

# EUROSAI

VII Kongres Kraków 2008

## TEMA 3: AUDITORÍA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

### AUDITORÍA DE LOS PROGRAMAS DE INSERCIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISACAPACIDAD

#### DOCUMENTO DE DEBATE

REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E  
IRLANDA DEL NORTE  
NATIONAL AUDIT OFFICE



National Audit Office

Londres, marzo de 2008

## **Auditoría de los programas de inserción laboral de personas con discapacidad**

### **Documento de debate**

1. El presente documento trata de la inserción laboral de personas con discapacidad, estudiando en particular:

- el enfoque de los gobiernos de los países miembros de la EUROSAT hacia la cuestión de ayudar a personas con discapacidad en la búsqueda y la conservación del puesto de trabajo;
- los tipos de auditorías que realizan respecto de estos programas las EFSs de los países miembros de la EUROSAT y sus resultados más importantes;
- las dificultades más comunes encontradas durante la realización de dichas auditorías y de sus posibles soluciones; así como
- los posibles puntos de debate del Congreso EUROSAT.

El documento se basa en el análisis de una encuesta realizada entre las 26 EFSs y en el estudio de la literatura pertinente. Los Autores desean expresar su agradecimiento a Colegas de la Entidad Fiscalizadora Superior de Estonia, Islandia, Suecia y Suiza por su ayuda en la elaboración del Tema, así como a todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores que hayan completado el cuestionario.

### **Introducción y panorama general de la actividad de las EFSs**

2. El control de la manera en que los gobiernos utilizan los fondos públicos para mejorar la asistencia social es un reto importante para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs). Tanto la escala de los gastos como materialidad de los programas que los gobiernos ofrecen a los beneficiarios hacen que muchas EFSs destinen considerables recursos a la auditoría de los programas sociales.

3. Todos los gobiernos proporcionan algunas formas de apoyo a personas con discapacidad en la búsqueda de trabajo. Este apoyo puede marcar la diferencia entre dependencia e independencia, puede asimismo ofrecer la posibilidad de contribuir plenamente a la sociedad. En los Estados miembros de la Unión Europea y de la OCDE, una de siete personas, en promedio, está clasificada como persona con discapacidad<sup>1</sup>, y en muchos Estados este porcentaje sigue creciendo. Aumenta también el número de personas que reclaman al Estado prestaciones financieras, debido a que su discapacidad les impide tener un empleo

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/health-eu/my\\_health/people\\_with\\_disabilities/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health-eu/my_health/people_with_disabilities/index_en.htm), enero 2007; OCDE, *Transforming Disability into Ability; Policies to promote work and income security for disabled people*, 2003, página 24.

remunerado. Al comenzar a beneficiarse de la ayuda pública, estas personas ya no regresan a la vida laboral activa<sup>2</sup>.

4. Los beneficios que el trabajo aporta a las personas discapacitadas son generalmente conocidos. Aparte del de ganar dinero, estos incluyen el desarrollo de la autoconfianza y de las nuevas cualificaciones, el mejoramiento del estado de salud y la posibilidad de encontrar gente. Los gobiernos de los Estados miembros de la EUROSAI destinan importantes recursos a los programas de apoyo a personas con discapacidad en la búsqueda y la conservación del trabajo. Dichos programas pueden presentar un enfoque basado en la compensación (prestación de apoyo financiero como alternativa al trabajo) o en la integración (ayuda a personas con discapacidad en la búsqueda y la conservación del empleo), o bien la combinación de los dos. Los programas pueden ser realizados por gobiernos centrales, gobiernos locales, empresas privadas u organizaciones sin fines de lucro. Es frecuente, sin embargo, que sean realizados por varios de los organismos arriba mencionados al mismo tiempo.

5. Las EFSs de los Estados miembros de la EUROSAI emprenden un amplio espectro de actividades para controlar los programas de apoyo a personas con discapacidad. Algunas están realizando auditorías financieras, un pequeño grupo ha llevado a cabo auditorías de la realización de tareas, otras han hecho muy poco en este campo, en particular en los casos en los que los programas no se desarrollaban por un gobierno central. Durante la realización de su trabajo, las EFSs han afrontado muchos desafíos, tales como la mala calidad o los datos incompletos, las dificultades de la auditoría en los casos en los que el derecho a la prestación dependía de un certificado médico, la complejidad organizacional en la realización de algunos programas, la sensibilidad del tema, así como las dificultades en la evaluación del impacto de las intervenciones hechas con el fin de ayudar a las personas a encontrar trabajo.

### **Contexto de trabajo de las EFSs: programas de inserción laboral de personas con discapacidad**

#### *Definiciones de la discapacidad*

6. En los Estados miembros de la EUROSAI, la discapacidad tiene diferentes definiciones. La legislación antidiscriminación tiende a definir la discapacidad como una “deficiencia”. Los ejemplos proporcionados por las EFS de las definiciones legales utilizadas en diferentes

---

<sup>2</sup> OCDE, *Transforming Disability into Ability; Policies to promote work and income security for disabled people*, 2003, página 10.

países indican que alrededor de la mitad (47 %) de instituciones definen la discapacidad como una deficiencia que produce disminución de la capacidad de funcionamiento. En la mayoría de los casos la discapacidad se define como una actual deficiencia física, mental o intelectual.

En Estonia, por ejemplo, la discapacidad es definida como la pérdida o anomalía de una estructura o función anatómica, fisiológica o psicológica de una persona.

En Irlanda, en cambio, la definición de la discapacidad incluye una “presencia en el cuerpo de organismos que provocan o pueden provocar una dolencia o enfermedad crónica”. Esta definición incluye también una “discapacidad que existe en el presente o haya existido anteriormente y ya no existe, o que pueda existir en el futuro”.

7. La mitad de las EFSs que han respondido el cuestionario han indicado que sus respectivos países utilizaban la misma definición de la discapacidad tanto en la legislación antidiscriminatoria como para los fines del otorgamiento de las prestaciones estatales. En los países en los que se utilizan diferentes definiciones, el ámbito de la definición de la discapacidad que determina el derecho a prestaciones estatales es generalmente más limitado. Los criterios adicionales de calificación para las prestaciones estatales pueden incluir, por ejemplo, la evaluación del grado en que la discapacidad afecta la capacidad de trabajar del solicitante o el requisito según el cual la evaluación de la discapacidad debe ser efectuada por un determinado grupo o una determinada institución. El 88 % de los encuestados han indicado que la evaluación médica se realizaba por un médico autorizado por el Estado. En los casos en los que existen requisitos adicionales para evaluar la discapacidad, el número de las personas que perciben prestaciones estatales es más bajo del número de las personas que gozan de protección contra la discriminación.

