

JULIO DE LA FUENTE

ALGUNOS ASPECTOS DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN MÉXICO

1. Los programas de desarrollo de la comunidad tienen en el país un temprano antecedente en la creación y funcionamiento de las Misiones Culturales, organizadas por el Gobierno Federal para mejorar las condiciones sociales, culturales y económicas de nuestras poblaciones rurales, y con especialidad las indígenas, e integrarlas a la vida del país con la participación activa de las comunidades mismas. La posterior creación de otros organismos con finalidades semejantes es indicación tanto de la persistencia del subdesarrollo en miles de comunidades, como también del acrecentado interés en su mejoramiento e integración. La influencia del movimiento iniciado por las Naciones Unidas en favor de esta clase de poblaciones es preceptible en algunos programas.

2. Varios son los rasgos más o menos distintivos del proceso local: la transformación de la renuencia de millares de comunidades a cualquier modificación de sus condiciones, en una actitud franca de recepción a los programas de desarrollo; la responsabilización por el gobierno federal de la mayor parte de los programas; la escasa participación en éstos de los gobiernos estatales y los organismos voluntarios; la polivalencia de los programas (por lo común del tipo "proyecto") y la multiplicación de los mismos.

3. No es conocido el número total de proyectos en funcionamiento, por lo cual sólo cabe mencionar los más importantes en términos de los organismos que los tienen a su directo cargo y ubicarlos en la estructura gubernamental:

1) En secciones de Secretarías "funcionales":¹ a) Las Misiones Culturales, dependientes del Departamento del mismo nombre, de la Dirección General de Alfabetización y Educación Extraescolar de la Secretaría de Educación Pública.² b) Las Misiones de Mejoramiento Indígena y otros organismos, pertene-

¹ Secretarías que, a diferencia de las neutras, prestan servicios técnicos.

² Varios cambios en estructura pueden señalarse: la Dirección General de Asuntos Indígenas es la sucesora de un Departamento de Asuntos Indígenas (con rango inferior al

cientes a varios Departamentos de la Dirección General de Asuntos Indígenas, de la Secretaría antes mencionada. *c)* El Ensayo Piloto de Educación Fundamental en Nayarit, de la misma Secretaría, puesto bajo la dirección de un Director o Coordinador, designado por el Secretario de Educación Pública. *d)* Las Comisiones del Tepalcatepec y el Papaloapan, alojadas en la Secretaría de Recursos Hidráulicos, las cuales, si bien son organizaciones de desarrollo general, han contribuido al que aquí interesa. Los Vocales Ejecutivos de ambas Comisiones han sido designados variablemente por el Presidente de la República o por el Secretario de la citada dependencia; *e)* Los Centros de Bienestar Social Rural, dependientes de una Dirección General del mismo nombre, dentro de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

II) En organizaciones intersecretariales. *a)* Los Centros Coordinadores Indigenistas del Instituto Nacional Indigenista (INI), organismo de tipo descentralizado, cuyo Director —designado por el Presidente de la República— es a la vez el Presidente del Consejo de la organización. Este Consejo lo forman Representantes de Secretarías funcionales y neutras, Bancos y Departamentos de Estado, otros organismos descentralizados o no, e instituciones científicas. *b)* El Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital (PIVM), cuyo Consejo, similar al anterior, es presidido por el Gobernador del Estado en que se ubica el Proyecto, y cuyo responsable administrativo es un Vocal Ejecutivo, designado por el Presidente de la República.

III) En una Sección de una Secretaría neutra. Es este el caso de la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, que tiene el rango de Dirección en la Secretaría de Gobernación y con la cual se relacionan más o menos estrechamente organizaciones similares, estatales, regionales y municipales.

4. Particular mención debe hacerse del Centro Regional de Educación Fundamental (CREFAL), organismo internacional que si bien es básicamente de formación profesional, realiza un programa regional de desarrollo de la comunidad.

