

Noviembre 2005

SERVICIOS DE TRANSPORTE

El Mejoramiento de la
Difusión y Supervisión de
la Guía del DOT Podría
Redundar en un Mejor
Acceso para las Personas
con Conocimientos
Limitados de Inglés



G A O

Accountability * Integrity * Reliability

Éste es un trabajo del Gobierno de los Estados Unidos y no está sujeto a la protección de los derechos de autor en los Estados Unidos. Puede reproducirse y distribuirse en su totalidad sin solicitar autorización del GAO. Sin embargo, debido a que este trabajo puede contener imágenes u otro material protegido por derechos de autor, será necesario solicitar permiso al propietario de los derechos de autor si usted desea reproducir dicho material por separado.



United States Government Accountability Office
Washington, D.C. 20548

2 de noviembre de 2005

Honorable Paul S. Sarbanes
Miembro de más alto nivel de la minoría
Comité de Banca, Vivienda y Asuntos Urbanos
Senado de los Estados Unidos

Estimado Senador Sarbanes:

Los Estados Unidos tienen una población sumamente diversa en la que están representadas las culturas de todo el mundo. El inglés no es el idioma principal de muchas de las personas que viven aquí, y un número considerable de ellas tienen muy poco o ningún conocimiento del inglés. Según el Censo de los Estados Unidos del año 2000, más de 10 millones de habitantes dijeron que no hablaban bien el inglés o que no lo hablaban en absoluto. Estas personas con conocimientos limitados del inglés, al igual que los que sí lo dominan, tal vez dependan de una amplia gama de servicios prestados por el gobierno, entre ellos, el transporte público. Para muchas personas con conocimientos limitados del idioma, el transporte público es el medio principal que utilizan para trasladarse de un sitio a otro. Según el Censo del 2000, más del 11% de las personas con conocimientos limitados del inglés, de 16 años o más, dijeron que el transporte público es su principal medio para llegar al trabajo, en comparación con cerca del 4% de los que hablan inglés. Si bien la población de personas que no hablan bien el inglés tiende a ser más numerosa en los condados de estados fronterizos y costeros, el mayor aumento de estas poblaciones está ocurriendo en los estados centro-occidentales y del sur del país. Entre quienes tienen conocimientos limitados de inglés, el español es el idioma más hablado, seguido del chino (cantonés o mandarín), vietnamita y coreano.

El Título VI de la Ley de Derechos Civiles de 1964¹ prohíbe la discriminación por razón de raza, color o país de origen de las personas que reciben ayuda financiera federal. La finalidad del Decreto Ejecutivo 13166² es la de aclarar las responsabilidades de las entidades federales y de los beneficiarios de sus subvenciones, de conformidad con el Título VI, en

¹ 42 U.S.C. § 2000d et seq.

² Decreto Ejecutivo 13166 "Mejor acceso a servicios para personas con conocimientos limitados del idioma inglés" (*Improving Access to Services for Persons with Limited English Proficiency*). 65 Fed. Reg. 50121 (16 de agosto de 2000).

cuanto a poner sus programas y actividades al alcance de las poblaciones con conocimientos limitados de inglés, y exige a dichas entidades que emitan directrices para los beneficiarios de su financiamiento. El Departamento del Transporte (DOT, por sus siglas en inglés) emitió su guía en 2001; en ella se abordan las estrategias para prestar servicios a las personas con conocimientos limitados de inglés. Esta guía, si bien estaba en vigor para los subvencionados desde 2001, fue objeto de modificación por parte del DOT después de recibir y considerar los comentarios del público. La guía modificada fue aprobada por el Departamento de Justicia (DOJ, por sus siglas en inglés) el 25 de agosto de 2005, y el DOT está preparando su publicación y divulgación.

Las organizaciones defensoras y otras han expresado sus inquietudes acerca del grado en que se está poniendo en práctica la guía del DOT para beneficiarios del financiamiento. Una carencia de aptitudes para comunicarse en inglés podría impedir a muchas personas la utilización plena de los servicios de transporte público, así como su verdadera participación en el proceso de planificación del transporte. La incapacidad para tener acceso adecuado a los servicios de transporte público puede, a su vez, acarrear consecuencias negativas para las personas que no dominan el inglés, incluida una reducción en las oportunidades de empleo y mayores dificultades para tener acceso a otros servicios necesarios. En consideración de estos problemas, este informe aborda: 1) los tipos de servicios de acceso al idioma que los organismos de tránsito y las organizaciones metropolitanas de planificación (MPO, por sus siglas en inglés) han prestado en su zona de servicios, y los efectos y costos de estos servicios; 2) la forma en que el DOT y su administración modal ayuda a los subvencionados para que presten servicios de acceso al idioma destinados a las personas con conocimientos limitados del inglés; y 3) cómo supervisan el DOT y las administraciones modales responsables la prestación de servicios de acceso al idioma para las personas con conocimientos limitados del inglés por parte de los subvencionados.