Distintas definiciones existen en Suiza. La ley sobre la seguridad social no proporciona una definición general de la discapacidad, utilizando en cambio un concepto más limitado de "invalidez". Existen tres criterios de la discapacidad: la deficiencia en la salud que conduce a la incapacidad para ganarse la vida (criterio médico), la incapacidad permanente o de larga duración para ganarse la vida (criterio económico) y la causalidad entre estos criterios.

### **Enfoque de la integración laboral de personas con discapacidad**

8. Una de las tareas de control de las EFSs es la de examinar las diferentes actividades del gobierno. La OCDE ha clasificado los programas de apoyo a personas con discapacidad en edad laboral como basados en la **integración** (ayuda en la búsqueda y la conservación del puesto de trabajo) y basados en la **compensación** (apoyo financiero como alternativa al

trabajo)<sup>3</sup>. La figura 1 abajo presenta algunas de las formas más comunes de apoyo de integración.

**Fig. 1: Tipos de apoyo al empleo de las personas con discapacidad**

<b>Tipo de apoyo</b>		<b>Tipo de apoyo</b>	
Apoyo en la búsqueda de trabajo	Ayuda en la búsqueda de un apropiado puesto de trabajo mediante la adecuación de las vacantes a las cualificaciones, la elaboración del CV y la preparación a la entrevista laboral.	Centros de trabajo protegido	Empresa establecida especialmente para dar empleo a personas con discapacidad.
Adaptación del puesto de trabajo	Adaptación del puesto de trabajo dotándolo de sillas especiales o equipo informático indispensable para que las personas con discapacidad puedan realizar un trabajo remunerado.	Apoyo en el trabajo	Apoyo a personas empleadas en la conservación del puesto de trabajo, por ejemplo, apoyo en el manejo de los cambios estructurales del trabajo.
Subvención directa al salario	Subvención a los empleadores para compensar la supuesta diferencia de rendimiento en caso de emplear a una persona con discapacidad.	Formación	Formaciones adicionales aparte de las habitualmente organizadas con el fin de facilitar a personas con discapacidad a comenzar a trabajar.
Responsabilidad del empleador por la conservación del puesto de trabajo	Obligaciones impuestas a los empleadores de apoyar a personas con discapacidad en la conservación del puesto de trabajo.	Promoción del autoempleo	Apoyo a personas con discapacidad en la puesta en marcha de su propio negocio.

9. Una de las preguntas del cuestionario dirigido a las EFSs se refería a la clasificación del nivel de materialidad de los programas en “alto”, “mediano” o “bajo”, tanto desde el punto de vista del número de participantes como del nivel de los gastos. Respecto del número de participantes, el nivel de materialidad de "apoyo en la búsqueda de trabajo" ha sido calificado

<sup>3</sup> OCDE, *Transforming Disability into Ability; Policies to promote work and income security for disabled people*, 2003, página 126.

por la mayoría de los países como “alto” en comparación con otros tipos de programas <sup>4</sup>. En segundo lugar entre los programas prioritarios ha sido mencionada la formación<sup>5</sup> (Fig. 2). Respecto del nivel total de los gastos, el nivel de materialidad de la formación ha sido definido por la mayoría de los países como “alto” en comparación con otros tipos de programas <sup>6</sup>. En segundo lugar han sido mencionados los centros de trabajo protegido<sup>7</sup> (Fig. 3).

