



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Informe Técnico 24

Administración de los programas de seguro de invalidez: Control de los abusos y cambios recientes en los sistemas de prestaciones

Susan Williams

Directora General, Prestaciones de Invalidez y Apelaciones
Ministerio del Desarrollo Social
Canadá

Administración de los programas de seguro de invalidez: Control de los abusos y cambios recientes en los sistemas de prestaciones

Susan Williams

**Directora General, Prestaciones de Invalidez y Apelaciones
Ministerio del Desarrollo Social
Canadá**

Comisión Técnica del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes 28a Asamblea General de la AISS, Beijing, 12-18 de septiembre de 2004

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que congrega instituciones de seguridad social y entidades relacionadas. La AISS brinda información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a nivel mundial. Una parte considerable de las actividades la AISS en materia de promoción de buenas prácticas se realizan en el marco de sus Comisiones Técnicas, constituidas y administradas por organizaciones miembros comprometidas, con el apoyo de la Secretaría de la AISS.

Este informe se encuentra en: <http://www.issa.int/recursos>. Las opiniones e ideas expresadas no reflejan necesariamente las del editor.

Resumen

Este informe examina la cuestión del fraude, el abuso y el uso indebido de los programas de prestaciones de invalidez en diecisiete países miembros. Si bien algunos países consideran que sus programas de invalidez son vulnerables al fraude y a los abusos y han tomado medidas para evitarlos, la mayoría no considera que sean un problema importante pese a que todos están expuestos a este riesgo, al menos potencialmente. La no declaración de ingresos profesionales es el ámbito de mayor inquietud. Casi todas las jurisdicciones han reconocido la necesidad de medidas de prevención y acatamiento aunque han adoptado diferentes enfoques, que reflejan la distinta importancia que le atribuyen a esta cuestión. Ningún país considera que el uso indebido de los programas de invalidez es un problema grave.

Este informe también describe las novedades en la administración de los programas de invalidez de los diecisiete países. Muchos de estos cambios responden al rápido crecimiento del programa. Se destacan dos temas generales. El primero es la necesidad de controlar los costos crecientes. Para ello, varios países han tomado o analizan la posibilidad de tomar medidas para limitar la elegibilidad. El segundo es la necesidad de alentar a los beneficiarios restablecidos a volver a trabajar y de respaldarlos durante la transición. La diversidad de las medidas de acompañamiento para la reinserción profesional que están probando los países miembros indica que en el futuro deberán sacarse lecciones de qué funciona y qué no funciona. Muchos países han tomado medidas para mejorar la atribución y acelerar los procesos de decisión a fin de fortalecer la gestión y la rendición de cuentas y mejorar el servicio al cliente.

Antecedentes

En respuesta a las inquietudes acerca del considerable incremento en los últimos diez a quince años del número de personas que reciben prestaciones públicas de invalidez en los países industrializados, la Comisión Técnica del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) emprendió un examen de la administración de los programas de seguro de invalidez en una selección de países miembros. El objetivo del estudio no sólo era examinar los distintos modelos de administración en los países seleccionados y sacar conclusiones acerca de la capacidad de los diversos elementos de diseño de garantizar decisiones de calidad y controlar los costos, sino también analizar la interacción entre los programas públicos de prestaciones de invalidez y otros elementos del sistema de seguro social. Cada uno de los diecisiete miembros contactados respondió a un cuestionario detallado sobre su programa de seguro de invalidez y las respuestas conformaron el informe de Ilene Zeitzer "Administración de los programas de seguro de invalidez", presentado en la Conferencia de la AISS "Hacia sistemas de seguridad social sostenibles", celebrada en Limassol, Chipre, en noviembre de 2003. Las jurisdicciones que respondieron al cuestionario fueron: Alemania, Australia, Brasil, Canadá, Dinamarca, Eslovenia, Estados

Unidos, Filipinas, Finlandia, Francia, Israel, Nueva Zelanda, los Países Bajos, la provincia de Quebec, el Reino Unido, Suecia y Túnez.

Durante la conferencia, al debatirse el informe, los países miembros se mostraron muy interesados por explorar aún más algunos de los puntos mencionados en el informe de Ilene Zeitzer. Se recalcaron dos en particular: la cuestión del fraude, abuso y uso indebido de los programas de seguro de invalidez y la cuestión de ayudar y alentar a los beneficiarios a retomar un empleo remunerado. También se mencionó que varios cuestionarios habían suministrado información acerca de propuestas y mejoras recientes en los procesos de decisión y adjudicación que debido a la falta de espacio no se habían analizado en detalle en el informe antes mencionado. Por lo tanto, se convino que se prepararía un informe adicional, basado en los cuestionarios originales, así como en los informes y en la información suministrada por los países miembros.

Este informe se basa en los cuestionarios originales y en la información adicional proporcionada por los países miembros. En la primera parte del informe, se examinan las cuestiones del fraude, abuso y uso indebido y se mencionan las medidas tomadas en los países miembros para solucionar estos problemas. En la segunda parte, se describen las propuestas y las recientes mejoras administrativas referidas en las respuestas al cuestionario.