Antecedentes

El Título VI de la Ley de Derechos Civiles de 1964 dispone que ninguna persona “por razones de raza, color o país de origen, será excluida de la participación, se le negarán los beneficios, ni estará sujeta a discriminación en ningún programa o actividad que reciba ayuda financiera del gobierno federal”³, e invita a los organismos federales a aplicar la ley mediante la emisión de normas, reglamentos u órdenes.⁴ En sus intentos por aplicar la ley, el DOJ ha emitido reglamentos que prohíben un efecto injustificado y desigual por causa del país de origen.⁵ El 11 de agosto de 2000, el Presidente Clinton emitió el Decreto Ejecutivo 13166 destinado a mejorar el acceso a las actividades y los programas dirigidos y asistidos por el gobierno federal para las personas que, como resultado de su país de origen, tienen conocimientos limitados del inglés.⁶ El Decreto exige que cada organismo federal que suministra ayuda financiera prepare directrices adaptadas especialmente a sus subvencionados. Las directrices de cada entidad serán examinadas y aprobadas por el DOJ antes de ser emitidas.

El DOJ emitió una guía en 2000 que establece los principios generales que deben aplicar los organismos federales para garantizar que sus programas y actividades brinden acceso razonable a las personas con conocimientos limitados de inglés y, por ende, no hagan discriminación alguna sobre la base del país de origen. La guía del DOJ explica que, con respecto a los programas y actividades que reciben ayuda federal, el Decreto Ejecutivo 13166 “no crea nuevas obligaciones, sino más bien, aclara las responsabilidades del Título VI vigente”. Aunque el Título VI y sus reglamentaciones de ejecución exigen que los subvencionados tomen medidas razonables para asegurar un acceso relevante de las personas que no dominan el inglés, la guía de los organismos federales que se refiere a estas personas reconoce que cada situación tiene hechos específicos y que no tendría sentido que la guía estipulara fórmulas específicas para cumplir

³ 42 U.S.C. § 2000d

⁴ 42 U.S.C. § 2000d-1

⁵ Las quejas de efecto desigual se refieren a prácticas que son aparentemente neutras en cuanto al tratamiento de diferentes grupos, pero que en la realidad recaen con más fuerza sobre un grupo que sobre otro y no pueden justificarse por una necesidad comercial. *Raytheon Co. contra Hernández*, 540 U.S. 44 (2003). De conformidad con la teoría de discriminación de efecto desigual, la práctica aparentemente neutra puede ser considerada como discriminatoria ilegalmente sin las pruebas de intención subjetiva de discriminar que se requieren en los juicios de tratamiento desigual.

⁶ 65 Fed. Reg. 50121.

con el Título VI. Más bien, el propósito de la guía de los organismos federales es dar a los subvencionados un marco de referencia para evaluar sus obligaciones de acuerdo con el Título VI, a la vez que se mantiene la flexibilidad para que los subvencionados puedan determinar la mejor forma de cumplir con esas obligaciones. La guía del DOJ estableció un análisis de cuatro factores para ayudar a determinar la amplitud de las obligaciones de un beneficiario del financiamiento de prestar servicios a las personas con dominio limitado del inglés. Los cuatro factores son: 1) número o proporción de personas con conocimientos limitados del idioma inglés que tienen derecho a recibir servicios o que probablemente estarán en contacto con el programa o el beneficiario de los fondos; 2) frecuencia con que las personas con conocimientos limitados del idioma inglés están en contacto con el programa; 3) la naturaleza e importancia del programa, actividad o servicio prestado por el subvencionado para la vida de la gente; y 4) los recursos que están al alcance del beneficiario y sus costos.

El DOT emitió su guía en 2001. Esta guía, en general, era coherente con la guía del DOJ, pero incluía tres factores complementarios, así como los cuatro factores indicados más arriba, lo que sugiere que los beneficiarios de fondos deben considerar también: 1) el nivel de servicios prestados a la gente que domina totalmente el inglés; 2) si se está excluyendo de los servicios a las personas con conocimientos limitados del idioma inglés, o si reciben un nivel más bajo de servicios; y 3) si la entidad puede justificar debidamente alguna restricción, si la hubiere, a los servicios especiales del idioma. Sobre la base de las observaciones recibidas del público, el DOT modificó su guía, y la misma fue aprobada por el DOJ el 25 de agosto de 2005. Actualmente, el DOT está preparando la publicación y divulgación de su guía modificada.

Además de describir los factores que un beneficiario de fondos debería considerar al evaluar sus obligaciones de prestar servicios a las personas que no dominan el inglés, la guía del DOT describe varios componentes clave para que un programa de acceso al idioma sea eficaz; asimismo, estipula que los subvencionados deben: 1) efectuar una evaluación de los grupos de idioma que se hablan en su zona de servicio y las necesidades en cuanto al idioma; 2) formular y ejecutar planes escritos que presenten estrategias para asegurar el acceso al idioma; 3) informar al personal del plan de acceso para las personas que no dominan el inglés, capacitarlos y darles las herramientas necesarias para ejecutar el plan; 4) garantizar que los servicios de acceso al idioma se presten en realidad de manera coherente y que las poblaciones que no dominan el inglés conozcan esos servicios; y 5) formular programas de supervisión que permitan a los

subvencionados evaluar el éxito de sus programas de acceso para esas personas, así como determinar las modificaciones necesarias.

