

consejo directivo



ORGANIZACION
PANAMERICANA
DE LA SALUD

comité regional

ORGANIZACION
MUNDIAL
DE LA SALUD



XX Reunión

XXIII Reunión

Washington, D.C.
Septiembre-October 1971

Tema 40 del proyecto de programa

CD20/28 (Esp.)
28 septiembre 1971
ORIGINAL: ESPAÑOL

UN RETO MEXICANO AL SUBDESARROLLO DE LA COMUNIDAD

Una de las más grandes preocupaciones de economistas y políticos en las últimas décadas ha sido el desarrollo económico, tanto en la filosofía del desarrollo mismo como en sus aspectos pragmáticos.

La última guerra arrasó estructuras en los países europeos que sufrieron mayor devastación, de tal manera que la situación crítica a que llegaron pudo ser salvada, dentro de la teoría económica occidental, por la aplicación de medidas y procedimientos de uso corriente. Esas medidas permitieron el resurgimiento de la Europa de post-guerra, basadas en el uso racional de conceptos ortodoxos económicos derivados de la revolución industrial.

El resurgimiento de la economía europea hizo suponer que el modelo occidental de desarrollo, al aplicarse a los países subdesarrollados, hiciera el milagro que había operado en Europa. Estos países con niveles de ingreso tan bajos, al recorrer las etapas del desarrollo que uno o dos siglos atrás había recorrido Europa, podrían incrementar sus ingresos.

Los primeros intentos, sin embargo, demostraron que el modelo occidental no podía generalizarse. El estudio de la historia del desarrollo económico en Europa ha comprobado que el paso a una economía industrializada se dió bajo condiciones especiales que difícilmente pueden repetirse. El explosivo crecimiento demográfico de los países subdesarrollados introduce una variante, de poca significación cuando los países europeos iniciaron su industrialización, pero ahora de tal magnitud que cambia totalmente su importancia.

Indudablemente que el acervo de técnicas y conocimientos a disposición de los países en vías de desarrollo, se pensó compensaban las desventajas del crecimiento demográfico.

El problema quedaba pues reducido a ofrecer a los pueblos atrasados las técnicas y conocimientos que les permitirían sentar las bases para su crecimiento y desarrollo. Bajo estos supuestos, algunos países metropolitanos pusieron en marcha programas de mejoramiento y bienestar para modernizar la economía de las poblaciones sometidas a dominio. Los nativos tuvieron a su disposición formas de educación, salubridad, transporte, crédito, organización y métodos modernos para iniciar la aventura de su

desarrollo. Son bien conocidos los rotundos fracasos obtenidos; la población sometida no se interesó por las soluciones e innovaciones propuestas y continuó su existencia al amparo de los conocimientos y los modos de hacer de su propia cultura.

La experiencia colonial hizo aparente la necesidad de contar con la participación activa de la comunidad en todo programa de mejoramiento; participación difícil de conseguir en pueblos que sufren la acción del proceso dominante. La motivación que impulsa a la gente a crear y a desarrollar no se da sino en campo propicio; campo que deja entrever aspiraciones de bienestar que difícilmente ofrece la situación colonial. La subordinación, dentro de la estructura social, ubica a la población extranjera en rango de primacía y a la nativa en las escalas más bajas de la jerarquía. Esta no es la situación ideal para obtener la necesaria cooperación entre gobierno y pueblo.

La existencia de una estratificación de tipo dual, se hizo manifiesta como resultado de la resistencia que opuso la población nativa a los programas de mejoramiento de la "metrópoli". Dentro del mismo país convivían dos sociedades distintas en principios y prácticas económicas; la primera de tipo moderno e industrial, con cultura compleja, representada por la población extranjera y sus descendientes que constituía la élite gobernante y; la segunda, tradicional o arcaica, formaba la masa sometida representada por los indígenas. Entre una y otra sociedad existía un abismo tan grande que el costo de salvarlo era tal que la metrópoli nunca intentó borrarlo.

Los principios economizantes, base de la economía industrial, eran inaplicables a las sociedades tradicionales que no participan de una economía de mercado que regule todos los ingredientes de la producción, contándose entre ellos la tierra y el trabajo, que en las comunidades indígenas no son considerados mercancía y en consecuencia no están sujetos a las normas sobre precios ni a los principios del mercado.

La reciprocidad y la redistribución son las bases de las formas de cooperación en el trabajo, los cuales falsamente parecen favorables para construir sobre ellos formas cooperativas modernas pero que, en realidad son opuestas a las normas en que se basa el capitalismo moderno.

El camino del menor esfuerzo, esto es, atender al crecimiento del sector moderno de la sociedad, es el que escogieron los planificadores económicos, dejando que el sector tradicional o arcaico corriera la suerte de su propio destino.