1. Fraude, abuso y uso indebido de los programas de invalidez

En el contexto de este informe, definimos el fraude como las acciones ilegales de personas no elegibles para obtener prestaciones, con potenciales consecuencias legales, como multas o encarcelamiento, para las que son descubiertas. El abuso hace referencia a las personas, cuya elegibilidad es cuestionable, que intentan obtener prestaciones de invalidez y a aquellas que ya no cumplen con los requisitos y que no toman las medidas necesarias para comunicar el cese de su elegibilidad.

En el contexto de este informe, uso indebido es el término empleado para el uso inadecuado del programa de seguro de invalidez como sustituto de otras prestaciones del seguro social, posiblemente inexistentes o administradas de modo más estricto. A este respecto, es importante señalar que el uso de este término no implica que las personas que acceden a los programas de invalidez no tienen verdaderos impedimentos que afectan su capacidad de trabajo. Los cuestionarios y el presente informe intentan determinar y averiguar si el diseño de determinados programas de invalidez ha permitido o alentado a los individuos con discapacidades leves a retirarse del mercado laboral para recibir prestaciones de invalidez. En la medida en que esto puede percibirse como un problema en todo sistema, la solución se encuentra más en un respaldo sostenido para que las personas retomen o conserven su empleo que en medidas contra el fraude y el abuso. Sin dudas, en los sistemas donde la sustitución es un elemento deliberado del diseño del programa, no se trata de un uso indebido.

Pocos de los diecisiete países consideran que el fraude es un problema. Dado el diseño de la mayoría de los sistemas de seguro de invalidez, el fraude puede proceder de la falsa declaración por parte del individuo de los hechos (médicos u otros) necesarios para establecer o mantener la elegibilidad para las prestaciones o de una declaración fraudulenta por parte del médico que entrega las pruebas que respaldan la solicitud. Sólo Filipinas señaló cuestiones relacionadas con el fraude categórico por parte de individuos y ha solucionado el problema de los solicitantes impostores gracias a documentos de identidad digitalizados. Si bien no expresó ninguna preocupación por los solicitantes impostores, Australia ha establecido procesos de identificación para reducir los casos de fraude y abuso. Filipinas también señaló un problema con falsos documentos y ha tomado medidas para verificar los documentos mediante sus servicios médicos en el terreno y verificando el nombre y el número de licencia del médico responsable. Ninguno de los países indagados señaló inquietudes o problemas con falsas declaraciones por parte del cuerpo médico.

No obstante, en la mayoría de los países, dado el diseño de los procesos de filtrado, casi siempre sobre papel, para determinar la elegibilidad para las prestaciones, no puede descartarse por completo la posibilidad de solicitudes fraudulentas respaldadas por falsos documentos. En el programa canadiense, se ha reconocido este riesgo teórico pero se le ha asignado una probabilidad muy baja debido en gran parte a que los requisitos exigidos al individuo para demostrar su discapacidad y establecer una prestación son costosos y no específicos y porque existen otros programas de seguro social, como el seguro de desempleo, a los que se accede más fácilmente con documentos fraudulentos (el fraude es un problema reconocido y afrontado en el programa de seguro de desempleo de Canadá). Del mismo modo, debido al alto nivel de confianza en la integridad de la profesión médica, no existe un proceso oficial para comprobar la identidad o las credenciales de los profesionales que suministran información para respaldar una solicitud de invalidez.

En otros países, es posible que circunstancias similares (la disponibilidad de prestaciones sociales más accesibles) protejan en gran medida a los regímenes de seguro de invalidez del fraude categórico con documentos falsos. Cabe señalar que el país (Filipinas) que mencionó su vulnerabilidad en este sector también reveló la ausencia de prestaciones de desempleo. En los países donde los sistemas de seguro social son limitados, si existe un programa de prestaciones de invalidez y no existen otras prestaciones sociales, probablemente el programa de invalidez reciba solicitudes improcedentes e incluso fraudulentas.

La no declaración de un empleo remunerado, problema común en los países estudiados, es considerada de maneras distintas según los países. Para algunos se trata de un fraude y otros consideran que es un abuso. Las respuestas de los programas reflejan esta diferencia. En general, las prestaciones de invalidez se entregan sea en función de las necesidades y con comprobación de las mismas, sea sobre la base de una incapacidad de trabajo. Por lo tanto, la no declaración de los ingresos profesionales es un problema para ambos sistemas. El problema de los beneficiarios de prestaciones de invalidez con comprobación de las necesidades que no declaran sus ingresos es esencialmente el mismo que el de los beneficiarios de complementos

de ingreso para no discapacitados con comprobación de las necesidades que no comunican los ingresos que afectan su elegibilidad. Sin embargo, el incentivo para ocultar ingresos puede ser mayor con las prestaciones de invalidez, debido a que el nivel de estas prestaciones suele ser superior al de las demás. Para las prestaciones de invalidez contributivas sin comprobación de las necesidades, el mantenimiento de la elegibilidad para las prestaciones suele depender de la prolongación de la incapacidad de trabajo. En algunos sistemas, la incapacidad de trabajo debe ser total para que se mantengan las prestaciones, mientras que otros sistemas permiten que los beneficiarios reciban ingresos de un empleo parcial hasta un límite definido, como incentivo para regresar a un empleo remunerado. Nuevamente, existe un incentivo económico para que los beneficiarios oculten su actividad profesional y sus ingresos.