A varias oficinas del DOT, en especial a la Oficina de Derechos Civiles de la Administración Federal de Tránsito (FTA, por sus siglas en inglés), les incumbe la responsabilidad de garantizar que las empresas de transporte y los organismos de planificación del transporte que reciben fondos del DOT acaten el Título VI; además, tienen a cargo la vigilancia y la supervisión de sus actividades de acceso al idioma.

Resumen de los resultados

Las entidades de tránsito y las MPO ofrecían una variedad de tipos y niveles de servicios de acceso al idioma, principalmente en español, pero los efectos y costos de éstos se desconocen en gran medida; sin embargo, actualmente la carga de los costos de dichos servicios no parece significativa. Entre los tipos de acceso al idioma que ofrecían estas entidades se incluía una amplia gama de estrategias de comunicación, como señalización y folletos informativos traducidos, servicios telefónicos en varios idiomas, sitios web traducidos, conductores y personal bilingües de servicio al cliente, anuncios grabados traducidos, y disponibilidad de intérpretes en las reuniones públicas y comunitarias. Casi todos los organismos de tránsito y las MPO que visitamos suministran algunos documentos y servicios en por lo menos un idioma distinto del inglés, usualmente el español, aunque algunos de ellos ofrecen mucho material o servicios en otros idiomas, en forma periódica. Por ejemplo, aunque la mayoría de las entidades de tránsito que visitamos tenían por lo menos operadores que hablan español para atender sus líneas de información telefónica, sólo 7 de ellas utilizaban servicios telefónicos multilingües para atender a los usuarios en idiomas diferentes al español y el inglés. Parte del material que ofrecían estaba en varios idiomas distintos del inglés, como por ejemplo, una señal en una parada de autobús en Oakland, California traducida a siete idiomas (véase la figura 1). Los efectos de los servicios de acceso al inglés prestados por los organismos de transporte y las MPO destinados a satisfacer las necesidades de las comunidades con conocimientos limitados del inglés no se conocen o no se entienden bien. Pocos de los organismos que visitamos habían efectuado una evaluación explícita de las necesidades de las comunidades con conocimientos limitados del inglés que residen en sus áreas de servicio, o una evaluación de la eficacia de sus actividades de acceso al idioma, aun cuando la guía del DOT relativa a esas personas recomienda esas actividades. En consecuencia, no está claro si las actividades de acceso al idioma realizadas por esos organismos son lo suficientemente amplias para

satisfacer las necesidades de las personas con conocimientos limitados del inglés; por otra parte, los grupos defensores y comunitarios de las zonas que visitamos percibían brechas considerables en las actividades de acceso al idioma de esos organismos. Por ejemplo, 1 grupo nos dijo que la información sobre cambios en el servicio no se divulga de manera coherente en otros idiomas además del inglés, lo que puede llevar a que las personas con conocimientos limitados del inglés esperen autobuses cuya ruta cambió. Más aún, nuestros estudios de casos sugirieron que la falta de iniciativa en actividades de extensión de parte del organismo y la ausencia de publicidad de sus servicios a las personas que no dominan el inglés puede limitar el impacto y la utilización del material y los servicios ofrecidos, mientras que unas actividades de extensión con mayor iniciativa y la publicidad destinada a estas comunidades podrían conducir a una mayor utilización de los servicios y redundarían en ventajas, tales como mayor apoyo público para las entidades de transporte y aumento del volumen de usuarios. Por ejemplo, aunque varias entidades de tránsito ofrecían servicios telefónicos en varios idiomas, los grupos comunitarios con los que hablamos no conocían la existencia de esos servicios. Si bien es cierto que los costos de prestar los servicios de acceso al inglés prácticamente se desconocen, encontramos que varias entidades consideran que, de acuerdo con el nivel actual de actividad, el servicio de acceso es un costo necesario para atraer a los clientes y no se trata de un costo adicional, al nivel actual de actividad. Sin embargo, si los organismos de transporte decidieran ampliar considerablemente sus actividades para incluir otros idiomas, además del inglés y el español, y agregar más material o servicios, varios funcionarios de esos organismos nos dijeron que los costos se volverían prohibitivos.

Figura 1. Señal en las calles de Oakland, California en siete idiomas



BUS INFORMATION



VÉ XE

Có hiệu lực kể từ 6 tháng 6, 2005
Đã về cơ thể thay đổi

	NGƯỜI LỚN (18-64)	THUẾ NHƯNG (18-64)	CAO MIỀN (65+) / NGƯỜI MẤT NĂNG LỰC
Tuyến đường địa phương	\$1.75	\$0.85	\$0.85
Tuyến đường xuyên vùng	\$3.50	\$1.70	\$1.70

ĐỔI XE

Từ buýt qua buýt địa phương**

	MIỄN PHÍ	MIỄN PHÍ	MIỄN PHÍ
Từ BART địa phương qua buýt	thêm \$1.50	thêm \$0.65	thêm \$0.65

