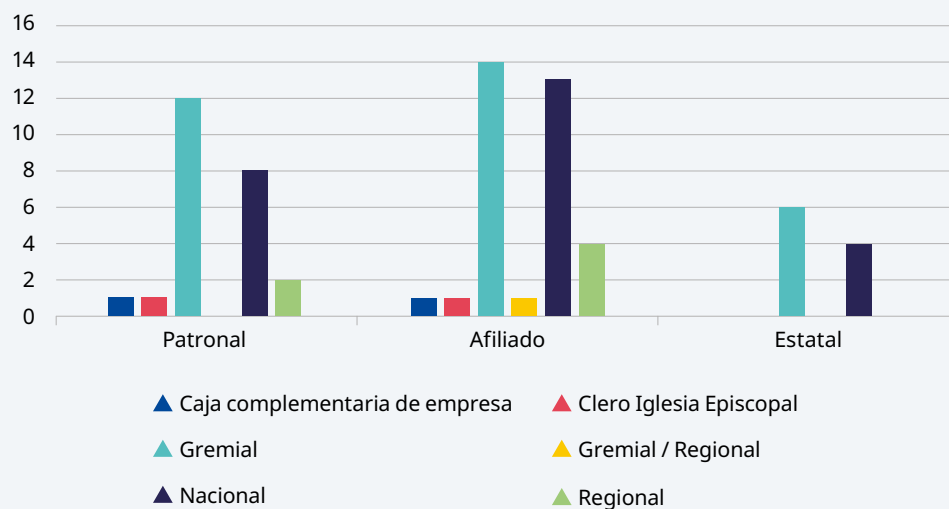
Fuentes de financiación

Financiación de riesgos cubiertos

En lo que respecta a la fuente de financiación para la cobertura de los riesgos, todas las instituciones reciben aportes de sus afiliados, mientras que 24 también son financiadas por el patrón y 10 por el Estado (ya sea como patronal o como Estado).

Entre los casos con financiación patronal, 8 entidades son de alcance nacional, 12 gremial, 2 regional, 1 Clero Iglesia y 1 caja complementaria. Por otra parte, 4 nacionales y 6 gremiales reciben ayuda estatal.

► Gráfico 14. Financiación según alcance de las instituciones



Atendiendo a que ya se conoce quiénes contribuyen a la financiación y teniendo en cuenta que la principal cobertura es el riesgo de vejez, se ha realizado una clasificación para conocer cómo es administrado ese riesgo o sistema:

- **BD:** beneficio definido
- **Cap. ind.:** capitalización individual
- **PAYG:** siglas en inglés para «Pay As You Go», concepto utilizado en vez de «reparto», ya que la financiación no es realizada íntegramente por los trabajadores activos, sino que existe financiación por parte del Estado.
- **Cap. colectiva:** capitalización colectiva
- **Cob. de riesgos:** determina el costo de la cobertura de riesgos.

► Cuadro 5. Forma de administración de riesgos

Instituciones	BD	Cap. ind. o PAYG	Cap. colectiva	Cap. ind.	Cob. de riesgos	PAYG	Total
Caja complementaria de empresa		1					1
Clero Iglesia Episcopal	1						1
Gremial		1	1	2	4	2	10
Gremial/regional					1		1
Nacional			1	11	1		13
Regional				2	1		3
Subtotal	1	2	2	15	7	2	29

Financiación de servicios complementarios

En lo que respecta a la financiación de los servicios complementarios, en todos los casos que el afiliado elige u opta por el servicio existe al menos un pago parcial por parte de este. Dependiendo del costo del servicio, ese porcentaje es mayor o menor.

En algunos casos, cuando existe un servicio como la entrega masiva de kits escolares, el costo es asumido por la institución.

Cuando el servicio es tercerizado, los costos son asumidos íntegramente por el afiliado, y lo que se obtiene a través de la institución es un arancel preferencial.

