

Las prestaciones asistenciales: reinventamos o erramos

El sistema prestacional argentino debe asumir el desafío de aplicar una reingeniería que le permita brindar recursos, servicios y apoyos a las personas con discapacidad en todo el territorio de nuestro país, perfeccionando la política pública iniciada a fines del siglo pasado, en la década de los 90. Esta transformación del Estado alcanzaría a los organismos gubernamentales, a las organizaciones de la sociedad civil prestadoras y a los millones de personas con discapacidad¹. Todos los actores sociales pueden transformarse si se abocan al cumplimiento de la Convención de las Personas con Discapacidad y utilizan las estrategias de centramiento en la persona para modificar sus prácticas.

Luego de más de 20 años de trayectoria docente y científica de la Fundación Itineris en Latinoamérica, podemos decir que Argentina tiene profesionales y prácticas equiparables, en calidad y cantidad, a las extranjeras del primer mundo. A partir de los servicios profesionales que se brindan en nuestro país, si dudas estamos en condiciones de liderar la producción científica latinoamericana con datos objetivos. Eso es lo que hicimos en estas dos décadas junto con decenas de organizaciones: amalgamar avances internacionales con modelos, marcos y herramientas propias, sin cometer el remanido error de querer replicar lo producido en otras culturas solo porque admiramos lo que se hace *allá*.

El contenido de este artículo tiene dos fuentes: nuestra publicación “*Evoluciones y resistencias en los procesos de cambio institucional: desarrollo de un modelo de análisis e intervención¹*”, y nuestros aportes en el libro “*El cambio en las organizaciones de discapacidad³*”, realizados a partir de la invitación de nuestros queridos colegas Robert Schalock y Miguel Verdugo Alonso.

Nuestro modelo permite analizar y guiar el cambio de las prácticas organizacionales a partir de 2 parámetros: el **Índice de fuerzas de los actores institucionales** (que registra la intensidad de 6 fuerzas resistenciales y 6 fuerzas evolutivas), y el **Índice de desempeño de la organización** (que muestra la calidad institucional con respecto a diez umbrales de cambio, referidos al encuadre y la estructura institucional, los procesos de producción y los resultados de la organización).

A- Precondiciones del trabajo en el campo de la discapacidad

Una organización que trabaja en el área de la discapacidad debe cumplir tres objetivos nodales:

- 1) *Cambiar de paradigmas*: dejar de centrarse en el déficit de la persona con discapacidad intelectual para hacer foco en sus capacidades y poner a jugar su *diversidad* como un valor. El cambio de paradigmas es un cliché de las instituciones que disocian el *decir* del *hacer*: ¿Cómo hacen para que sigan siendo nuevos los *nuevos paradigmas* si llevan 50 años entre nosotros? Encontramos una explicación en función del trabajo en el territorio: no los llevan a la práctica; hablan acerca de ellos, pero se mantienen brindando los mismos servicios del siglo pasado.
- 2) *Promover las iniciativas de autogestión*: fortalecer a los actores sociales para que logren sus propias metas, utilizando los recursos locales disponibles (los autogestores con discapacidad intelectual, como miembros del Movimiento de Autogestores Argentinos, las familias o los profesionales que trabajan en red desde un enfoque transdisciplinario).
- 3) *Generar y mantener activas las redes de inclusión comunitarias*: construir y cogestionar la inclusión de las personas con discapacidad por la sinergia de actores sociales diversos. Muchas instituciones no hacen más que convocarse mutuamente entre los conocidos de siempre, durante décadas... y no transforman. Estos grupos suelen autoexplicarse que *la inclusión es muy difícil*, y que es una *lucha* que ellos, generosamente, lideran sin éxito. Pero es un error: la plenitud se hace entre todos. Solo los grupos heterogéneos tienen el poder transformador que las comunidades necesitan. Los grupos homogéneos concentran el poder y no lo distribuyen, lo cual genera que los roles sociales queden fijados y la inclusión no se produzca.

Uno de los pilares de la transformación es la capacitación institucional. Cuando las prácticas habituales son cuestionadas y, eventualmente, modificadas, se generan diversos grados de incertidumbre dentro de la organización. Los actores institucionales deben tolerar

la transición “impuesta” por el aprendizaje y redefinir su labor, habilitando un devenir de lo previo, de lo instituido.