Fig. 2: Programas prioritarios nacionales según el número de participantes

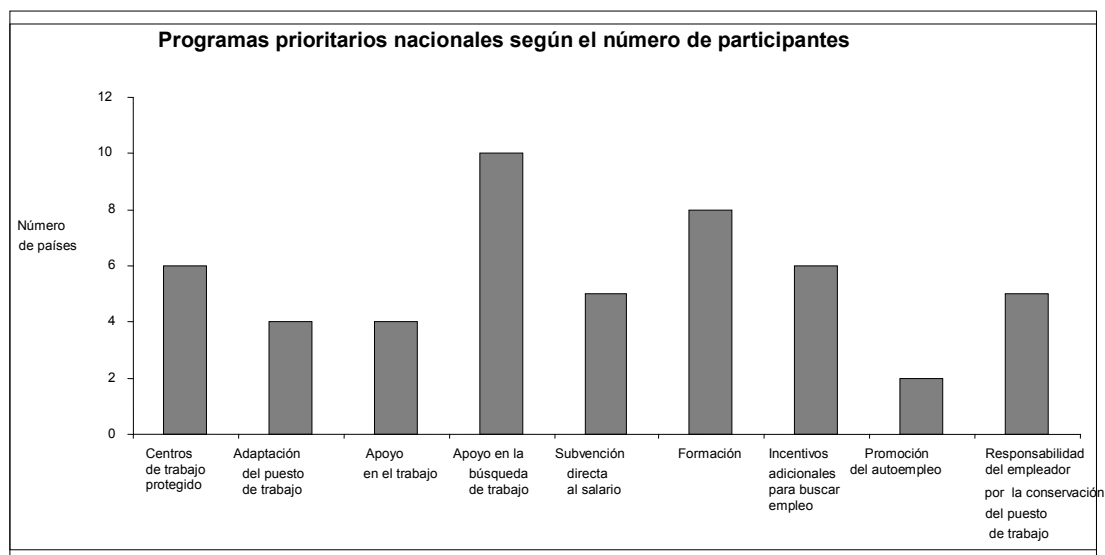


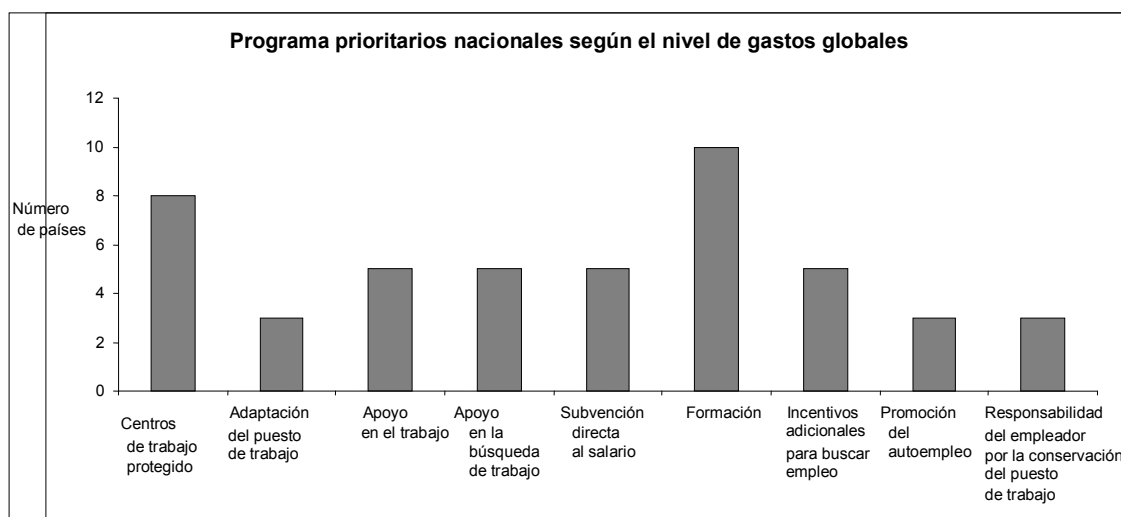
Fig. 3: Programas prioritarios nacionales según el nivel de gastos

<sup>4</sup> Entre las 18 EFSs que han identificado el apoyo en la búsqueda de trabajo como un programa importante, 10 le han atribuido a este programa una prioridad «alta».

<sup>5</sup> Entre las 20 EFSs que han identificado la formación como un programa importante, 8 le han atribuido una prioridad «alta».

<sup>6</sup> Entre las 20 EFSs que han identificado la formación como un programa importante, 10 han le han atribuido una prioridad «alta».

<sup>7</sup> Entre las 18 países que han identificado el centro de trabajo protegido como un programa importante, 6 le han atribuido una prioridad «alta».



### Razones para la integración laboral de personas con discapacidad

10. Los gobiernos muestran, en regla general, un gran interés por la inserción laboral de personas con discapacidad<sup>8</sup>. Entre las razones más frecuentemente mencionadas por las EFSs es la afirmación que las personas con discapacidad “tienen derecho al trabajo”<sup>9</sup>, así como la afirmación que el trabajo de las personas con discapacidad aporta beneficios sociales adicionales, tanto para los individuos como para la comunidad<sup>10</sup>. Entre otras razones se mencionan las obligaciones constitutivas en materia de la lucha contra la discriminación de las personas con discapacidad (Alemania), los cambios demográficos tomados en cuenta por la legislación laboral y por el mercado de trabajo (Austria), así como el deseo de asegurar a las personas con discapacidad una mejor calidad de vida (Malta). Menos importantes, en cambio, han resultado los argumentos referentes al mejoramiento del funcionamiento de la economía y a la reducción de los gastos relacionados con las prestaciones.

11. El deseo de aportar apoyo a personas con discapacidad se refleja en el hecho de que muchos gobiernos han establecido objetivos en este sentido. Cerca del 60 % de las 26 EFSs han señalado la existencia de objetivos cuantitativos en sus países respecto de las personas con discapacidad que deberían ser incluidas en la integración laboral. Estos objetivos determinan, por ejemplo:

<sup>8</sup> Entre las 26 EFSs que han contestado la pregunta, 14 han estimado el nivel de apoyo a favor de la inserción laboral de personas con discapacidad como « alto » o « muy alto ». Otras 10 lo han estimado como « mediano » y 2 como « bajo ».

<sup>9</sup> 23 de 25 encuestados han estimado el derecho al trabajo como la razón más importante o en segundo lugar de importancia.

<sup>10</sup> 18 de 25 encuestados han estimado los beneficios sociales del trabajo de personas con discapacidad como la razón más importante o en segundo lugar de importancia.

- el porcentaje de las empresas que emplean a personas con discapacidad y el número de personas con discapacidad empleadas en tales empresas ;
- el número de nuevos puestos de trabajo; o
- la cantidad de formaciones ofrecidas.

Alrededor de una cuarta parte de las EFSs encuestadas han indicado que sus países no tienen determinados objetivos cuantitativos, poseen sin embargo declaraciones políticas generales o objetivos relacionados con la reducción del desempleo que incluyen también el desempleo entre las personas con discapacidad.

En **Eslovenia** ha sido adoptada en 2006 una nueva ley (ley sobre la reinserción laboral y el empleo de personas con discapacidad). En base a esta ley ha sido creado un fondo con el fin de estimular el empleo de personas con discapacidad. Cada empleador debe emplear a personas con discapacidad (el objetivo ha sido fijado en el nivel del 2 % de la mano de obra). Las empresas que no alcancen este objetivo tienen la obligación de efectuar pagos a este fondo, mientras las empresas que alcancen o sobrepasen este objetivo pueden solicitar dinero de este fondo.

#### *Tasa de empleo*

12. En todos los Estados miembros de la EUROSAI que han respondido, la tasa del empleo de las personas con discapacidad es más baja que la tasa de empleo en la población total y, en algunos casos, considerablemente más baja, como en Suiza (de 30 %), Irlanda y Holanda (de 40 %) y en Polonia (de 65 %). Los gobiernos de algunos Estados (véase el ejemplo de Suecia, a continuación) consideran el acercamiento de estos dos valores como su explícito objetivo.

Un objetivo a largo plazo del Consejo Nacional del Mercado de Trabajo en Suecia es asegurar que “la tasa de empleo de personas con discapacidad sea a la larga igual a la de la población total. El porcentaje de las personas con discapacidad que tienen empleo debe aumentar más rápido que en caso de las personas sin discapacidad”. Actualmente, la tasa de empleo en toda la población es del 75 %, mientras que entre las personas con capacidad de trabajo limitada – 52 %.

En Polonia, la Cámara Superior de Control ha señalado que la educación de las personas con discapacidad difiere considerablemente de la de la mayoría de la población. Por ejemplo, el 71 % de las personas con discapacidad no tienen educación secundaria frente al 52 % de las personas sin discapacidad. La Cámara Superior de Control también ha resaltado el hecho de que los datos sobre el mercado de trabajo indican un nivel de empleo muy bajo entre las personas con discapacidad – el 18,6 % frente al 57 % en toda la población.