Como consecuencia del paso anterior, se logró aumentar la magnitud de la distancia de ambos sectores, lo que hizo más ostensible la situación colonial. La coyuntura que se describe no se limita a los países coloniales sino que se extiende hasta abarcar una gran parte de los independientes que antaño sufrieron la experiencia colonial. Estos padecen también

las inconveniencias de una sociedad dual y son los que, con urgencia plantean la necesidad de una teoría y una práctica especialmente diseñadas para resolver su angustiosa situación; a estas las envuelve el complejo conceptual que hoy se denomina Desarrollo de la Comunidad.

Entre los países latinoamericanos, con sociedades duales, México tuvo la fortuna de haber vivido primero una revolución social que creó los incentivos y las motivaciones necesarios para formular una teoría y una práctica del desarrollo del sector tradicional de su población, cuyas ideas y patrones no nacieron, desde el principio, como un sistema unificado de conceptos y obras en desarrollo, sino que emergieron aisladamente donde la actividad oficial experimentaba nuevas formas de tratar con la gente y sus ancestrales problemas.

La primera experiencia de "conceptualización" y aplicación de una teoría de desarrollo se llevó a cabo en los primeros años de la década de 1910 en una comunidad indígena, cuyo mejoramiento e integración a la sociedad nacional se pretendió llevar a cabo por medio de una acción, denominada integral, tomando en consideración los aspectos biológicos, psicológicos, sociales, económicos y culturales de la unidad regional.

La experiencia derivada de la construcción de un sistema de escolaridad destinado a alfabetizar a una población rural, suministró un segundo impulso. Al medio rural fueron adaptados los métodos habituales de enseñanza y se escogió el tipo de maestro para contender con tal situación. De escasa capacidad técnica, pero con iniciativa para actuar de promotor del desarrollo de la comunidad en que ejercía sus múltiples funciones fue el tipo de maestro escogido. Además de la alfabetización, estas funciones incluían la gestión agraria, el fomento agrícola, la organización económica, los alcances de la salud y de la recreación y, sobre todo, la interpretación de las ideas modernas dentro de los viejos moldes tradicionales, para que el cambio de lo arcaico a lo moderno se hiciera sin los trastornos de personalidad y estructura que conducen a la anomia.

Una tercera contribución a la teoría y práctica del desarrollo la dió la reforma agraria que puso en manos del campesino la tierra que cultivaba. Esto dió origen a un nuevo concepto sobre la propiedad y su uso, que recibió la designación de ejido, lo que proporcionó a los campesinos un nuevo "status" en la sociedad y los hizo participar del poder, antes detentado por los grandes terratenientes. El crédito a los campesinos introdujo una nueva y poderosa fuerza renovadora en las comunidades con economía de subsistencia, lo que aunado a la reorganización de ellas como sociedades cooperativas, hizo posible ensayar estructuras que representaron un nuevo paso en la integración de esas comunidades a la sociedad nacional.

La salud pública introdujo en el área rural las ideas y prácticas de la medicina científica, contrastándolas con las tradicionales. Estas no solo tienen como meta resolver las ansiedades que derivan del estado de enfermedad, sino que ejercen las funciones de control social que son tenidas

en alta estima, y que impiden la fácil substitución de una medicina por otra, no obstante las indudables ventajas que para la restitución de la salud, ofrece la medicina occidental. La relación tan estrecha de la medicina con otros aspectos importantes de la cultura hizo aparente la ineficacia de establecer programas unilaterales en comunidades indígenas, donde es prácticamente imposible abstraer un aspecto de la cultura de su contexto social. Los programas de salud, para tener éxito, requerían quedar comprendidos dentro de los más amplios programas de desarrollo.

La unidad de acción coherente e integrada fue también tempranamente ensayada en México por la antropología aplicada, al encargarse temporalmente de la atención de algunas poblaciones regionales; tesis que posteriormente fue la base de las misiones culturales, formadas por equipos de técnicos que ejecutan una acción conjunta para el mejoramiento e integración de las comunidades rurales. Posteriormente estas misiones culturales se establecieron en el medio urbano de las grandes ciudades que, al constituir polos de atracción para la población rural, reciben contingentes considerables de migrantes que proceden del sector tradicional de la sociedad.

"La expresión desarrollo de la comunidad se ha incorporado al uso internacional para designar aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional. En este complejo de procesos intervienen, por lo tanto, dos elementos esenciales: la participación de la población misma en los esfuerzos para mejorar su nivel de vida, dependiendo todo lo posible de su propia iniciativa, y el suministro de servicios técnicos y de otro carácter, en forma que estimulen la iniciativa del esfuerzo propio y la ayuda mutua y aumenten su eficacia". En esta definición de los expertos de las Naciones Unidas, se proponen además dos objetivos importantes, el mejoramiento y la integración; pero además fija un límite a la acción del desarrollo: el momento en que la comunidad ha logrado establecer las precondiciones o requisitos previos que le permitan, en adelante, contribuir plenamente al progreso nacional.

Hay, sin embargo, que hacer notar que en las comunidades indígenas de México y otros países del Continente no nos encontramos frente a poblaciones campesinas subdesarrolladas; son fundamentalmente grupos étnicos de cultura diferente que tienen una gran cohesión interna y presentan una gran resistencia a la integración, según la definición anterior, cuando esta pretende preservar los mecanismos dominicales que colocan a los indígenas en subordinación.