車費

	成人 (18-64)	青少年 (15-17)	兒童 (6-17)
本地	\$1.75	\$0.85	\$0.85
跨灣	\$3.50	\$1.70	\$1.70

車票

	成人 (18-64)	青少年 (15-17)	兒童 (6-17)
本地巴士轉巴士**	\$0.25	\$0.25	\$0.25
本地BART捷運地鐵轉巴士	另加	另加	另加
在BART捷運地鐵站發給	\$1.50	\$0.65	\$0.65

節日

以下的節日請參閱車票轉行車時間表

新年	獨立日
馬丁·路德金日	勞動節
總統日	感恩節
陣亡戰士紀念日	耶誕節

PASAHE

	MAKABUKALAN (Etap 18-64)	KUMIKAPAN (18-64)	MAKABUKALAN (65+) / PABALUG
LOKAL	\$1.75	\$0.85	\$0.85
TRANSBAY	\$3.50	\$1.70	\$1.70

اجر السفر

السفر من ٦ ايام الى ٣٠٠٠

محلي	عابر الخليج
١,٧٥	٣,٥٠

تذكار التحويل

محلي - حافلة	محلي - بائوس	محلي - حافلة مع التحويل	عابر الخليج - محلي	عابر الخليج - حافلة
٢,٥٠	٢,٥٠	٢,٥٠	١,٧٥	١,٧٥

MGA PAGLIUPAT

	MAKAGAGANA	MAKAGAGANA	MAKAGAGANA
LOKAL BUS-SA-BUS**	\$0.25	\$0.25	\$0.25
LOKAL BART-SA BUS	MAKAGAGANA \$1.50	MAKAGAGANA \$0.65	MAKAGAGANA \$0.65

تذكار التحويل

تحويل خدمة النقل في أيام نهائيات الاسبوع بالأيام الاجازية التالية:

يوم الإعتدال	يوم رأس السنة
يوم من رأس كورث كينج <td>يوم من رأس كورث كينج </td>	يوم من رأس كورث كينج
يوم الرئيس <td>يوم الرئيس </td>	يوم الرئيس
يوم الشكر <td>يوم عيد ميلاد المسيح </td>	يوم عيد ميلاد المسيح

MGA ARAW NG BAKASYON

Huling Linggong serbiyo ay pinapanatid sa

Araw ng Bagong Taon	Araw ng Kalayaan
Araw ni Martin Luther King Jr	Araw ng Bawa
Araw ng Presidente	Araw ng Pasaalamat
Araw ng Pag-aalala	Araw ng Pasko

TARIFAS

	ADULT (18-64)	ADULT (65+) / Y DISCAPACITADO
LOCAL	\$1.75	\$0.85
TRANSBAY	\$3.50	\$1.70

FARES

	ADULT (Age 18-64)	YOUTH (Age 5-17)	SENIOR (65+) & DISABLED
LOCAL	\$1.75	\$0.85	\$0.85
TRANSBAY	\$3.50	\$1.70	\$1.70

See schedules on the other side of this sign

HOLIDAYS

Weekend service is operated on

New Year's Day	Independence Day
Martin Luther King Jr. Day	Labor Day
Presidents Day	Thanksgiving Day
Memorial Day	Christmas Day

FOR MORE INFORMATION

Phone: 511 and say "AC Transit"

Web: www.actransit.org

TDD: 1-800-448-9790

AC TRANSIT

Alameda-Contra Costa Transit District
1600 Franklin St., Oakland CA 94612

See something wrong with this sign, or any other AC Transit sign? Let us know! Send email to signs@actransit.org or call 511 to comment. Thanks!

AC Transit Marketing and Communications
September, 2005

NGAY LË

Dịch vụ như ngày cuối tuần áp dụng cho

Ngày Đầu Năm Dương lịch	Ngày Lễ Độc lập của Hoa Kỳ
Ngày 8 Martin Luther King Jr.	Ngày lễ Lao Động
Ngày 8 Tổng Thống	Ngày lễ Tạ ơn
Ngày Lễ Chiến Sĩ Trận Vong	Ngày Lễ Giáng Sinh

요점포

	성인 (18-64)	청소년 (15-17)	노년 (65+) / 장애인
시내 지역	\$1.75	\$0.85	\$0.85
시외 지역	\$3.50	\$1.70	\$1.70

갈아 타기

시내버스에서 시내버스로 **	추가	추가	추가
시내버스에서 시내버스로	추가 \$1.50	추가 \$0.65	추가 \$0.65

5월 1일 새해

1월 1일 새해
마틴 루터 킹의 날
대통령의 날
현충일

독일 기념일
노동절
수수 감사절
크리스마스 날

Fuente: Distrito de tránsito Alameda-Contra Costa.