La no declaración del trabajo remunerado fue reseñada como problema por Australia, Canadá, Filipinas, Israel y los Países Bajos. En otros países, es posible que las medidas en vigor contra el fraude y el abuso sean suficientemente disuasivas. En algunos casos, el empleo remunerado es en el mercado negro, a menudo vinculado con el trabajo de temporada, muy difícil de detectar para la administración del programa. Esto constituye un esfuerzo más consciente por parte de los beneficiarios para cometer fraude o abuso contra el sistema y para evitar el pago de impuestos. En otros casos, los impuestos sobre la renta y los impuestos de seguridad social se abonan sobre los ingresos ganados y por lo tanto existe un registro oficial de este empleo remunerado. En dichos casos, los beneficiarios no saben que están transgrediendo las normas del programa de prestaciones de invalidez, no saben que su actividad profesional puede descubrirse gracias a registros oficiales o están dispuestos a correr el riesgo de ser descubiertos.

Los enfoques de los países interrogados frente a este problema reflejan sus opiniones acerca de la naturaleza y la potencial gravedad del mismo. Estados Unidos, por ejemplo, tiene una postura activa antifraude, con una política de tolerancia cero hacia el fraude y el abuso. El Comité Antifraude de la Administración de la Seguridad Social (*The Social Security Administration Anti-Fraud Committee*) supervisa la coordinación y la implementación de una estrategia global para eliminar el fraude de todas las prestaciones y no sólo de invalidez. El Comité define su acción como "programa antifraude agresivo", en el que se persigue enérgicamente a los individuos o grupos que dañan la integridad de sus programas y modifica sus programas, sistemas y operaciones para superar deficiencias observadas. Como parte de esta estrategia, el Comité también apunta a mantener la confianza del público en la integridad de sus programas, eliminando prácticas administrativas dispendiosas. Así, Estados Unidos no considera que el fraude y el abuso sean problemas. Este enfoque de tolerancia cero hacia el fraude y el abuso es muy conocido y suscita los riesgos de incumplimiento y de no declaración de ingresos por los beneficiarios de prestaciones de invalidez.

Los Países Bajos también han hecho de la lucha contra el abuso y el fraude una parte integrante de su política gubernamental y le dedican esfuerzos desde principios de la década de los años noventa. El programa de prestaciones de invalidez tiene su propia política de acatamiento y ha establecido recientemente (en 2002) el Directorado de Acatamiento que es

responsable de cuestiones relacionadas con el fraude y el abuso en el pago de prestaciones y en la recaudación de cotizaciones. En los Países Bajos, se hace hincapié en la promoción de un acatamiento voluntario, en la medida de lo posible. Su filosofía de la "secuencia de acatamiento: prevención, verificación, investigación, solución" hace que el programa priorice la prevención. Sin embargo, se reconoce que debe completarse con un mecanismo visible de acatamiento, con consecuencias tales como multas por fraude o abuso. Sin este mecanismo es imposible emitir decisiones acerca del comportamiento de los actuales y potenciales beneficiarios.

Algunos países tienen una actitud más tolerante con respecto a la no declaración de ingresos por parte de los beneficiarios y consideran el problema, al menos en parte, como una incompreensión de las normas del programa. Dentro de esta perspectiva, varios países prefieren calificar el problema de uso indebido y no de fraude. En dichos sistemas, los riesgos de este comportamiento para el beneficiario tienden a ser menores que en los países con una política antifraude más explícita y agresiva. En el sistema canadiense, por ejemplo, no se cobra multa y sólo se exige que el beneficiario reembolse las prestaciones en cuestión, que en primer lugar se consideran como sobrepagos y no como prestaciones obtenidas por fraude. Si bien se pueden juzgar ciertos casos, esta práctica no es común.

Varios países disponen de medidas para prevenir activamente el abuso. En general, estas medidas se clasifican en dos categorías. Muchos países cuentan con medidas de ambas categorías. La primera es la comunicación y la información sobre el programa ofrecida a un público compuesto por profesionales médicos, proveedores de seguro social y beneficiarios actuales y potenciales. Los Países Bajos, Australia, el Reino Unido y Finlandia realizan dichas actividades, destinadas a informar a los profesionales y al público acerca de la función y los requisitos de elegibilidad del programa, a cambiar la actitud del público frente a la aceptabilidad del abuso y a informar al público acerca de las consecuencias del fraude y del incumplimiento. El Reino Unido, por ejemplo, emprendió una campaña nacional de publicidad destinada a cambiar la actitud del público frente al fraude con las prestaciones sociales y Australia lanzó recientemente una campaña con un objetivo similar denominada "Protejamos el sistema que nos protege".