Cuando entrenamos a los actores de una organización, además de facilitar información y herramientas actualizadas, buscamos que surjan *propiedades emergentes* en la organización; por ejemplo: la autogestión de las personas con discapacidad intelectual o el fortalecimiento sinérgico de los técnicos, los trabajadores y las familias. La capacitación contagia, entusiasma y convierte en actores a personas que, antes, cumplían roles estereotipados o pasivos. La transformación se cataliza y se planifica; nunca se da espontáneamente, porque el funcionamiento institucional está conformado para la inercia y la perpetuación de lo que “siempre se hizo así”.

Nuestras propuestas de transformación para las organizaciones tienen como ejes:

- la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de la ONU (Naciones Unidas, 2006);
- la plena inclusión de las personas con discapacidad en sus comunidades y su reconocimiento como ciudadanos iguales en dignidad y derecho;
- el trabajo permanente en la autodeterminación, comenzando por posiciones previas de heteronomía, donde la persona con discapacidad es reconocida como sujeto con y por su contexto vincular;
- la planificación centrada en la persona y la prestación de servicios a través de las tres intervenciones transformadoras: los apoyos, los recursos y los servicios¹.

Una organización de avanzada tiene *praxis*, entendida como práctica y teorías ensambladas; no solo coherentes entre sí, sino produciéndose mutuamente. Cada agente institucional capacitado puede teorizar e intervenir de forma legítima dentro de la organización. Los actores sociales activos, creativos (profesionales, trabajadores, familias, personas con discapacidad intelectual), generan la *sinergia* necesaria para sostener los cambios. Estamos seguros de que la transformación institucional ocurrió cuando:

- 1) los participantes establecen vías de comunicación multidireccionales;

<i>Perfil de fuerzas</i>	<i>Tabla 1 - Tipos de demandas institucionales</i>			<i>Resultado de la capacitación</i>
	Demandas explícitas	Compromiso	Resistencias esperables	
Avanzada	<p>CRECER</p> <p>Mejorar sus estándares de calidad y generar buenas prácticas</p>	Sostenido	Tangenciales respecto del eje del cambio	Transformación
Disperso	<p>MOTIVAR</p> <p>Generar cambios difusos, intervenir en varios aspectos a la vez</p>	Intermitente	Dificultades para mantener el foco en las intervenciones	Evolución lenta
Clásico	<p>INFORMAR</p> <p>Actualizar marcos teóricos y prácticos</p>	Escaso	Inercia de prácticas obsoletas	Mínimo

- 2) el diálogo clínico se torna habitual, a partir de un lenguaje y un conjunto de focos estratégicos comunes;
- 3) los aportes de todos y cada uno son habilitados, respetados y atendidos;
- 4) las metas institucionales se alcanzan con mayor rapidez y de modos que resultan sostenibles;
- 5) se gestionan tareas multiactorales dentro de la institución.

Los contenidos de talleres, cursos o jornadas de actualización, cuya única pretensión es transmitir información, pueden enseñarse y comprenderse con rapidez, pero la implementación de este conocimiento es un proceso que requiere tiempo, durante el cual las personas tienen que cambiar sus paradigmas, aprender a usar nuevas herramientas y reflexionar sobre su rol institucional. Para esto, resultan fundamentales las supervisiones que siguen a la capacitación.

B- Capacitación Institucional: Demandas, Compromisos y Resistencias

Cada organización tiene diferentes expectativas cuando demanda una capacitación que. Por eso, su diseño es singular y variable. No obstante, hemos identificado tres demandas de capacitación prototípicas, con sus correspondientes niveles de compromiso y resistencias (Tabla 1 – Columnas centrales).

Analizando el funcionamiento de estas demandas, el desarrollo y los resultados de los procesos de capacitación, desarrollamos el *Índice de fuerzas de los actores institucionales* y el *Índice de desempeño institucional*, que describiremos a continuación.

C- Índice de Fuerzas de Actores Institucionales

Existen dos grupos de fuerzas en los actores institucionales: las que propician el cambio hacia una gestión de avanzada y las que resisten ese cambio y fijan el desempeño institucional a los cánones clásicos.

<i>Tabla 2</i> Tipología de las fuerzas institucionales	
Fuerzas que resisten al cambio	Fuerzas que promueven el cambio
La verticalidad organizacional	La horizontalidad del funcionamiento institucional
La concentración del poder (que conduce al ejercicio del poder desde el exterior de cada actor social)	El fortalecimiento (que equivale a la distribución del poder, el empoderamiento)
El aislamiento	La reticularidad (el trabajo en red)
El personalismo	El trabajo en equipo
La pasividad	La proactividad
La dependencia (por falta de iniciativa o de habilitación)	La autogestión