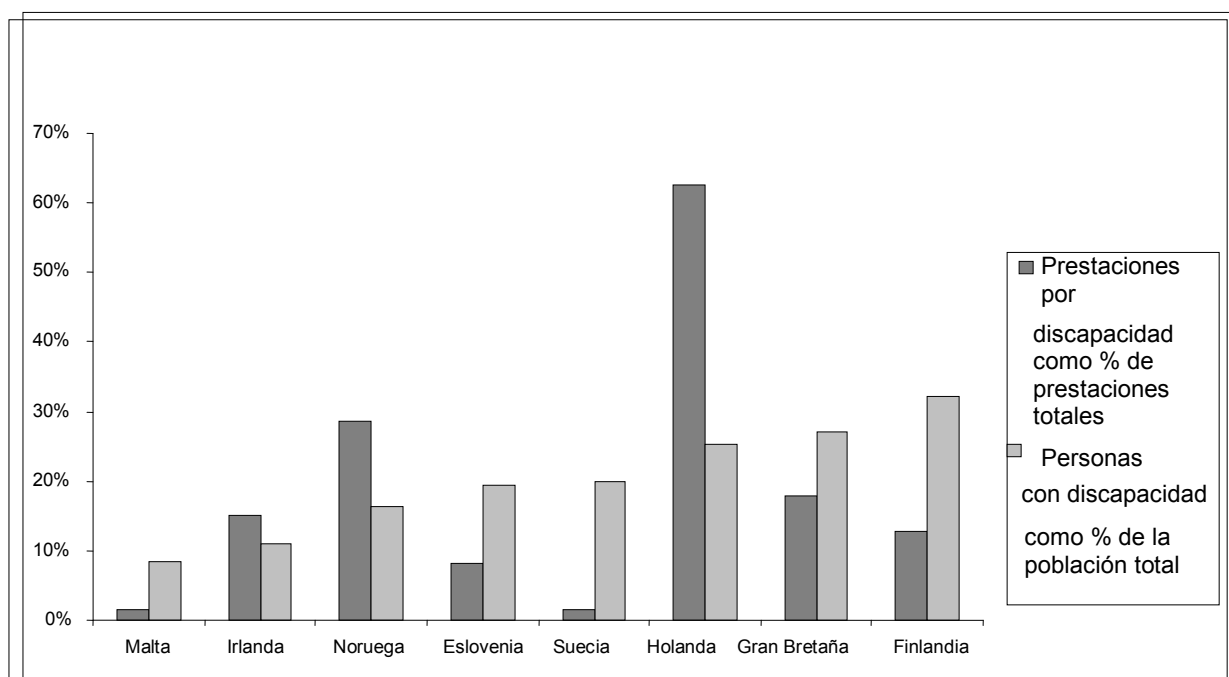
#### *Nivel de gastos*

13. La figura 4 presenta un resumen de los datos relacionados con los gastos, proporcionados por 8 países. El diagrama presentado muestra importantes diferencias entre las prestaciones por discapacidad que forman parte de la totalidad de los gastos relacionados con las prestaciones, así como respecto del porcentaje de las personas con discapacidad. En tres de



los ocho países los gastos relacionados con los programas han sido proporcionalmente más altos que la población de las personas con discapacidad, en cambio en los demás cinco países los gastos de los Estados relacionados con las prestaciones para personas con discapacidad han sido proporcionalmente más bajos. Las diferencias más importantes han surgido en Suecia, donde las prestaciones estatales para personas con discapacidad constituyen el 1,6 % de la totalidad de las prestaciones estatales y las personas con discapacidad constituyen el 20 % de la población, así como en Holanda donde las prestaciones estatales para personas con discapacidad constituyen el 63 % del presupuesto estatal destinado a las prestaciones y las personas con discapacidad constituyen el 25 % de la población. En promedio, los gastos relacionados con las prestaciones estatales para las personas con discapacidad que no tienen empleo constituyen el 20,14 % de la totalidad de los fondos públicos destinados a las prestaciones y las personas con discapacidad constituyen en promedio el 17,7 % de la población.

**Fig. 4: Gastos de las prestaciones por discapacidad**



14. Las cuotas destinadas a los programas cuyo objetivo es la inserción laboral de personas con discapacidad varían considerablemente entre los diferentes países : desde 500.000 EUR (Eslovenia) hasta 20 mil millones EUR (Gran Bretaña), con un promedio de gastos situado en el nivel de 4 mil millones EUR. Las cuotas correspondientes a cada 1000 personas con discapacidad oscilan entre 312.000 EUR (Chipre) y 17.152.670 EUR (Noruega). Por cada 1000 personas se gastan en promedio 4.552.540 EUR.

## Auditorías de los programas realizadas por las EFSs

15. La auditoría de los programas de apoyo a personas con discapacidad tiene varias formas. 23 de las 26 EFSs encuestadas han realizado cierto número de auditorías directamente o indirectamente relacionados con la discapacidad. Entre ellas, 20 EFSs han realizado auditorías financieras de las cuentas de las instituciones que proporcionan prestaciones estatales a personas con discapacidad, 13 han efectuado auditorías de la realización de las tareas.

### *Principal foco de atención de las auditorías del apoyo ofrecido a personas con discapacidad*

16. La mitad de las EFSs que han declarado haber efectuado trabajo relacionado con el apoyo a personas con discapacidad (12 en total) han realizado trabajo directamente relacionado con la inserción laboral de personas con discapacidad<sup>11</sup>. Una tercera parte ha realizado auditorías financieras de los programas de integración, dos terceras partes han efectuado auditorías de la realización de las tareas. En caso de estas auditorías, el acento fue puesto en la totalidad de los programas ofrecidos por el gobierno (véase el ejemplo de la Gran Bretaña, a continuación), la importancia de los centros de trabajo protegido (véase el ejemplo de Polonia, a continuación), las subvenciones a los empleadores, el apoyo en el trabajo, la importancia de las formaciones para ayudar a personas con discapacidad a desarrollar sus propias cualificaciones (véase el ejemplo de Alemania, a continuación).