Muchos de los países consultados señalaron la necesidad de medidas de prevención en torno al proceso inicial de selección para desalentar el abuso, garantizando decisiones iniciales adecuadas. Por consiguiente, varios países disponen de medidas destinadas a los propios administradores de programas, que pueden ser actividades de formación específica, de control de calidad y de control interno. Israel, Brasil, Suecia, el Reino Unido, Filipinas, Australia, Canadá y Finlandia han integrado dichas medidas en sus sistemas. Australia, por ejemplo, cuenta con una amplia variedad de controles, procesos y sistemas para detectar rápidamente el fraude o abuso. Estos comprenden programas de correspondencia de datos, perfilado de los riesgos y revisión de los derechos a las prestaciones. Canadá habitualmente verifica la lista de clientes comparándola con los datos de los impuestos sobre la renta e información sobre el registro de ingresos del seguro de desempleo. Además de auditar las cuentas, Brasil ha tomado

medidas para modernizar los sistemas de información y formar a los adjudicadores médicos. Suecia menciona sus esfuerzos por mejorar las investigaciones antes de que se tome la decisión inicial de atribución de una prestación, mientras que Finlandia menciona la formación de su personal como medida para resolver este problema. En el Reino Unido, se ha instaurado un control más riguroso de las pruebas suministradas por los solicitantes para justificar su solicitud de prestaciones.

En Suecia, la administración estableció hace algunos años un programa destinado a controlar el fraude, el abuso y el uso indebido en todo el sistema de seguro social. Los resultados hasta el momento indican que el fraude es poco frecuente en el seguro de invalidez y en el seguro de prestaciones de enfermedad. En cuanto al seguro de enfermedad, un control continuo muestra que muchas personas utilizan las prestaciones de enfermedad como sistema de complemento de ingreso en situaciones en que la vida profesional y el lugar de trabajo parecen insatisfactorios.

Si bien el cuestionario no intentaba cuantificar el problema del fraude y el abuso en los países interrogados, algunos países comunicaron información al respecto. En el Reino Unido, se realizan periódicamente ejercicios de evaluación nacionales y regionales, conocidos como "revisiones de las prestaciones", para determinar la magnitud de las pérdidas en concepto de fraude y abuso. La última evaluación nacional de la asignación de invalidez, de 1996, indica que las pérdidas son de alrededor de 1,5 por ciento, mientras que la evaluación de la prestación de discapacidad, de 2000, establece que las pérdidas representan 0,5 por ciento de las solicitudes. Si bien el porcentaje es bajo, las pérdidas representan una brecha importante en el sistema.

El cuestionario también pretendía determinar el alcance del uso indebido de los programas de prestaciones de invalidez como sustitutos de las prestaciones de jubilación anticipada, del seguro de desempleo o de otras prestaciones de seguro social más apropiadas, inexistentes en el sistema. Si la respuesta a la primera pregunta era afirmativa, el cuestionario preguntaba si se trataba de un intento deliberado para regular el mercado laboral. No hay que confundir esto con la conversión automática de una prestación de invalidez en una prestación de jubilación, lo cual ocurre en muchos países a una edad determinada, en general a los 65 años (el caso de Francia es excepcional ya que la pensión de invalidez se convierte en pensión de vejez a los 60 años). En sus respuestas, pocos miembros consideraron problemático el uso indebido de su programa de invalidez.

Finlandia, los Países Bajos y Suecia indicaron que el uso indebido de las prestaciones de invalidez era un problema pasado. En Finlandia, aparentemente fue un problema hasta hace alrededor de diez años. En los Países Bajos, los empleadores y los sindicatos tenían una gran influencia en la organización y la administración de la seguridad social, prestaciones de invalidez incluidas. Debido a la relativa generosidad del programa y a las características de su administración (los sindicatos y las organizaciones patronales eran responsables de la administración y la supervisión del seguro social), las personas y las empresas comenzaron a

cambiar su comportamiento. Ambas estaban interesadas en facilitar el acceso a las prestaciones sociales. Con el tiempo, contrariamente a sus intenciones originales, las prestaciones de invalidez se fueron convirtiendo en un instrumento de jubilación anticipada y de políticas de mercado laboral. El número de beneficiarios aumentó considerablemente. Por ello, poco a poco se fueron introduciendo diversos cambios con el objetivo explícito de resolver este problema.