Las dificultades y los esfuerzos inherentes al proceso de capacitación no son una resistencia. La resistencia al cambio se refiere a acciones u omisiones concretas con las que los actores institucionales mantienen inalterada su posición con respecto a los otros. Nuestra experiencia nos muestra que un proceso de capacitación en los actores institucionales *debe* incluir algunos períodos de resistencia explícita, porque su aparición señala que la transformación de las prácticas es genuina. La adaptación sumisa y a-conflictiva, es señal de que la capacitación no se está enraizando adecuadamente como cambio y probablemente quedará “cajoneada” una vez finalizados los encuentros pautados. El grupo de fuerzas que resisten al cambio mantiene un escenario predecible para todos los actores. El funcionamiento de la institución puede ser percibido como suficientemente bueno y eso impide la evolución de la organización; el cambio siempre puede ser vivenciada como una amenaza.

El grupo de seis fuerzas que promueve el cambio institucional no es simplemente opuesto: es más fértil y fecundo, especialmente si se incorpora como meta la plena inclusión social de las personas con discapacidad intelectual. Esta meta requiere que se habilite el crecimiento y que se distribuya el protagonismo entre todos los participantes de una institución.

D- El cambio institucional en los tipos de instituciones

Cuantificamos la intensidad de estas fuerzas en un grupo de 25 instituciones que habíamos capacitado, con un *Índice de fuerzas institucionales* que nos permitió tipificarlas en tres grupos: *de avanzada, dispersas, clásica*. La intervención sobre estas fuerzas organizacionales pasó a ser parte del plan de acción de la capacitación, que, además del dictado de contenidos, incluye la revisión de los sistemas de evaluación y los reportes de historias clínicas, junto con sugerencias organizativas para cruzar los umbrales de cambio. Para ver los efectos de los tipos de fuerzas y su correlación con los demás elementos que describimos, debemos volver a la Tabla 1 y leerla incluyendo las columnas de los extremos.

Una organización con un perfil de fuerzas *clásico* equipara la capacitación a hacer circular información, sin apropiársela. Los miembros se limitan a asistir a los encuentros, pero no suelen cumplir con las tareas ni hacer preguntas sustanciales, a lo sumo, hacen comentarios desimplicados, o citan a sus referentes, quizás para dar a entender a los capacitadores que ellos ya saben todo lo que necesitan. Los beneficiarios ocupan un lugar de eternos carentes y la institución es crónicamente dadora hacia ellos. Estas organizaciones suelen acaparan recursos, incluso bienes intangibles (proyectos, voluntarios, información). Paradójicamente, se describen, frecuentemente, como carentes, aunque sean ostentosamente ricas. Acumulando, estas instituciones mantienen la aplicación del paradigma del déficit. Estas organizaciones pueden crecer cuantitativamente (multiplicar sus sedes, por ejemplo), y tener más beneficiarios o servicios, pero no desarrollan prácticas que hagan un diferencial que mejore concretamente la calidad de vida de los beneficiarios.

La organización con un perfil de fuerzas *disperso* demanda una capacitación para motivar a sus miembros, pero no los enfoca en un objetivo concreto (un “para qué”). Necesitan de la intervención sostenida de los capacitadores para encontrar un foco que les sea propio y no perderlo. La tentación de la dispersión en muchas tareas simultáneas es muy frecuente en grupos de profesionales innovadores, exitosos en el trabajo individual. Estas instituciones se perciben como atareadas y versátiles, porque hacen muchas cosas. Deben comprender que no toda oportunidad debe ser seguida, que se debe escoger estratégicamente

en que invertir su capital. El capital más valioso es el que me permite llegar eficientemente a las metas. Cuando dejan de deslumbrarse y entusiasmarse sin criterio, estas organizaciones logran cambiar de paradigma con respecto a la propia organización: no se trata de hacer siempre más, se trata de mejorar progresivamente la calidad de lo que se hace.

Las organizaciones con un perfil de fuerzas *de avanzada* solicita la capacitación explícitamente “para crecer”, en el sentido de desarrollarse y evolucionar. Tienen equipos que funcionan con metodologías y procedimientos establecidos y buscan mejorar la calidad de los servicios que brindan, sean rentados o no. Estas organizaciones son las que catalizan las oportunidades de cambio por medio de la capacitación. Su evolución continúa luego finalizar la capacitación, porque se apropian de los marcos teóricos y las herramientas para refinarlos. Buscan tanto la transformación en el contexto como en su propia práctica: muy habitualmente, nos despedimos, transitoriamente, enriquecidos por sus preguntas, que no tienen respuesta inmediata y nos obligan a repensar lo que sabíamos