Por medio de su guía y otras actividades, el DOT y sus administraciones modales ayudan a los subvencionados para que brinden acceso al idioma, pero han hecho pocos esfuerzos por asegurarse de que los subvencionados sepan que cuentan con esta ayuda; en los organismos de tránsito y las MPO que visitamos, observamos que la asistencia a menudo no era aprovechada. La ayuda más amplia que presta el DOT es la guía misma relativa a las personas que no dominan el inglés, ya que proporciona a los subvencionados un marco de referencia compuesto por cinco pasos acerca de cómo dar acceso de calidad a esas personas, junto con algún tipo de información sobre cómo poner en funcionamiento este marco de referencia. La guía del DOT referente a las personas con conocimientos limitados del inglés se publicó en el *Registro Federal*, pero no se divulgó por ningún otro método directo, y la mayoría de las entidades de tránsito y las MPO que visitamos no conocían la guía. Tal vez, esta falta de conocimiento se deba en parte al movimiento interno de personal de cada entidad desde que se publicó por primera vez la guía, aunque un funcionario del DOT nos dijo que el organismo había hecho poco para promoverla desde su publicación. De las 9 entidades de tránsito y las 3 MPO que visitamos y que conocían la guía, solamente 3 habían cambiado sus actividades de acceso al idioma en respuesta a ella, y solamente 1 había puesto en práctica el marco de referencia de cinco pasos completo. Esto se debe en parte, según nos informaron casi todas las entidades de tránsito y las MPO, a que habían estado prestando servicios de acceso al idioma por muchos años antes del Decreto Ejecutivo y de la emisión de la guía del DOT relativa a las personas que no dominan el idioma. La FTA y la Administración Federal de Autopistas (FHWA, por sus siglas en inglés) han impartido talleres en unas cuantas conferencias anuales que abordaban concretamente el marco que figuraba en la guía y daban información acerca de cómo llevar a la práctica partes de ella; sin embargo, pocas de las entidades que visitamos informaron haber asistido a estos talleres. El DOT también participa en el Grupo de trabajo interinstitucional federal sobre dominio limitado del inglés (*Federal Interagency Working Group on Limited English Proficiency*), que ofrece información y asistencia técnica a los subvencionados del gobierno federal por medio de un centro de intercambio de información en línea en www.lep.gov, aunque la mayor parte de la información del sitio web no se refiere específicamente al transporte. Otros recursos del DOT, tales como programas de intercambio de pares, auspiciados por la FTA y la FHWA, tienen unas cuantas publicaciones que abordan las actividades de acceso al idioma. Los programas de capacitación, ofrecidos por conducto del Instituto Nacional del Tránsito de la FTA y el Instituto de Autopistas Nacionales de la FHWA, mencionan los servicios de acceso al idioma a través de un contexto más

amplio, tal como el proceso de planificación del transporte, y no todos mencionan concretamente la guía. Varias de las entidades de tránsito y las MPO que visitamos dijeron que una mejor capacitación y asistencia técnica de fácil acceso, específica del acceso al idioma, y que incluyera cómo poner en práctica la guía del DOT, referente a las personas con conocimientos limitados del inglés, podrían darles maneras de suministrar el acceso más eficazmente a las poblaciones que no dominan el inglés.

La prestación de servicios de acceso al idioma para las poblaciones con conocimiento limitado del inglés por parte de las entidades de tránsito y las MPO es supervisada por medio de las revisiones detalladas de cumplimiento con el Título VI de la FTA y de dos procesos de revisión más amplios: revisiones trienales de las entidades de tránsito efectuadas por la FTA y revisiones de la certificación de planificación efectuadas conjuntamente por la FTA y la FHWA. Sin embargo, estas revisiones no evalúan las actividades de los subvencionados de conformidad con el marco que figura en la guía del DOT y no tiene criterios uniformes para determinar si una entidad presenta deficiencias en la prestación de esos servicios. Si bien es cierto que el marco y las sugerencias que figuran en la guía relativa a las personas con conocimientos limitados del inglés no son requisitos, sirven como una guía útil para garantizar que la prestación de servicios de acceso al idioma por parte del subvencionado a las personas que los necesitan cumpla con los requisitos federales, de conformidad con el Título VI. Sin embargo, la revisión de cumplimiento del Título VI y la revisión de certificación de la planificación no incorporan la guía acerca de las personas que no dominan el inglés, y la revisión trienal tiene apenas unas cuantas preguntas concretas relacionadas con la guía relativa a esas personas. Las deficiencias relacionadas con el acceso al idioma, en la medida en que existan, rara vez se identifican durante estos procesos de revisión. Más aún, los criterios aplicados en estos procesos de revisión para identificar una falla en la prestación de servicios de acceso al idioma, no son uniformes ni claros. Por ejemplo, según las revisiones trienales, solamente se encontrará que una entidad está fallando si se ha presentado una queja contra la entidad local, mientras que según otras revisiones, no es necesario que se haya presentado una queja para encontrar una deficiencia. Como consecuencia, lo que constituye una falla de acuerdo con una revisión, tal vez no lo sea de acuerdo con otra, aunque las entidades objeto de la revisión tal vez estén prestando el mismo nivel de servicio. Además de los tres procesos de revisión, la FTA investiga las quejas que presenta el público relativas al Título VI sobre alegatos de discriminación por razón de país de origen contra personas que no dominan el inglés. Las investigaciones de la FTA se concentran en si un subvencionado ha tomado

medidas razonables para dar acceso de calidad a las personas que no dominan el inglés. Hasta ahora, la FTA sólo ha recibido una queja relacionada con el acceso al idioma. En ese caso, la FTA determinó que la entidad de tránsito en cuestión debería haber proporcionado acceso al idioma para su proceso de planificación. Sin una supervisión más completa y uniforme, que tenga en cuenta la guía del DOT, las actividades de acceso al idioma de las entidades probablemente seguirán siendo variadas e incoherentes, y pueden dejar a la entidad expuesta a otras quejas.