### **Algunos ejemplos de auditorías de conformidad y de la realización de las tareas**

En **Polonia**, la EFS [NIK] efectúa una auditoría anual de la realización del plan financiero del Fondo Nacional de Reinserción de Personas con Discapacidad (PFRON) en el marco del control de la realización del presupuesto estatal. Además, ha realizado 8 importantes auditorías de conformidad para comprobar si se observaban las disposiciones legales. Ejemplos de auditorías: “La organización y el financiamiento de la reinserción con recursos financieros provenientes del Fondo Nacional de Reinserción de Personas con Discapacidad”, “El funcionamiento de centros de trabajo protegido” y “La organización y el financiamiento de talleres de terapia ocupacional con recursos provenientes del Fondo Nacional de Reinserción de Personas con Discapacidad”.

En **Gran Bretaña**, la EFS ha realizado en 2004 la auditoría de los programas especiales de empleo establecidos con el fin de ayudar a personas con discapacidad en la búsqueda y la conservación de trabajo. La EFS también ha examinado si las acciones emprendidas han efectivamente ayudado a personas con discapacidad a encontrar y a conservar el puesto de trabajo, si los programas eran de buena calidad y si eran fácilmente accesibles y rentables. El trabajo de la EFS ha sido motivado por el bajo nivel de empleo entre las personas con discapacidad – el 50 % en comparación con el 75 % en la población total en edad laboral. El gobierno de Gran Bretaña se ha comprometido a aumentar el porcentaje de población trabajadora, pero para alcanzar este objetivo, se necesitará una mayor integración laboral de las personas con discapacidad.

<sup>11</sup> Las EFSs de Austria, Bulgaria, República Checa, Alemania, Islandia, Holanda, Noruega, Polonia, Rusia, Suecia, Ucrania y Reino Unido han efectuado trabajos en este campo.

En **Alemania**, la Agencia Federal de Empleo es responsable por asegurar a personas jóvenes con discapacidad el acceso a programas a los que tienen acceso también personas jóvenes sin discapacidad. Como resultado de las auditorías realizadas por la Bundesrechnungshof, las personas con discapacidad que deseen comenzar estudios superiores son actualmente dirigidas a escuelas superiores generales (cuando es apropiado) y no perciben fondos para financiar sus estudios en escuelas que proporcionan educación únicamente a personas con discapacidad. Tales acciones han aportado beneficios desde el punto de vista de la integración social, asimismo ha asegurado una mejor relación calidad - precio.

En **Suecia**, la EFS sueca [Oficina Nacional de Auditoría] ha examinado si las acciones llevadas en el marco de la política laboral dirigidas a personas con discapacidad funcional o con capacidad limitada de trabajo han contribuido a un relativo mejoramiento de la situación de estas personas en el mercado de trabajo. Uno de los aspectos interesantes en este caso es el hecho de que la Oficina de Auditoría ha solicitado a los empleadores la estimación de su disponibilidad de emplear a personas con discapacidad funcional. Las respuestas recibidas han indicado una importante falta de información sobre el apoyo disponible y la falta de modificación de actitudes de los empleadores desde la última encuesta realizada en 2000. En resumen, se ha llegado a la conclusión de que las iniciativas tomadas no han contribuido a mejorar la situación de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo.

17. De las 13 EFSs que han realizado auditorías en el campo de la inserción laboral de personas con discapacidad, 5 planea efectuar otras auditorías. Entre las EFSs que planean continuar trabajos en este campo, se encuentran las que tienen experiencia en el trabajo relacionado con la discapacidad y las que no tienen esta experiencia, lo que sugiere que el interés por esta cuestión sigue aumentando.

#### *Razones para realizar auditorías*

18. No debe sorprender que para las EFSs, el factor principal que las lleva a realizar auditorías relacionadas con la discapacidad es el importe de los recursos utilizados. Es el factor que más frecuentemente ha sido mencionado por las EFSs y la mayoría lo ha considerado como “el más importante”. Otro factor importante es el interés por parte de la opinión pública. La mitad de las EFSs encuestadas han indicado este factor como importante para el planeamiento de sus futuros trabajos.

#### *Resultados de las auditorías*

19. La mayoría de las EFSs han señalado resultados característicos para los sistemas existentes en sus respectivos países. A continuación se presentan observaciones hechas por algunas EFSs en transcurso de los últimos años.

**Las auditorías han permitido a las EFSs comprobar si los fondos se utilizaban de acuerdo a su propósito.**

En **Polonia**, la auditoría realizada por la EFS [NIK] respecto de los programas de desgravaciones

fiscales para empleadores que emplean a personas con discapacidad ha demostrado que solamente una pequeña parte de los fondos ha sido utilizada para fines legalmente establecidos en materia de la reinserción. Así, estos fondos han sido destinados, por ejemplo, a la actividad corriente, a los pagos de energía eléctrica y a las inversiones.

El trabajo desarrollado por la EFS de **Chipre** con el fin de examinar los objetivos y las condiciones de los diferentes programas ha demostrado que éstos no siempre se observaban. En muchos casos los fondos públicos no han sido aprovechados de la manera más efectiva, además han aparecido irregularidades en la utilización de estos fondos.

En **Alemania**, la EFS [Cámara Federal de Auditoría] ha señalado que el gobierno y las instituciones de seguridad social han proporcionado medios financieros para los servicios y proyectos orientados a apoyar a personas con discapacidad en el trabajo que no han sido requeridos o que podían ser financiados por operadores de servicios de sus propios fondos.

### **El trabajo de las EFSs puede resaltar puntos débiles significativos de la realización de los programas.**

Muchas EFSs que han señalado la realización de iniciativas orientadas a apoyar a personas con discapacidad, han resaltado ciertas deficiencias. Por ejemplo, el informe de **Holanda** sobre los talleres de trabajo protegido ha concluido que los programas en este campo no son eficaces y que solamente el 1 % de personas que participaban en estos programas han encontrado “un trabajo estable”. El trabajo de la EFS de **Gran Bretaña** ha demostrado que las fábricas Remploy, que eran centros de trabajo protegido, tenían dificultades con alcanzar rentabilidad y que los fondos correspondientes a cada persona en algunas de sus empresas (18.000 GBP) eran desproporcionadas en relación con el salario promedio (11.000 GBP). El trabajo de la EFS en **Noruega** ha demostrado una disminución permanente del número de nuevos beneficiarios de la pensión de invalidez entre las personas que han intentado la reinserción laboral antes de obtener el derecho a la pensión. En 2000, la reinserción ha sido intentada por 1 de 7 siete personas. La EFS ha constatado que el Ministerio debería ser más ambicioso respecto del mejoramiento de la realización de las tareas, en particular en los casos en los que no existían motivos para que las personas no se sometieran previamente a reinserción.