E- Modelo de funcionamiento institucional de avanzada

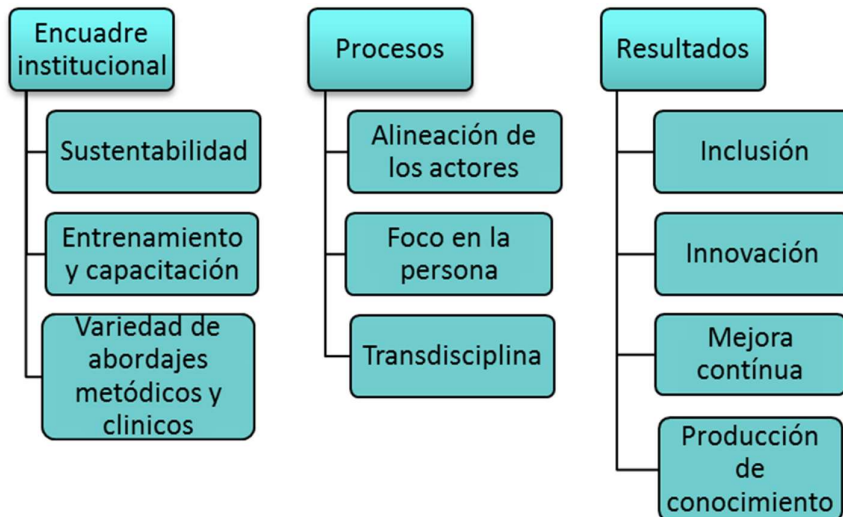


Figura 1 - Ejes y componentes del modelo institucional de avanzada

La figura 1 muestra tres ejes del trabajo institucional (el *encuadre*, los *procesos* y los *resultados*, que son, respectivamente, los inputs, throughputs y outputs que mencionan Schalock y Verdugo¹.) y sus 10 componentes clave. Los mismos se logran o incorporan en distintos momentos de la evolución de la organización, sin seguir una secuencia lógicamente

ordenada. Según nuestra experiencia, las organizaciones no tienen una estructura homogénea, más que en los papeles, y sus distintos componentes no se modifican por causas-efecto lineales. Cada uno de estos diez componentes debe estar relacionado con los demás; ese es la meta final de una capacitación institucional, un proceso que se transita en, al menos, dos años.

La *alineación de los actores* y el *foco en la persona*, requieren un entrenamiento específico y es improbable encontrarlos espontáneamente, dada la amplia vigencia de los viejos modelos médicos en las estructuras prestacionales, que las fuerza a ser asistencialistas o benefactoras. La *transdisciplina*, la *mejora continua* y la *producción de conocimiento* requieren un tercer nivel de capacitación y es casi imposible que se produzcan espontáneamente.

Para que el eje *Proceso* sea tal, deben existir con claridad los otros dos ejes: encuadre y resultados (tangibles, basados en datos). Lo resaltamos porque la existencia de un edificio, un nombre, clientes y la presencia habitual de técnicos y directivos no son suficientes para que haya procesos. En Latinoamérica, en el campo de la discapacidad intelectual, es muy común encontrar organizaciones que ponen el acento en su fachada formal y funcionan durante años sin producir conocimiento: son puro *Encuadre*. Ignoran si sus propósitos se cumplen o no.

Este modelo puede aplicarse la comparación entre organizaciones diversas, sean gubernamentales o no gubernamentales. Que las OG produzcan conocimiento es una rareza absoluta en el campo de la discapacidad, bastando los dedos de una mano para contar los aportes científicos de nuestro sistema nacional. También es poco común que las ONG publiquen sus resultados e investiguen, pero de allí surge la necesidad de que ese conocimiento sea distribuido y aprehendido por sus pares. Estas acciones no ocurren porque las ONGs compiten o se aíslan, pero no se alían. Otros componentes del mismo eje, *innovación* y *mejora continua*, son igualmente raros de encontrar en Argentina. La opción más sensata sería el trabajo sinérgico de OG y ONGs, pero unas y otras se ocupan de sí mismas casi con exclusividad, y se dedican a admirar/importar/emular las innovaciones y las mejoras de otros países, ninguneando los avances equivalentes que se hayan realizado en la región.

F - Escala de Desempeño Institucional

Las organizaciones tienen umbrales de cambio, éstos son puntos inestables; si el conjunto de fuerzas evolutivas los supera, la transformación institucional se produce, pero si las fuerzas resistenciales prevalecen, los avances se diluyen y se recae en la organización clásica. Construimos un *Índice de desempeño institucional* con indicadores correspondientes a tres niveles de funcionamiento institucional (clásico, umbral, avanzado), para cada uno de los componentes del modelo de funcionamiento institucional de avanzada. La tabla 3 ejemplifica los indicadores del componente de *Sustentabilidad*.