Conclusiones

Las entidades de tránsito y las MPO de todo el país están prestando una amplia gama de servicios de acceso al idioma. Sin embargo, la determinación y el suministro de acceso eficaz al idioma para los servicios de transporte no es una cuestión bien definida. Para lograrlo, una entidad debe tener una comprensión muy clara del tamaño y la ubicación de la comunidad con conocimientos limitados de inglés de su área, así como de sus necesidades de información aunque esas evaluaciones rara vez se hacen. A continuación, la entidad debe ocuparse de un gran número de asuntos, como la determinación de los servicios de acceso al idioma que debe prestar y en qué cantidad, cómo deben hacerse las traducciones, dónde es más conveniente distribuir el material o los servicios y cuál es la mejor forma de anunciar el material y los servicios a las comunidades de personas que no dominan el inglés. Para las entidades que prestan servicios en entornos muy diversificados culturalmente, los retos aumentan en forma exponencial. Concretamente, algunas de las preguntas que es necesario plantearse son: ¿A cuántos idiomas deberían traducirse el material y los servicios? ¿Es posible definir un límite con respecto al tamaño o proporción de diferentes grupos de idioma que debe existir antes de poder prestar servicios de traducción? ¿Serán muy complejas las señales traducidas para que los usuarios del transporte público las utilicen eficazmente? ¿Serán excesivos los costos de traducciones, teléfonos y servicios en la web debido a que tal vez esos servicios se utilicen relativamente poco? Más aún, dar acceso al idioma es apenas una parte de una estrategia más amplia de comunicación para estas entidades, que puede incluir la determinación de cómo pueden ellas suministrar información útil en inglés, cómo resuelven el problema de comunicación con las personas que tienen discapacidades visuales o auditivas, o cómo manejan la comunicación con las personas afectadas con discapacidades cognoscitivas. Una necesidad evidente en todos estos casos es la de que las entidades cuenten con programas de extensión para llegar a esas

comunidades, y trabajen en asociación con ellas para determinar y satisfacer una variedad de necesidades de información.

La guía del DOT acerca de las personas con conocimientos limitados del inglés, así como muchos de los recursos federales disponibles, pueden brindar alguna ayuda a las entidades de tránsito y a las MPO cuando tienen que afrontar esos retos y tomar decisiones acerca del nivel de acceso al idioma que deben ofrecer; sin embargo, la falta de conocimientos de la entidad local sobre la existencia de esos recursos limita su utilidad. Además, para algunas entidades de tránsito y MPO, la ayuda a su alcance no resultó eficaz para contribuir a contestar algunas de las preguntas difíciles expuestas en los párrafos anteriores, debido a que no ofrece mucha información acerca de lo que incluye una buena evaluación del idioma y las necesidades, o cómo hay que hacerla. No suministra una plantilla ni ejemplos de planes eficaces de acceso al idioma; tampoco ayuda mucho a determinar cómo se debe vigilar y juzgar la eficacia de las actividades de acceso al idioma que realizan las entidades. En vista de la falta de datos acerca de la eficacia de los servicios, la disponibilidad de esa ayuda cobra mayor importancia. La difusión más directa de la guía relativa a las personas con conocimientos limitados del inglés y la ayuda disponible, así como la preparación de asistencia complementaria para llevar a cabo las evaluaciones, formular planes y vigilar la eficacia de las actividades de acceso al idioma, podrían contribuir a vincular a las entidades locales con información y recursos que pudieran ayudarlos a mejorar el acceso a sus servicios para personas con conocimientos limitados de inglés.

Si bien las quejas relativas al acceso al idioma son poco usuales, las actividades realizadas por las entidades de tránsito y las MPO para brindar dicho acceso suelen ser percibidas por los grupos comunitarios como inexistentes en ciertas áreas, en especial con respecto a la inclusión de esas comunidades en los procesos de toma de decisiones, con lo cual surge la posibilidad de que se presenten otras quejas contra estas entidades por no brindar un acceso razonable al idioma. Sin embargo, en estos momentos, las actividades de vigilancia y supervisión realizadas por la FTA, y en menor grado por la FHWA, probablemente no eliminan las brechas percibidas en el suministro de acceso al idioma, debido a las incongruencias en el alcance y en los criterios acerca de lo que constituye una deficiencia. Por ejemplo, una de las quejas principales de los grupos comunitarios es la falta de participación de las comunidades con conocimientos limitados del inglés, o de los grupos comunitarios que los representan, en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, las