En Suecia, entre 1972 y 1992, la legislación incluía una disposición que daba derecho a las personas mayores de 60 años a un "boleto gratuito" para una pensión de invalidez, sin ningún tipo de examen médico, cuando las prestaciones de desempleo ya no eran pagaderas. Esto generó en los empleadores el mismo mecanismo de anticipación o de reflexión institucional que en los Países Bajos. De común acuerdo con los sindicatos locales, los empleadores recurrieron cada vez más a esta opción para deshacerse de trabajadores (haciendo que los trabajadores mayores redundantes reciban prestaciones de desempleo y luego prestaciones de invalidez). En consecuencia, en 1992, se eliminó esta disposición.

Pese a que algunas jurisdicciones ya han abordado este problema, el uso de los programas de invalidez como sustitutos para la jubilación anticipada sigue existiendo en otros países. En Australia, se tienen en cuenta las condiciones del mercado laboral local cuando se evalúan las posibilidades de empleo o de una nueva formación para las personas mayores de 55 años. Por consiguiente, es más fácil obtener una prestación siendo mayor de 55 años. En la provincia de Quebec existe una situación similar puesto que un solicitante de entre 60 y 65 años sólo tiene que ser incapaz de desempeñar su trabajo para cumplir con los requisitos para las prestaciones (el programa de Quebec difiere en este punto del programa de invalidez del Plan de Pensiones de Canadá (*Canada Pension Plan*), que abarca todas las regiones de Canadá excepto Quebec; el Plan de Pensiones de Canadá exige los mismos requisitos para todos los solicitantes, cualquiera sea su edad). Alemania también señaló un problema con el uso de su programa de prestaciones de invalidez como sustituto de las prestaciones de jubilación anticipada o de desempleo. En Filipinas, como se señaló anteriormente, se estima que el problema se debe a la falta de otras prestaciones sociales. Las personas intentan obtener prestaciones de invalidez a falta de formas más adaptadas de seguridad social.

Pese a que el diseño pasado de los programas de invalidez de algunos de los países estudiados sugiere que el uso indebido del programa como sustituto de otras prestaciones sociales en aquella época solía considerarse como un uso adecuado, ninguno de los encuestados que hoy menciona este problema lo considera resultante de una política deliberada. En todos los casos, es producto de algún aspecto del diseño del programa, como en Quebec y Australia donde se trata a los solicitantes mayores con más indulgencia. Cabe señalar que ninguna de las dos jurisdicciones parece satisfecha con este aspecto del diseño de su programa. Quebec indicó que esta disposición se está revisando y Australia propuso eliminar este trato diferenciado para los solicitantes mayores con un paquete de reformas presentado en 2002 que aún no se ha implementado.

2. Novedades en la administración de los programas de invalidez

Muchos de los países miembros que participaron en el estudio introdujeron recientemente cambios en sus sistemas de pensiones de invalidez que van de cambios administrativos y en los procesos hasta cambios fundamentales en los objetivos y el diseño del programa. Otros miembros han estudiado dichos cambios y han emprendido o están por emprender amplias revisiones de sus programas, a menudo consultando al público. En la mayoría de los casos, estos cambios se han adoptado como resultado de las preocupaciones acerca de la eficiencia del programa y en respuesta a los costos sociales y económicos vinculados con el incremento del número de casos. Existen dos objetivos generales que se observan en muchos de los cambios recientes: limitar los criterios de elegibilidad, en particular para las prestaciones parciales, y ofrecer mayores incentivos y respaldo para alentar a las personas a trabajar en lugar de cobrar prestaciones. Además, muchas jurisdicciones están tomando medidas para mejorar sus procesos de adjudicación y decisión.

Las mejoras administrativas introducidas abarcan todos los aspectos del proceso de adjudicación y se centran en los recursos humanos, los procesos y las herramientas. En la primera categoría, Brasil ha implementado una nueva formación para sus doctores que trabajan en la adjudicación y Canadá ha tomado medidas similares para mejorar la formación de sus adjudicadores. Se espera que así las decisiones sean de mejor calidad y más consecuentes, que los recursos de apelación innecesarios se eliminen y que las personas no elegibles no reciban prestaciones. Brasil también ha señalado un problema que, sin duda, afecta a muchos otros países: el envejecimiento de la mano de obra. La edad media de sus adjudicadores es de 56 años y muchos han de jubilarse en los próximos cinco años. En respuesta, se están contratando activamente nuevos adjudicadores médicos para la seguridad social. Filipinas ha tomado medidas semejantes para resolver problemas de personal al acreditar a un mayor número de médicos e instituciones.

El potencial de la tecnología como herramienta para mejorar el procesamiento de las solicitudes y reducir el fraude y el abuso también ha llamado la atención. Estados Unidos está muy avanzado en este ámbito. Tras una evaluación de sus procesos de entrega de servicios, ha elaborado un nuevo procesamiento electrónico para su programa de invalidez, el sistema electrónico acelerado de invalidez. Cuando esté completamente instaurado será un proceso sin papel. La solicitud inicial llegará en formato electrónico o en papel que será escaneado e incluido en un archivo electrónico del cliente. Los informes médicos y demás documentos también se recibirán en formato electrónico y la información se transferirá automáticamente al archivo electrónico del cliente (o se convertirá en archivos electrónicos si los documentos son de papel). Se espera que el nuevo sistema permita a todos los componentes del procesamiento de solicitudes compartir electrónicamente información, intercambiar datos y administrar y controlar la carga de trabajo para acelerar y mejorar las decisiones. En la

actualidad, tres estados están probando el sistema electrónico acelerado de invalidez, que podría generalizarse en poco tiempo.