Supervisión

En cuanto a la supervisión de las entidades, el 56 por ciento de los casos lo está por una entidad financiera especializada, pudiendo ser la Superintendencia de Pensiones, la Superintendencia de Seguros, la Comisión Nacional de Valores⁴ u otra similar.

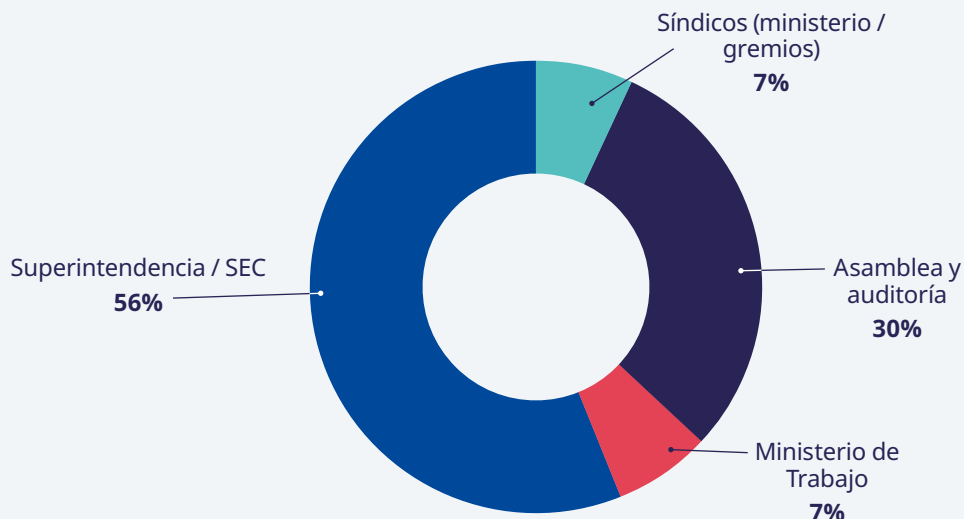
En algunos casos, la supervisión obedece a que se encuentra expresamente detallada en una norma constitutiva (ley o resolución), mientras que en otro a que cae en el ámbito de una normativa de orden general (por ejemplo, la ley de entidades financieras).

En el 30 por ciento de los casos, las instituciones no tienen una entidad específica asignada como supervisora, pero cuentan con órganos de control, como los de Auditoría Interna o Junta de Vigilancia, Auditoría Externa y Asamblea de Socios.

En el 7 por ciento de los casos, el encargado de la supervisión es un síndico designado por la entidad de la cual depende, pudiendo ser un ministerio o un gremio en particular. El 7 por ciento restante tiene la supervisión directa del Ministerio de Trabajo.

⁴ La Security Exchange Commission (SEC) es equivalente a una Comisión Nacional de Valores.

► Gráfico 15. Entes supervisores



De acuerdo al tipo de institución, dentro de los casos analizados, la Superintendencia regula 15: 7 nacionales, 3 regionales, 4 gremiales y 1 Clero Iglesia.

Otros organismos del Estado también se encargan de fiscalizar, como el Ministerio de Trabajo en 2 casos, para una institución nacional y otra regional.

La asamblea y la auditoría son las formas de control en 8 casos: 3 nacionales, 3 gremiales, 1 gremial/regional y 1 caja complementaria. Por otra parte, 2 gremios son supervisados por síndicos (ministerio/gremios).

► Cuadro 6. Supervisión según alcance de las instituciones

Instituciones	Ministerio de Trabajo	Superintendencia / SEC	Síndicos (ministerio/gremios)	Asamblea y auditoría	Total general
Caja complementaria de empresa				1	1
Clero Iglesia Episcopal		1			1
Gremial		4	2	3	9
Gremial/regional				1	1
Nacional	1	7		3	11
Regional	1	3			4
Subtotal	2	15	2	8	27

► Recomendaciones

Gobernanza

El libro *Financiación de la protección social*⁵ define «la gobernanza financiera como el conjunto de los instrumentos del sistema global de gobernanza de un Sistema Nacional de Protección Social, cuya finalidad es asegurar:

- a) la eficacia (que el sistema de protección social otorgue el nivel de protección contemplado en la(s) ley(es) y objetivos de las políticas);
- b) la eficiencia (que lo haga de la manera más eficiente posible);
- c) la sostenibilidad (que sea financiera, fiscal y económicamente sostenible a largo plazo y asista a los responsables de la adopción de decisiones); y
- d) la transparencia (que la utilización de recursos en el sector de la protección social sea transparente)».