### **Las EFSs pueden resaltar deficiencias en la legislación aplicable y en el modo de su implementación.**

La auditoría de conformidad realizada por la EFS [Cámara de Cuentas] de **Ucrania** ha resaltado la falta de seguridad jurídica y la falta de un programa claro de apoyo laboral a personas con discapacidad. El Fondo de Previsión Social de personas con discapacidad no ha garantizado ninguna implementación apropiada del programa estatal “La reinserción social y laboral y el empleo de personas con discapacidad”. Esto ha conducido a una utilización ineficaz de los fondos, por otra parte en el caso de cerca de una tercera parte de los préstamos otorgados a otras organizaciones en los últimos 10 años, la capacidad crediticia ha resultado débil, lo que pone en peligro el reembolso de los préstamos al gobierno.

### **Algunas EFS han identificado un alto nivel de burocracia y unas capacidades administrativas inadecuadas en materia de la administración de los programas.**

La EFS de **Bulgaria** ha señalado la falta de coordinación en las estructuras controladas. La ampliación del ámbito de los exámenes y de los exámenes de control realizados por la Comisión

Consultiva Médica respecto de las personas con capacidad de trabajo limitada, ha conducido a una sobrecarga del sistema. La conclusión sacada de este trabajo indica que queda todavía mucho por hacer en el campo de las posibilidades administrativas de las instituciones estatales respecto de la integración laboral de personas con discapacidad.

### **Dificultades en la evaluación del impacto de los programas debido a insuficiencia de los datos**

La EFS de **Holanda** ha señalado que el trabajo de control de la integración laboral de personas beneficiarias de prestación de invalidez ha demostrado la faltan informaciones fiables sobre los efectos de la política de integración. La EFS ha asimismo recomendado al Ministro de formular objetivos claros respecto de la realización de las tareas y de los efectos. La EFS de **Noruega**, en cambio, ha señalado en 2005 que el Ministerio competente no ha fijado requisitos específicos respecto de los informes sobre la realización de las tareas relacionadas con la transición a reinserción laboral.

### **El trabajo de las EFSs puede hacer ver el impacto que tienen los procedimientos administrativos sobre personas con frecuencia vulnerables.**

En Alemania, la EFGS [Cámara Federal de Auditoría] ha señalado que la duración de los procedimientos administrativos desde el momento en que la persona con discapacidad solicite el apoyo hasta el momento en que los fondos de integración apropiados estén se pongan en marcha es demasiado larga.

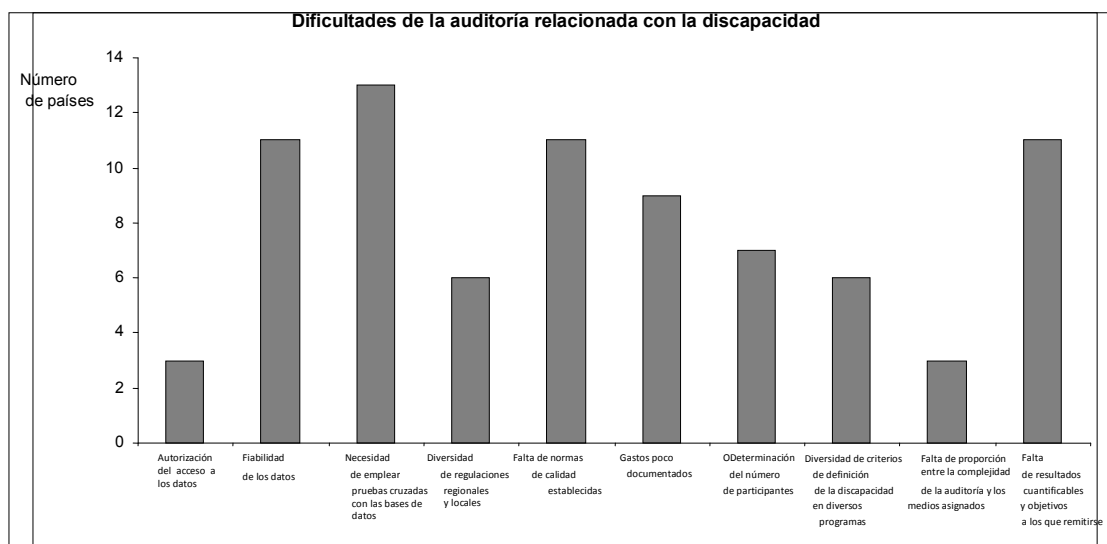
La EFS de **Islandia** ha observado la falta de trabajadores plenamente cualificados para apoyar a personas con discapacidad y el hecho de que en algunos casos los servicios prestados no estaban conformes a la legislación pertinente.

La EFS de **Suecia** [Oficina Nacional de Auditoría] y la EFS de Gran Bretaña han identificado la insuficiente calidad de los planes de acción individuales preparados con personas con discapacidad que participaban en los programas de ayuda, lo que perjudica el valor del apoyo proporcionado.

### **Dificultades de control de los programas de inserción laboral de personas con discapacidad**

20. La capacidad de las EFSs de realizar auditorías del apoyo aportado a personas con discapacidad se ve afectada por varios problemas de diverso índole. Estos problemas no son los únicos de este particular campo de trabajo. Los auditores encuentran regularmente los llamados problemas independientes del campo de trabajo controlado y del tipo de la auditoría realizada. La figura 5 abajo presenta un resumen de las dificultades constatadas. Los problemas más frecuentes son: la necesidad de comparaciones cruzadas de diferentes bases de datos, la falta de resultados y objetivos de referencia cuantificables, la falta de fiabilidad de los datos y de los niveles de calidad establecidos.

### **Fig. 5: Principales dificultades de control de los programas de apoyo a las personas con discapacidad**



### *Número de organizaciones involucradas en la realización de los programas*

21. Un factor de prueba para las EFSs ha sido la complejidad de los procedimientos administrativos. Muchas EFSs han señalado la existencia de un número considerable de organizaciones involucradas en la realización de los programas de apoyo a personas con discapacidad en su reinserción al mercado de trabajo. Debido a una comunicación débil entre las diferentes organizaciones involucradas, puede ser difícil establecer una clara descripción del papel que cada una de ellas desempeña. Muchas organizaciones no pertenecen al sector público tradicional, lo que puede hacer aún más difícil la evaluación de la realización de las tareas.