revisiones de la certificación de planificación no consideran la participación per se, sino que se concentran en si se suministraron intérpretes en las reuniones públicas “si eran necesarios”. Más aún, la revisión piloto de la FTA del acceso al idioma, que utilizó la guía del DOT referente a las personas que no tienen buenos conocimientos de inglés, reveló varias deficiencias que no se hubieran encontrado con el proceso actual de revisión, y dichas deficiencias pueden encontrarse usualmente en innumerables entidades. No obstante, es importante considerar que los hallazgos de deficiencias, tal como se hacía con la revisión piloto, no indican necesariamente que una entidad ha sido discriminatoria. Sin embargo, la incorporación de otros aspectos clave de la guía del DOT relativa a las personas con conocimientos limitados del inglés en los procesos actuales de revisión y de criterios uniformes acerca de lo que constituye una deficiencia podría ser útil para que las entidades de tránsito y las MPO entendieran sus responsabilidades de conformidad con el Decreto Ejecutivo y la guía del DOT relativa a esas personas y, por ende, conducir al mejoramiento de los servicios para ellas.

Recomendaciones para una acción ejecutiva

A fin de mejorar los conocimientos y la comprensión acerca de las responsabilidades de quienes reciben financiamiento del DOT para la prestación de servicios de acceso al idioma, recomendamos que, una vez que el DOT emita la versión final de su guía relativa a las personas que no dominan el inglés, el Secretario del Departamento de Transporte se asegure de que la guía se distribuya a todos los subvencionados por el DOT, mediante un memorando de política o cualesquiera otros métodos directos, e instruya al personal regional para que los subvencionados en su área sepan plenamente de la existencia de la guía y de las responsabilidades de los subvencionados de conformidad con ella.

Para aumentar y mejorar las actividades de acceso al idioma que realizan las entidades de tránsito y las MPO, recomendamos que el Secretario, cuando emita la guía modificada del DOT sobre los servicios para personas que no dominan el inglés, tome las dos medidas siguientes:

- Preste asistencia técnica complementaria, tal como plantillas o ejemplos, para ayudar a las entidades a formular evaluaciones del tamaño, la ubicación y las necesidades de las poblaciones con conocimientos limitados de inglés; planes para poner en práctica servicios de acceso al idioma y evaluaciones de la eficacia de los servicios de acceso prestados por las entidades.

-
- Divulgue la disponibilidad de recursos federales existentes para cuestiones relacionadas con las personas que no dominan el inglés, entre otros, talleres, el sitio web www.lep.gov, programas de intercambio de pares y cursos de capacitación disponibles para las entidades de tránsito y las MPO, y facilite el acceso a esos recursos por medio de un vínculo claro con la ayuda relativa a esas personas en el sitio web del Programa de creación de capacidad para la planificación del transporte (*Transportation Planning Capacity Building Program*).

Para garantizar que las entidades de tránsito y las MPO entiendan sus responsabilidades de proporcionar servicios de acceso al idioma, y para asegurar que estén suministrando el acceso adecuado al idioma en sus servicios y sus procesos de planificación y de toma de decisiones relativos al transporte, recomendamos que el Secretario incorpore más plenamente la guía modificada acerca de las personas con conocimientos limitados del inglés en los procesos actuales de revisión mediante la adopción de las siguientes tres medidas:

- Incluir preguntas acerca de si las entidades han hecho evaluaciones y cuentan con planes de acceso y mecanismos de evaluación y vigilancia en funcionamiento para los procesos de revisión de cumplimiento del título VI y de las revisiones trienales.
- Incluir preguntas más específicas relacionadas con el acceso al idioma para el proceso de planificación y la participación de las comunidades que no dominan el inglés en las revisiones de la certificación de planificación.
- Fijar normas uniformes que definan lo que constituye una deficiencia en el suministro de acceso al idioma y que se aplicarán en todos estos procesos de revisión para garantizar que lo que ahora constituye una deficiencia podría generar directamente una falla en la prestación de los servicios a los interesados o suscitar quejas contra la entidad.

Comentarios de la entidad

Recibimos comentarios acerca de un borrador de este informe de funcionarios del DOT quienes, en general, estuvieron de acuerdo con los resultados y las recomendaciones del informe y aportaron aclaraciones técnicas que se incorporaron donde convenían. En especial, los funcionarios dijeron que el DOT ya está planificando tomar medidas para abordar algunas de nuestras recomendaciones, entre otras, garantizar que su guía modificada relativa a las personas que no dominan el inglés se

distribuya ampliamente y de manera adecuada, además de aumentar la capacitación y la asistencia técnica destinada a los subvencionados.