Tabla 3 - Área de Sustentabilidad del Índice de desempeño institucional		
Organización clásica	Umbral de cambio	Organización de avanzada
La organización brinda servicios exclusivamente según los requerimientos y los criterios de los financiadores.	La organización alcanza el punto de equilibrio financiero y toma conciencia de los recursos no financieros (principalmente, su capital social).	La organización tiene recursos compartidos y opciones de financiación de las redes en las que participa. El beneficiario (PDI) es el destino final de los recursos que circulan (tangibles e intangibles) y no un medio de acumulación de capital financiero y/o humano.

Dependiendo de la combinación de fuerzas presentes, una institución evolucionará hacia un perfil de organización de avanzada o hacia un perfil de organización clásica. Para una organización con un desempeño clásico, los umbrales de cambio pueden utilizarse como metas a mediano plazo. Para una organización que comienza, los diez umbrales de cambio resumen los puntos claves para propiciar la inclusión de sus beneficiarios. Durante los períodos de resistencia, los diez umbrales orientan a los capacitadores, supervisores y directivos para resolver los conflictos emergentes y superar los impasses.

G - ¿Hacia dónde transformar nuestro sistema y nuestras instituciones?

El cambio organizacional es un proceso complejo. Para conducirlo, se requieren varias acciones, algunas sincrónicas y otras secuenciales, a cargo de distintos actores, articulados, generando sinergia a partir de metas compartidas. El cambio está constituido por la emergencia de nuevos flujos

multidimensionales de participación; por eso, ni aislados, ni en soledad, una cámara de instituciones, un grupo de familias, o un organismo gubernamental van a lograr la transformación por obra de su propio empeño. Además de planificar un cambio, es necesario que los participantes de la institución se apropien de él; una complejidad que sólo los comprenden los profesionales técnicos, no es transformadora. De un modo análogo, un cambio de política en discapacidad que no sea militado por la población de beneficiarios e implicados (familias, organizaciones, profesionales), va a tener un impacto limitado. Cuando la transformación institucional acontece, los distintos actores co-laboran en forma creativa para encontrar cauces adecuados a cada situación, a cada persona. *El cambio es revolucionario en sus metas, pero evolucionario en su implementación y sus resultados.*

Podemos listar algunas recomendaciones que favorecen la evolución de las organizaciones; tienen que ver con nuestras propuestas para transformar el sistema público de apoyos, servicios y recursos para personas con discapacidad. De los 3.5 millones de argentinos con discapacidad, solo 1,5 millones tienen CUD. De ellos, solo 300 mil reciben prestaciones. Es mucho más lo que ignoramos de ese universo de compatriotas que lo que sabemos. Sería un error escalar 10 veces nuestro sistema prestacional; las personas vienen arreglándose sin él, mayoritariamente. Pero seguramente que, si queremos ampliar el cumplimiento de derechos constitucionales, va requerir que, en el futuro, sean más los beneficiarios de otros recursos, servicios y apoyos, breves y enfocados en cada uno de estos habitantes, que no están pidiendo ser enfermos crónicos de una institución, sino participar de la vida cotidiana de su comunidad, en igualdad de condiciones con sus vecinos. Estas recomendaciones son:

- capacitar a los prestadores y los efectores gubernamentales en el diseño de metas a mediano y largo plazo;
- instaurar supervisiones y monitoreos internos y externos de las prestaciones, centrados en el logro de las metas personales, la mejoría en la autodeterminación, la inclusión y la calidad de vida de las PCD;
- implementar la metodología de la planificación centrada en la persona en vez de la actual, centrada en las instituciones y en prestaciones estandarizadas;

- multiplicar las prestaciones que se desplieguen en contextos comunitarios inclusivos, y reservar los entornos especializados e institucionales para las personas con más requerimientos de intervención;
- modificar las prioridades de las políticas públicas, para que los millones de PCD no abordadas por ningún sistema estatal, dejen de estar fuera de los radares y sean reconocidas.
- refuncionalizar la red de profesionales e instituciones prestadoras, para maximizar el impacto de su trabajo, fomentando el trabajo colaborativo y estratégico en función de los beneficiarios.

Lic. Andrea S. Aznar y Dr. Diego González Castañón

Directores de la Fundación ITINERIS

www.itineris.org.ar

Facebook Fundación ITINERIS - Discapacidad