### *Accesibilidad de datos fiables para las necesidades de la auditoría*

22. Muchas de las EFSs encuestadas han considerado la falta de fiabilidad de los datos como un problema. Siete EFSs han mencionado las dificultades para determinar el número de participantes de los diferentes programas, dos de ellas han indicado que los datos no siempre eran accesibles. A título de ejemplo, para la EFS rusa [Cámara de Cuentas de la Federación Rusa] dicha dificultad constituía el problema más grave durante los trabajos de auditoría. Una de las EFSs (Austria) ha observado también que según las estimaciones internacionalmente aceptadas, aproximadamente el 10 % de las personas con discapacidad no han sido tomados en cuenta en ningunas estadísticas, lo que sugiere que exista un grado de discapacidad oculta.

23. En los casos en los que los datos son accesibles, muchas organizaciones involucradas en la prestación de servicios señalan la necesidad de hacer comparaciones cruzadas o compilaciones de bases de datos con el fin de obtener una imagen global de los programas. En

España, por ejemplo, la EFS [Tribunal de Cuentas] ha tenido que solicitar repetidas veces a diferentes instituciones datos referentes a un mismo programa para paliar la falta de una base de datos unificada. Un tal trabajo puede requerir mucho tiempo y ser con frecuencia difícil. La Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido [UK National Audit Office] ha afrontado un problema similar, tratando evaluar la rentabilidad de diferentes programas de inserción laboral de personas con discapacidad. Los auditores han creado una base de datos, recopilándolos en diferentes fuentes, dada la inexistencia de registros administrativos completos.

#### *Acceso a instituciones que realizan los programas*

24. La distribución de la responsabilidad por la realización de los programas ha resultado ser un problema para algunas EFSs. Las EFSs no siempre tienen derecho a realizar auditorías, incluso en los casos en los que los programas se desarrollan a nivel nacional. Este problema aparece en particular cuando los programas son realizados por organizaciones no gubernamentales o las del sector terciario sin fines de lucro o bien empresas privadas. Un ejemplo de ello puede ser la posición de la EFS alemana [Cámara Contable Federal]. Según señala, debido a la complejidad de las reglas por las que se rigen los programas de apoyo, muchos gobiernos e instituciones no gubernamentales tienen sus propias responsabilidades y los derechos de control de la EFS no se extienden a los landes, gobiernos locales o instituciones de seguridad social. En caso de realizar las tareas por instituciones del sector privado, el papel desempeñado por la EFS alemana debe ser estipulado en el contrato.

25. Algunas de las EFSs encuestadas han señalado que la mayoría de las tareas administrativas relacionadas con el apoyo de parte del Estado se desarrollan a nivel regional, por lo que las agencias centrales tienen que recoger informaciones en todas las regiones para analizarlas. En los países en los que la descentralización es muy avanzada, las EFSs afrontan desafíos adicionales. Las EFSs no siempre están facultadas para auditar a entidades particulares que administran servicios a personas con discapacidad, dado que estos servicios pueden ser controlados por los auditores de la unidad administrativa en la que estas entidades ejercen sus actividades. En esta situación, cualquier análisis del éxito de la inserción laboral de personas con discapacidad puede ser llevada a cabo en colaboración con las instituciones de control regionales, siempre y cuando el marco legal de la auditoría lo permita.

#### *Dificultad en establecer la causalidad entre programas y resultados relacionados con personas con discapacidad*

26. Dada la escala de la financiación de los programas laborales para personas con discapacidad, el interés por ver sus resultados es considerable. Sin embargo, 11 EFSs han señalado que los programas que ellas hayan sometido al control no tenían resultados ni objetivos de referencia cuantificables. Uno de los factores que han contribuido a esta situación es el difícil seguimiento de las personas después de que éstas hayan terminado el programa. Ello puede resultar de la mala comunicación entre las organizaciones involucradas, de la insuficiencia de registros o también del hecho de que las personas no desean mantener contacto una vez que hayan encontrado trabajo. Muchas EFSs, por ejemplo: la EFS alemana [Tribunal Federal de Cuentas] han resaltado que la evaluación del éxito de un programa puede ser muy difícil, al igual que la evaluación del grado en que el apoyo estatal (por ejemplo en forma de una formación) contribuye a encontrar trabajo estable por personas con discapacidad, debido a que puedan ser involucrados muchos otros factores.

#### *Tentativas de superar los problemas*

27. Al encontrar problemas durante la realización de la auditoría de los programas de apoyo a personas con discapacidad, las EFSs emprenden diferentes acciones para superarlos. Estas acciones incluyen:

- **Colaboración con otras instituciones auditoras o inspectores.** 5 EFSs han señalado realización de auditorías en colaboración de otras instituciones auditoras o inspectores. Para la mayor parte de dichas EFSs, esta colaboración ha resultado útil. En Polonia, por ejemplo, la EFS [Cámara Superior de Control, *NIK*] colabora durante su trabajo de control con la Oficina Nacional de Inspección del Trabajo y con otras instituciones.
- **Colaboración con especialistas o expertos externos.** Cuatro EFSs han utilizado servicios de expertos externos durante sus auditorías. La EFS suiza, por ejemplo, ha colaborado con grupos de consejeros constituidos por personas interesadas en realizar este trabajo.
- **Cultivación de buenas relaciones con entidades controladas.** Las EFS han tratado de entablar buenas relaciones con las entidades auditadas y con las organizaciones que prestan servicios a personas con discapacidad. La EFS noruega, por ejemplo, ha interesado al ministerio competente y a las agencias subordinadas a éste por la cuestión de las dificultades en la determinación de la calidad de la asistencia ofrecida a personas con discapacidad, aunque todas las partes hayan reconocido que esta cuestión constituía un problema.



- **Facilitación de encuentros entre representantes de las instituciones que representan a personas con discapacidad con el fin de intercambiar ideas.** La EFS del Reino Unido ha organizado una jornada de intercambio de opiniones que ha reunido a representantes de varias organizaciones involucradas. Los debates llevados en esta ocasión han ayudado a elaborar interesantes puntos de vista, es más, ha sido posible reunir diferentes organizaciones que nunca antes se hayan encontrado.