Metodología

Para determinar los tipos de servicios de acceso al idioma que las entidades de tránsito y las MOP prestaron a las poblaciones con conocimientos limitados del inglés, visitamos siete zonas estadísticas metropolitanas⁷ en Arkansas, California, Illinois, Carolina del Norte y Texas.⁸ Utilizamos datos del censo para seleccionar estos lugares para las visitas sobre la base de tamaño, proporción y crecimiento de la población con conocimientos limitados de inglés, el número de idiomas hablados y la amplitud de la utilización del transporte. Efectuamos entrevistas semiestructuradas a funcionarios de 20 organismos de tránsito, 7 MPO y 16 grupos comunitarios y de defensores; además, examinamos documentos y otro tipo de información. Complementamos estos estudios de casos y las entrevistas con los resultados de un estudio de 2004, realizado para el Departamento de Transporte de Nueva Jersey, que incluía una encuesta de los organismos de tránsito de todo el país, así como encuestas y grupos focalizados en personas residentes de Nueva Jersey que no dominan el inglés.⁹ Para entender cómo el DOT ayuda a las entidades de tránsito y las MPO para que presten servicios de acceso al idioma, entrevistamos a funcionarios del DOT con conocimientos de los recursos disponibles para el acceso al idioma. Examinamos y analizamos la ayuda prestada por el DOT, así como otros recursos federales relacionados con el acceso al idioma. Para documentar la forma en que la FTA y la FHWA del DOT vigilan la prestación de servicios de acceso al idioma por parte de las entidades de tránsito y las MPO, entrevistamos a los funcionarios de la FTA responsables de las revisiones del acatamiento de los derechos civiles y de las revisiones

⁷ Una zona estadística metropolitana es una zona principal que contiene un núcleo substancial de población, junto con las comunidades adyacentes que tienen un grado alto de integración socioeconómica con esa zona principal. Las zonas estadísticas metropolitanas comprenden uno o más condados completos.

⁸ Concretamente, visitamos: 1) Los Ángeles / Riverside / Orange County, California; 2) San Francisco / Oakland / San José, California; 3) Chicago / Gary / Kenosha, Illinois, Indiana, Wisconsin; 4) Austin / San Marcos, Texas; 5) Fayetteville / Springdale / Rogers, Arkansas; 6) Raleigh / Durham / Chapel Hill, Carolina del Norte; 7) Greensboro / Winston-Salem / High Point, Carolina del Norte.

⁹ Dra. Rongfang (Rachel) Liu, *Mobility Information Needs of Limited English Proficiency (LEP) Travelers in New Jersey* (Diciembre de 2004). La Dra. Liu preparó este estudio para el Departamento de Transporte de Nueva Jersey/Administración Federal de Autopistas.

trienales y a los funcionarios de la FTA y la FHWA encargados de las revisiones de certificación de la planificación. Examinamos la documentación y los resultados de tres procesos de revisión y analizamos hasta qué punto el acceso al idioma se considera en las revisiones y si se han formulado normas para ser utilizadas por los examinadores al identificar las deficiencias relativas al acceso al idioma. Efectuamos nuestro trabajo desde febrero hasta octubre de 2005, de conformidad con las normas gubernamentales de auditoría generalmente aceptadas.

Contactos en el Tribunal de Cuentas (GAO) y reconocimientos al personal

Contactos en GAO

Kate Siggerud (202) 512-2834 o siggerudk@gao.gov

Reconocimientos al personal

Además de la persona mencionada, las siguientes hicieron aportes esenciales para la preparación de este informe: Rita Grieco, Directora Adjunta; Michelle Dresben; Edda Emmanuelli-Perez; Harriet Ganson; Joel Grossman; Diane Harper; Charlotte Kea; Grant Mallie; John M. Miller; Sara Ann Moessbauer; Marisela Perez; Ryan Vaughan; Andrew Von Ah; Mindi Weisenbloom; y Alwynne Wilbur.

GAO's Mission

The Government Accountability Office, the audit, evaluation and investigative arm of Congress, exists to support Congress in meeting its constitutional responsibilities and to help improve the performance and accountability of the federal government for the American people. GAO examines the use of public funds; evaluates federal programs and policies; and provides analyses, recommendations, and other assistance to help Congress make informed oversight, policy, and funding decisions. GAO's commitment to good government is reflected in its core values of accountability, integrity, and reliability.

Obtaining Copies of GAO Reports and Testimony

The fastest and easiest way to obtain copies of GAO documents at no cost is through GAO's Web site (www.gao.gov). Each weekday, GAO posts newly released reports, testimony, and correspondence on its Web site. To have GAO e-mail you a list of newly posted products every afternoon, go to www.gao.gov and select "Subscribe to Updates."

Order by Mail or Phone

The first copy of each printed report is free. Additional copies are \$2 each. A check or money order should be made out to the Superintendent of Documents. GAO also accepts VISA and Mastercard. Orders for 100 or more copies mailed to a single address are discounted 25 percent. Orders should be sent to:

U.S. Government Accountability Office
441 G Street NW, Room LM
Washington, D.C. 20548

To order by Phone: Voice: (202) 512-6000
 TDD: (202) 512-2537
 Fax: (202) 512-6061

To Report Fraud, Waste, and Abuse in Federal Programs

Contact:

Web site: www.gao.gov/fraudnet/fraudnet.htm

E-mail: fraudnet@gao.gov

Automated answering system: (800) 424-5454 or (202) 512-7470

Congressional Relations

Gloria Jarmon, Managing Director, JarmonG@gao.gov (202) 512-4400
U.S. Government Accountability Office, 441 G Street NW, Room 7125
Washington, D.C. 20548

Public Affairs

Paul Anderson, Managing Director, AndersonP1@gao.gov (202) 512-4800
U.S. Government Accountability Office, 441 G Street NW, Room 7149
Washington, D.C. 20548