Otros países, como Canadá, también están investigando activamente el potencial de las solicitudes en línea y de los archivos y el procesamiento electrónicos. En Canadá, uno de los motores de esta investigación es el deseo de acelerar el procesamiento de las solicitudes y de mejorar el servicio al cliente. Se producen demoras considerables en el procesamiento de las solicitudes mientras se espera información médica. La transferencia electrónica de la información médica a través de canales seguros se considera como una posible solución. Incluso donde no se contempla la posibilidad de procesamientos electrónicos globales, algunos miembros han constatado el potencial de la tecnología electrónica para resolver problemas en sectores precisos. Filipinas, por ejemplo, está elaborando sistemas de solicitudes con una gestión de imágenes para prevenir y reducir el fraude.

Varios países han tomado otras medidas para mejorar sus procesos de adjudicación y su respaldo a los clientes, en particular para la reinserción profesional. En 2001, Australia introdujo un paquete de medidas, *Australians Working Together*, para incrementar al máximo el nivel de participación de todos los australianos, incluidos los discapacitados. Este paquete integrado incrementó los fondos para la educación, la formación y la rehabilitación. Un nuevo sistema de evaluación adoptado posteriormente permite estimar mejor la capacidad de trabajo. Nueva Zelandia ha emprendido una serie de proyectos piloto sobre distintos enfoques para contener el continuo aumento de los gastos de asistencia a la invalidez. Estos proyectos piloto están diseñados para probar los resultados de la entrega de respaldo y asistencia a grupos que, en la actualidad, no están bien atendidos por los servicios existentes, con el objeto de acompañar a las personas hacia un empleo competitivo y de reducir la dependencia de las prestaciones de invalidez. Si bien aún no se han introducido cambios, Finlandia está considerando nuevos procesos y medidas de garantía de calidad para mejorar la transparencia del proceso de decisión.

Se reconoce ampliamente la necesidad de información y estadísticas correctas, no sólo para la administración de los programas sino también para respaldar las decisiones – basadas en pruebas – de políticas de cambio en los programas. Muchos sistemas disponen de fuertes capacidades de acopio de estadísticas dentro de la administración de sus programas, mientras que otros intentan reforzarlas. Filipinas está modificando sus programas de solicitud para generar mejores estadísticas sobre la discapacidad, lo cual permitirá agilizar los procesos y hallar eventuales errores. Nueva Zelandia ha emprendido un estudio exhaustivo para comprender mejor los motivos del incremento del número y del costo de las prestaciones de enfermedad e invalidez.

Si bien el principal motivo para cambiar los procesos administrativos es el aumento de la eficiencia y la reducción de los costos, algunos países también han reconocido la necesidad de mejorar el servicio al cliente en sectores específicos. Canadá está repensando sus procesos de solicitud con el objeto de facilitar la tarea de los solicitantes, mientras que Israel ha

simplificado la presentación de una nueva solicitud para las personas a quienes se han denegado prestaciones y para aquellas que reciben prestaciones parciales. Esta prioridad coincide con el deseo de mejorar la eficiencia, puesto que se espera que muchas de las medidas adoptadas para mejorar el servicio al cliente aceleren el tiempo de procesamiento. Además, debido a que ninguno de los cambios administrativos realizados o analizados están destinados a limitar de manera alguna el acceso a las prestaciones para las personas con derecho a ellas, abundan los motivos para satisfacer las necesidades de los clientes.

Además de las medidas administrativas mencionadas más arriba, varios países han emprendido revisiones exhaustivas y fundamentales de sus programas de invalidez, que abarcan tanto el objetivo y la estructura de los programas como su administración. En 2002, el gobierno del Reino Unido publicó el proyecto de ley "Pathways to Work: Helping people into employment" (Caminos hacia el trabajo: Ayuda para recobrar un empleo) que describe los principales cambios que el gobierno desea experimentar y solicita la respuesta del público. Como el título lo indica, se hace hincapié en promover la transición de las prestaciones de discapacidad a un empleo remunerado. Los elementos clave de la propuesta son la creación de un mejor marco de apoyo para ayudar a los beneficiarios a retomar un empleo, la disponibilidad de incentivos financieros mayores y visibles para las personas que intentan volver a trabajar y una mayor ayuda para los desempleados de larga duración con problemas de salud para evitar que recurran a las prestaciones de discapacidad. Se han lanzado siete programas piloto para probar estas propuestas.