## Resumen de cuestiones fundamentales

28. Las EFSs desempeñan un papel importante al controlar cómo los gobiernos utilizan los fondos para apoyar a personas con discapacidad en la búsqueda y la conservación del puesto de trabajo. Los programas tienen como objetivo proporcionar apoyo a los miembros de la sociedad más vulnerables. La encuesta ha demostrado que las EFSs ayudan a los gobiernos en la mejor utilización de sus propios recursos, resaltando las faltas de efectividad, la utilización incorrecta de fondos o la mala realización de las tareas.

29. La encuesta ha revelado que existen claras diferencias en el trabajo desempeñado por las EFSs durante la auditoría de los programas de inserción laboral para personas con discapacidad. La situación varía según la definición legal de la discapacidad, el papel desempeñado por el gobierno central y local en el apoyo a personas con discapacidad desempleadas, los objetivos de las EFSs y su mandato de auditoría, así como según la prioridad atribuida a estos programas.

30. Sin embargo, las EFSs están afrontando muchos desafíos comunes. Estos incluyen la complejidad de los métodos de realización de los programas, las dificultades en la medición del éxito de los programas y la falta de datos accesibles.

## PUNTOS DE DEBATE

A continuación se detallan los puntos de debate para el Congreso EUROSAL.

**A. Promoción de buenas prácticas administrativas:** La escala de los fondos destinados a los programas laborales para personas con discapacidad hace que las EFSs asumen una importante responsabilidad por asegurar que estos se utilicen de acuerdo a sus objetivos y no sean dirigidos a otras actividades. Un posible tema a debatir durante el Congreso puede ser el de analizar si sería beneficioso tener un conjunto común de prioridades en materia de las buenas prácticas administrativas; éstas podrían incluir, por ejemplo, el incentivo a

los gobiernos para que adopten unas claras disposiciones legales, establezcan procesos decisivos sólidos y transparentes de la evaluación de los derechos a prestaciones, y que lleven registros detallados del apoyo proporcionado a personas individuales.

**B. Colaboración con otros auditores e inspectores:** En ciertas jurisdicciones los auditores no pueden realizar de manera autónoma el control de los programas laborales y es posible que tengan que colaborar con otras organizaciones durante el ejercicio de sus obligaciones. La cuestión del apoyo a personas con discapacidad tiene para las EFSs una dimensión más amplia respecto de la manera en que puedan colaborar lo más efectivamente posible con otros auditores en los campos relacionados con los programas laborales para personas con discapacidad. ¿Cuáles instituciones son las más apropiadas? ¿Cuál es la manera más eficaz de asegurar el intercambio de informaciones? ¿Cuál es la mejor manera de coordinar los programas laborales?

**C. Cualificaciones necesarias y garantía de asistencia especializada:** Los auditores no pueden contestar la validez de certificados médicos en los que se basan las decisiones sobre el derecho a prestación por motivo de discapacidad o a participación en un programa laboral. No obstante, los auditores deben entender bien las decisiones médicas pertinentes, tienen asimismo que encontrar la manera de evaluar si las administraciones disponen de un fuerte proceso decisivo. Esto plantea a su vez la cuestión de las cualificaciones et de los conocimientos de los auditores, así como de la eventual necesidad de apoyo especializado durante la realización de la auditoría.

**D. Certeza proveniente de otras fuentes:** En muchas jurisdicciones los programas laborales se realizan por instituciones no gubernamentales, tales como organizaciones de caridad u entidades del sector privado. El papel de las EFSs durante la auditoría puede ser en este caso más difícil. El auditor debe conocer detalladamente este sistema que abarca varias pequeñas organizaciones o que constituye una larga cadena de suministros. La realización de la auditoría en estas circunstancias puede plantear preguntas más amplias respecto de la medida en que el auditor puede o debe conseguir certeza de otras fuentes.

**E. Mejoramiento de la calidad de los datos relacionados con los programas:** Las dificultades de seguimiento de la calidad de vida de las personas que hayan participado en los programas laborales pueden hacer que la evaluación de la efectividad de estos programas sea muy difícil. El papel de las EFSs es, por tanto, ayudar a incentivar a los gobiernos para que mejoren la información recopilada sobre los resultados referentes a la

obtención y a la conservación del puesto de trabajo, así como asegurar que los programas se diseñen de tal manera que sea posible evaluar su éxito.

**F. Evaluación del valor del apoyo de parte del gobierno:** El examen de este ámbito suscita ciertas sensibilidades. Los gobiernos tratan de utilizar bien los fondos públicos en este campo, al igual que en muchos otros casos, aunque su propia evaluación de la realización de iniciativas tales como los programas de trabajo protegido tiene probablemente en cuenta los beneficios sociales más amplios que se desprenden de la ayuda a personas discapacitadas. Los auditores tratan de tener en cuenta estos beneficios más amplios en su evaluación de la relación calidad - precio, no deberían sin embargo dejar de mostrar cómo pueden mejorar los servicios gracias a una mejor utilización de los recursos. El Congreso puede estudiar las posibles maneras de evaluar por las EFSs el valor del apoyo de parte del gobierno en tales situaciones.

**G. Obtención de opiniones de usuarios de los servicios:** Teniendo en cuenta lo que precede, las EFSs pueden asimismo estudiar cómo obtener opiniones de personas con discapacidad y de sus representantes, y cómo evaluar las opiniones de empleadores y de organizadores de las formaciones respecto de la efectividad de las actuales soluciones administrativas. Para las EFSs, la cuestión de la discapacidad implica temas más amplios, tales como la posibilidad de involucrar más a los usuarios de los servicios en su propio trabajo, sin tener que servirles de abogado. ¿Cuál sería la mejor manera de alcanzar este objetivo?

**H. Colaboración en vista de un futuro trabajo:** La encuesta ha mostrado que existen muchas similitudes entre las cuestiones de las que se ocupan las EFSs y que el principal foco de atención de su trabajo es con frecuencia el mismo. Varias EFSs proponen continuar los trabajos de auditoría relacionados con la inserción de las personas con discapacidad. Considerables beneficios podría aportar la colaboración de las EFSs o el intercambio de informaciones entre ellas. Un posible tema de debate del Congreso puede ser la pregunta sobre cuál es la mejor manera de organizar esta colaboración.