El agente de cambio para lograr la integración en estas comunidades es el promotor cultural, indígena bilingüe extraído de la comunidad donde su acción será utilizada. El promotor es adiestrado en ocupaciones técnicas que le permiten actuar con éxito como auxiliar del personal profesional de más alto nivel. Sobre sus hombros recae la responsabilidad de traducir las innovaciones que se proponen en materia de educación, salubridad,

agricultura, ganadería, organización empresarial, urbanización y recreación, en los términos de los valores de la cultura de la comunidad. Este cambio, al ser inducido por dentro de la misma comunidad, favorece la evolución de la cultura y la apertura de las comunidades contenidas. Estos procesos son indispensables para lograr la integración de la comunidad a la cultura y a la sociedad nacionales.

El promotor es adiestrado en el uso y manipulación de dos culturas, la suya y la nacional; sin embargo, la indígena es su cultura de origen y a ella se encuentra condicionado por un temprano proceso de endoculturación. Por el contrario, el profesional de alto nivel es parte de una cultura industrial altamente especializada que, con frecuencia, separa el contenido de su disciplina del contexto social y de este modo pretende introducirla en la comunidad indígena. El promotor encuentra lo económico, lo educativo o lo sanitario difícil de entender fuera de su contexto. La interacción entre la operación especializada del técnico y la altamente socializada del promotor, establecen un equilibrio que favorece las innovaciones.

Aún no hemos construido una teoría y establecido una práctica para el desarrollo de la comunidad urbana en México, adaptadas a nuestras propias necesidades, como las que hemos formulado para la población campesina. Es posible que ello se deba a que los problemas de urbanización son relativamente recientes, derivados del explosivo crecimiento de la población registrado en los últimos 20 o 30 años.

Nuestros países afrontan cada vez mayores dificultades para regular la atracción que sobre los campesinos ejercen los polos de crecimiento industrial; carecen de una doctrina unificada y coherente para ofrecer a los migrantes, vivienda, ingresos, niveles de vida, educación y salud acordes con las necesidades de la vida moderna a su alcance en las grandes ciudades.

El problema es de tal magnitud que se estima que la población rural representa, en la mayoría de los países en vías de desarrollo, un porcentaje que excede el 50% y que, además, conserva niveles de vida muy por abajo de los de la población del medio urbano.

Desde mediados de la década de los treinta en México se organizaron unidades médico-sanitarias cooperativas que fusionaron los servicios de medicina preventiva con los de la medicina asistencial y, desde el punto de vista administrativo, se unieron las autoridades de salud pública federal con los campesinos o ejidatarios. El éxito de esta primera unidad, inició el desarrollo de los llamados Servicios Médicos Rurales Cooperativos; éstos constituyeron, en realidad, el primer sistema de seguridad social instaurado en México en el medio rural.

En los últimos años ha recibido un considerable impulso un nuevo enfoque al desarrollo de la comunidad rural, aportado por el Programa de Obras Rurales por Cooperación, en el cual el esfuerzo conjunto de las autoridades de salud pública y la comunidad, permite la ejecución de obras materiales de utilidad inmediata en las comunidades rurales. Las autoridades de salud aportan los conocimientos técnicos y los materiales que no

pueden ser obtenidos localmente; la comunidad, la mano de obra y los materiales propios de la región. Como un estímulo adicional, se entregan raciones alimenticias a los voluntarios que aportan la mano de obra, que contienen alimentos que enriquecen la dieta del campesino y contribuyen a mejorar su estado nutricional.

Recientemente el Gobierno ha iniciado un proyecto piloto para dotar de servicios a las comunidades rurales con menos de 500 habitantes. Estas comunidades son más de 50,000 y, obviamente nuestro país carece de médicos y recursos para dotar, en un plazo razonable, a las mismas de servicios médicos integrados. Con la experiencia de varios años, tanto la propia como la extraña, se ofrece sencillamente a las comunidades rurales la asistencia técnica de los servicios de salud para el adiestramiento de un voluntario seleccionado por la misma comunidad y herramientas y algunos materiales para la construcción de una Casa de Salud. Este voluntario es adiestrado en una unidad hospitalaria en los principios y prácticas de la medicina preventiva y la higiene, en primeros auxilios y se le dan además, nociones sobre diagnóstico y tratamiento de los padecimientos más frecuentes en la región; se basa este adiestramiento en el concepto de que el voluntario, al comprender las limitaciones de su adiestramiento, referirá oportunamente al paciente al centro de salud u hospital más cercano.

Numerosos países tienen esquemas de extensión y cobertura de la población rural con servicios de salud de este tipo; sin embargo, la experiencia mexicana de varias décadas con sociedades duales para integrarlas al progreso nacional, dentro del contexto del concepto moderno de desarrollo de la comunidad, nos hacen esperar con confianza en el éxito de nuestra empresa.

Dr. Héctor Acuña Monteverde
Director de Asuntos Internacionales
Secretaría de Salubridad y Asistencia
(México)