La normativa, ya sea una ley, reglamento y/o estatutos, debe procurar el cumplimiento de los objetivos mediante el establecimiento de definiciones claras respecto a la gestión, administración y supervisión de las instituciones, y buscando asegurar la eficacia, la viabilidad y la transparencia de la gobernanza financiera.

Trasladando este concepto general a los casos analizados, hemos visto que todos están basados en una ley (nacional o al menos federal) independientemente de si fueron leyes específicas o generales.

En el caso de la DM, en primer lugar, se debería analizar si le fuese aplicable alguna ley existente, como la de mutuales, de cooperativas o sindicatos, o alguna de beneficios jubilatorios complementarios. En caso contrario, se debería tratar de establecer una ley específica con el fin de evitar modificaciones en la normativa en función de los cambios de tendencia de los gobiernos.

La capacidad de una institución para alcanzar sus objetivos debe ser monitoreada constantemente, por lo que es esencial contar con instrumentos que midan y evalúen los resultados y corrijan los métodos ineficientes. La experiencia internacional ha demostrado que no existe un único régimen óptimo de supervisión.

Se recomienda utilizar las Directrices sobre Buena Gobernanza de la Asociación Internacional de la Seguridad Social como guía para establecer los órganos y procesos de administración y supervisión de acuerdo a las mejores prácticas.

Prestaciones

De las diferentes prestaciones, principalmente las consideradas como servicios complementarios, la elección del servicio a ofrecer dependerá de la posibilidad de financiación (con recursos propios o copagos), así como de la capacidad de administración.

Seguidamente se establecen algunas recomendaciones de servicios complementarios que se podrían implementar.

⁵ Michael Cichon, Wolfgang Scholz, Arthur van de Meerendonk, Krzysztof Hagemejer, Fabio Bertranou y Pierre Plamondon. 2006. *Financiación de la protección social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y OIT.

► **Sepelio**

En algunos casos estudiados se otorga un servicio o subsidio específico para los sepelios, utilizado en paralelo con cualquier seguro de vida o cobertura de supervivencia que se tenga y empleado para sufragar exclusivamente los gastos de sepelio. No se necesita estar como beneficiario declarado para recibir el reembolso; lo relevante es demostrar que se han realizado los gastos en favor del titular del beneficio.

Usualmente a montos bajos, en algunos casos se ofrecen los servicios en vez del pago en dinero del subsidio para obtener mejores costos por medio de una negociación institucional. Mediante una buena negociación y administración de este servicio, se puede conseguir igualar el costo a escala nacional o brindar el servicio en lugares en los que usualmente aquel resulta prohibitivo.

Establecer el costo no es complicado una vez determinados el universo o población a cubrir y los capitales a «asegurar». Dependiendo del costo, que usualmente no es muy elevado, puede ser absorbido al menos parcialmente por la institución.

► **Subsidios para servicios de la salud**

Los costos vinculados a servicios de la salud suelen ser elevados, principalmente en relación con enfermedades complejas o accidentes inesperados; y brindar un seguro de salud (administrar el riesgo) o proveer el servicio (clínicas u hospitales) resulta complejo. Una alternativa sería otorgar subsidios para asistir en la financiación de los costos.

En un primer momento se puede comenzar con casos puntuales, teniendo como ejemplos entre los casos analizados los subsidios por días de internación en una unidad de terapia intensiva (UTI). En estos, se otorga un pago por la cantidad de días de internación en UTI a partir de unos días de carencia (2 o 3) hasta un máximo de 15 días. La idea no es asumir todo el costo, sino asistir al titular teniendo en consideración los altos costos de la UTI.