El Reino Unido no es el único país que ha emprendido una revisión de este tipo. Los Países Bajos, que en las últimas décadas han registrado numerosos casos, han ido tomando varias medidas para resolver este problema. Los grandes cambios de 1993 para limitar la elegibilidad y transferir una mayor responsabilidad a los empleadores y empleados no han surtido todos los efectos deseados y se están considerando dos propuestas adicionales. La primera extendería de uno a dos años el periodo durante el cual el empleador es responsable de las prestaciones de sustitución del salario, y la segunda exige la creación de un nuevo sistema regido por la ley de prestaciones para los empleados con una elegibilidad para las prestaciones muy reducida. Ya no habría ninguna elegibilidad para las prestaciones parciales, que pasarían a ser responsabilidad de los empleadores y de los empleados.

Estados Unidos también ha emprendido una revisión exhaustiva de sus dos programas públicos de prestaciones de invalidez (uno contributivo y el otro con comprobación de las necesidades) y ha llegado a ciertas conclusiones acerca de la necesidad de introducir reformas. Debido a que en Estados Unidos no existe un programa público universal de atención médica y dado que la obtención de una prestación de invalidez es una pasarela hacia la atención médica financiada por el sector público, incluso si gozan de cierto nivel de capacidad de trabajo, los solicitantes tienen un fuerte incentivo para reclamar una prestación de invalidez puesto que les permite recibir ayuda para abonar sus facturas médicas. Consciente de este incentivo perverso, Estados Unidos está analizando cambios que podrían ofrecer a ciertos solicitantes un acceso inmediato a la atención médica durante un periodo limitado, si

renuncian al proceso más largo de solicitud de prestaciones de invalidez. Otros cambios propuestos reforzarían el proceso de decisión y adjudicación y simplificarían el sistema de apelaciones.

En Australia, además de los cambios administrativos mencionados más arriba, el gobierno anunció en 2002 cambios en la pensión de asistencia para la invalidez, a fin de limitar el acceso al programa y de alentar a las personas a retomar o conservar su empleo. El cambio más importante fue la propuesta de limitar la elegibilidad tan sólo a las personas con una capacidad de trabajo muy restringida, definida como menos de 15 horas semanales, en lugar de las actuales 30. Otros cambios hubieran exigido que las personas mayores de 55 años cumplan con los mismos criterios de elegibilidad que los demás solicitantes y que ya no se tengan en cuenta las condiciones del mercado laboral local. Para completar este y otros cambios, debía realizarse una inversión considerable en empleo, rehabilitación, formación y asistencia prevocacional para apoyar a las personas afectadas. Debido a la oposición a los cambios propuestos y a las opiniones de que el paquete no resolvía las barreras al empleo sistémicas y de actitud de las personas con discapacidades, hasta el momento las propuestas no han avanzado en el parlamento australiano. En 2003, el gobierno australiano realizó consultas sobre la futura estructura del complemento de ingreso para las personas en edad de trabajo, entre ellas las personas con discapacidades. Sobre la base de estos aportes y consultas, el gobierno prevé elaborar más opciones de reforma. Como parte de este proceso, se realizarán consultas públicas adicionales.

De conformidad con su legislación, el Plan de Pensiones de Quebec, que incluye el programa de prestaciones de invalidez, realiza consultas públicas regulares. En 2003, el gobierno de Quebec lanzó la actual ronda de consultas con la publicación del documento de consulta "Adaptación del Plan de Pensiones a las nuevas realidades de Quebec" (*Adapting the Pension Plan to Quebec's new realities*). Este documento describe una serie de cambios posibles destinados a mejorar la sostenibilidad financiera del plan, entre ellos cambios para eliminar el trato más indulgente a los trabajadores de entre 60 y 65 años en el programa de invalidez.

Los recientes cambios en el régimen del seguro de invalidez de Suecia son más fundamentales y constituyen la última etapa de la reforma del régimen de pensiones de vejez que comenzó en 1999. En enero de 2003, las prestaciones de invalidez y las prestaciones de invalidez temporales se transfirieron del régimen público de pensiones al régimen público de seguro de enfermedad y se redefinieron las prestaciones. Las personas menores de 30 años ya no reciben una prestación de invalidez. En su lugar, pueden recibir una "prestación de actividad" durante un máximo de tres años. Esta prestación ofrece una seguridad económica que sirve para facilitar la inserción o la reinserción en el mercado laboral. La prestación también está disponible para los jóvenes que prolongan su escolaridad debido a una discapacidad. Las personas mayores de 30 años pueden obtener una prestación de enfermedad o una prestación de enfermedad temporal en lugar de una pensión de invalidez. El monto de la prestación se basa en la pérdida de ingresos actual en lugar de estar relacionada con créditos de pensión como en el sistema anterior.