Posteriormente se pueden incorporar pagos únicos para casos de enfermedades altamente costosas.

Para establecer el costo, se requiere determinar el universo o población y los conceptos a cubrir (UTI, enfermedades graves, entre otros), así como los capitales a «asegurar». Dependiendo del costo, este puede ser absorbido al menos parcialmente por la institución.

► **Aranceles preferenciales**

En relación con los elevados costos de los servicios de la salud, es una alternativa interesante utilizar el peso del volumen de afiliados para establecer relaciones comerciales con empresas prestadoras de servicios, ya sea para seguros de salud o directamente aranceles preferenciales para cuando se realizan pagos de bolsillo.

En algunos casos se utiliza a la institución como «tomador» del seguro, y los afiliados eligen de manera voluntaria su adhesión al plan. Cada quien será así responsable del costo del plan elegido, pero tendrá un precio preferencial.

► **Kits escolares**

Teniendo en cuenta que la DM se encuentra conformada por profesionales vinculados a la educación, principalmente docentes, entre los casos analizados, varias instituciones otorgan un kit escolar consistente en el guardapolvo para los docentes (utilizado de manera obligatoria en algunas instituciones educativas), así como unos insumos escolares para iniciar el año escolar.

Aprovechando el volumen de compra, se puede conseguir mejores precios, y los afiliados crean un vínculo de pertenencia con la institución.

Dependiendo de los insumos o indumentaria (guardapolvos) que se utilicen en el país, se podría armar un kit de acuerdo a las necesidades particulares de ciertas regiones geográficas o nivel educativo (preescolar, primaria y secundaria).

En los casos analizados, este costo es absorbido por la institución y financiado con sus cuotas sociales. Dependiendo del kit que se decida armar, el costo puede ser financiado por la institución o mediante copagos mínimos dentro de una pequeña gama de elección.

Servicios sociales

Entre los diferentes servicios sociales que ofrecen las instituciones analizadas, los casos que resultan interesantes son los siguientes:

► Asesoramiento jubilatorio

En tanto en algunos países resulta muy complejo entender la maraña legislativa relacionada con la jubilación a la que se tendrá derecho, se ofrecen instructivos y hasta entrevistas personalizadas para analizar los casos puntuales.

También se realizan inducciones a la condición de jubilado, donde se realizan charlas y capacitaciones para que el trabajador se prepare para la jubilación emocionalmente y para que se haga cargo de todos los derechos con que cuenta.

Todos estos servicios son asumidos por las instituciones en los casos analizados.

Organización de eventos

Varias instituciones organizan eventos sociales para que los jubilados puedan interactuar, algunas veces acompañados de acciones específicas, como la constatación de supervivencia para continuar cobrando la jubilación o programas de salud. Estos eventos son financiados principalmente por la institución.

En instituciones más organizadas se planean viajes buscando aprovechar el volumen de participantes y la temporada baja para obtener precios accesibles costeados principalmente por el afiliado.

► Asistencia al adulto mayor

La función del asistente social es visitar y controlar la situación y condiciones de vida del adulto mayor. Este programa se brinda a personas de cierta edad o a quienes hayan sido beneficiados con pensiones por incapacidad.

El costo del servicio es financiado por la institución, que usualmente ofrece servicios de cuidado de la salud, por lo que estaría en su área de competencia. De cualquier manera, se podría implementar un proyecto para medir el impacto antes de extenderlo.

► Asesoramiento legal

Varias instituciones, usualmente vinculadas a gremios profesionales, ponen a disposición de sus afiliados asesoramiento legal sobre la actividad que desempeñan, pero no abarca cuestiones particulares ni acompañamiento en juicios.



Organización
Internacional
del Trabajo

Oficina de la OIT para los Países Andinos

Calle Las Flores 275
San Isidro
Lima - Perú

(511) 615 0300