Conclusiones

El fraude y el abuso en los programas de prestaciones de invalidez existen en cierta medida en la mayoría de los países consultados pese a que no se consideran como un problema importante. El uso indebido de las prestaciones de invalidez no es una inquietud: se ha producido en el pasado en varios países pero se han tomado medidas para corregirlo. El problema más extendido es la no declaración de los ingresos profesionales, que ocurre en casi todos los países. Varios factores generan este problema, entre ellos el control limitado de la elegibilidad corriente de los beneficiarios y un enfoque permisivo hacia el acatamiento. La medida en que la no declaración de los ingresos profesionales se considera un problema y las medidas adoptadas para resolverla varían considerablemente de un país a otro.

El diseño de los programas en muchos países refleja un tema común: la necesidad de prevención en forma de educación pública (tanto sobre los requisitos del programa como sobre las consecuencias del incumplimiento) y en forma de control de la calidad de las decisiones iniciales sobre la elegibilidad. Del mismo modo, existe un consenso general acerca de la necesidad de mecanismos de cumplimiento visibles, con consecuencias conocidas para las personas que cometen fraudes o abusos contra el sistema. Varios países que no consideran el fraude o abuso como problemas disponen de poderosos mecanismos de cumplimiento que incrementan los riesgos de las personas que cometen fraudes y abusos y sirven de desincentivaciones. Sin embargo, para algunos sistemas un alto nivel de actividades de cumplimiento puede ser innecesario o inadecuado: la visibilidad del cumplimiento y de las sanciones puede ser el elemento clave.

La estructura y la administración de las prestaciones de invalidez en varios países – con altos niveles de prestaciones, pocas obligaciones para los beneficiarios y normas de elegibilidad más indulgentes para los trabajadores mayores que las demás prestaciones – crean incentivos perversos para intentar ser elegible para las prestaciones. Esto no sólo exige mayores recursos al programa sino que también reduce la oferta de mano de obra en un momento en el que muchos países industrializados se enfrentan a una probable escasez de mano de obra. Los programas que por su diseño incitan a las personas a intentar que se las considere discapacitadas pueden enviar mensajes sociales negativos sobre la conveniencia de una plena participación y la obligación de trabajar. Los programas de invalidez financiados por impuestos o cotizaciones pueden reducir las exigencias de ajustes para los empleados discapacitados hechas a los empleadores. En el diseño de las prestaciones de invalidez, y en particular en cualquier reforma futura de los sistemas existentes, deberán tenerse en cuenta las cuestiones de los incentivos perversos y del daño moral.

El hecho de que muchos de los países que participan en este estudio hayan realizado o planeado cambios en la administración de sus programas de invalidez demuestra que no es fácil responder a la pregunta de cuál es la mejor manera de diseñar y entregar dichos

programas. Existen dos temas principales subyacentes a la mayoría de los cambios en el diseño de los programas mencionados por los países miembros: la limitación de la cantidad de beneficiarios de prestaciones y la asistencia a los beneficiarios para que vuelvan a trabajar. En muchas jurisdicciones, el gran aumento de los casos ha resultado en revisiones por parte del gobierno y en debates públicos. Recientemente, se han analizado en detalle el nivel de las prestaciones y los criterios de elegibilidad debido, ante todo, a preocupaciones acerca de los costos crecientes. Varios países con prestaciones parciales están revisándolas mientras que ninguno de los países sin prestaciones parciales ha expresado su interés por ellas. Varios países están considerando o han introducido criterios de elegibilidad más estrictos para limitar el crecimiento de los programas. Al mismo tiempo, varios países han mencionado su preocupación por personas o grupos que no están bien atendidos por sus programas actuales. Tal vez los cambios más innovadores sean los introducidos por Suecia, que ha eliminado eficazmente a las personas menores de 30 años de su programa de invalidez, creando para ellas otros mecanismos para promover el vínculo con el mercado laboral.

Muchos países han acompañado otros cambios con medidas de respaldo para la reinserción profesional. Esto refleja la preocupación generalizada de que las prestaciones de invalidez tienden a convertirse en pensiones permanentes, independientemente de la intención del programa, lo cual no favorece ni a los beneficiarios ni a la sociedad. Sin embargo, unos pocos programas han tenido mucho éxito con la reinserción de los beneficiarios en un empleo remunerado. Las medidas probadas incluyen la protección del ingreso transitorio y el suplemento de impuesto sobre la renta, al igual que diversos servicios de respaldo personalizados. Si bien es demasiado pronto para evaluar la eficiencia de muchas de estas medidas, la experiencia de cada país ofrecerá más lecciones a otras jurisdicciones.

Además de los cambios en el diseño de los programas, varios países han realizado o prevén realizar cambios importantes en la entrega de los programas. Estos cambios están esencialmente destinados a acelerar el procesamiento de las solicitudes para garantizar que los individuos elegibles reciban prestaciones de modo rápido y económico. Algunas jurisdicciones están analizando el potencial del procesamiento electrónico para acelerar la tramitación de las solicitudes pero la mayoría aún se basa en procesos manuales.

Para todos los países de este informe, aún es un desafío equilibrar las necesidades de seguridad del ingreso de las personas discapacitadas con la necesidad de administrar eficientemente un programa que limita las oportunidades de fraude y abuso y no promueve la depen