5. Los proyectos pueden clasificarse en locales, regionales y nacionales, atendiendo convencionalmente al área física y administrativa que cubren y la población que afectan. Un proyecto local abarca típicamente un área formada por una o varias localidades y aun municipios, y afecta a una población no mayor de algunas decenas de miles de habitantes. Atendiendo a este criterio, las Misiones Culturales tiene en marcha alrededor de 78 proyectos locales, a razón de

de una Secretaría); la Dirección General de Bienestar Social Rural fue primeramente una Comisión Coordinadora Intersecretarial, presidida por el Secretario de Salubridad y Asistencia y últimamente fue transformada en una Dirección General de Saneamiento y Desarrollo de la Comunidad. Las breves notas aquí consignadas sobre dicho organismo se refieren a su segunda fase.

uno por Misión, las Misiones de Mejoramiento 50, Bienestar Social más de 500 y los Centros de Mejoramiento Moral, 5 000 o más.³

6. Los proyectos regionales se ubican en áreas más extensas, definidas en términos de geografía (por ejemplo: El Valle de Santiago, en Nayarit) o de una clase de población indígena y abarcan variable número de comunidades contiguas. En este sentido, clasifican como regionales los siete proyectos del INI, (tzeltal-tzotzil, del Papaloapan o Mazateco, de la Alta Mixteca, de la Baja Mixteca, Tarahumara, Maya y Cora-Huichol); el PIVM; los del Papaloapan y el Tepalcatépec, que comprenden grandes cuencas fluviales, y el Ensayo Piloto ya citado. El único proyecto nacional sería en estos términos el de las Juntas de Mejoramiento, por su mayor extensión.

7. Los proyectos locales son poco expansivos en cuanto a su área, a diferencia de los regionales que admiten ampliación a medida que la población periférica demanda asistencia y los presupuestos del proyecto lo permiten.

8. Para la selección de comunidades, zonas o regiones en las que se realizará un programa o se fincará un proyecto, las organizaciones atienden a diversos factores y siguen distintos procedimientos. Por lo regular se presta atención a las solicitudes que las comunidades mismas hacen y en las cuales especifican frecuentemente los problemas que confrontan, las actividades que les interesa y las facilidades que están dispuestas a prestar. Son estos, en consecuencia, casos en los cuales se satisface el requisito del desarrollo de la comunidad de que ésta tome la iniciativa. Las recomendaciones de políticos o funcionarios son en otros casos factor determinante.

9. Las Misiones Culturales, si bien atienden de preferencia los núcleos aislados geográfica y socialmente (por lo común, campesinos) han seleccionado para la acción de algunas de sus unidades, en años anteriores, a secciones depauperadas de la ciudad. La Dirección de estos organismos es la que determina la zona de trabajo, atendiendo a los problemas económicos y culturales presentes, las características del medio físico, la distancia entre los poblados y las vías y sistemas de comunicación. En forma similar proceden las Misiones de Mejoramiento. Sin embargo, mientras las Misiones Culturales funcionan indistintamente en zonas mestizas o indígenas, las de Mejoramiento Indígena se establecen en zonas y comunidades con población indígena predominante.

10. La potencialidad económica de la zona, su homogeneidad, el hecho de

³ En 1960 funcionaron 68 Misiones Culturales fijas y 10 de apoyo de las anteriores (Misiones Motorizadas). En el Sexenio 1952-1958, funcionaron 12 Misiones de Mejoramiento Indígena, así como 20 Centros de Capacitación para Indígenas, 2 Unidades Educativas y 26 Procuradurías de Asuntos Indígenas, teniendo todos ellos entre sus asignaciones la realización de programas locales. Los Centros de Mejoramiento Moral estuvieron en boga durante el período gubernamental en que fueron creados, reduciéndose su número e importancia posteriormente.

que operara en ella una Misión Cultural y la solicitud del Gobernador del Estado determinaron la selección del Valle de Santiago como sitio para el Ensayo Piloto.

11. Bienestar Social Rural se guía por estudios previos de la organización social, la economía, la cultura y los problemas sanitarios de las comunidades que solicitan la asistencia técnica o de aquellas que se estima apropiada. En su mayor parte, se trata de comunidades mestizas que, a la inversa de las indígenas, tienen un buen potencial económico.

12. Los estudios antropológicos, económicos, sanitarios, etc., previos o comprobatorios de los problemas de grupos indígenas específicos, proporcionan al INI los elementos para determinar una región para la acción. La selección de comunidades locales dentro de la región depende tanto de la iniciativa de ellas como de los problemas presentes, aunque teórica y prácticamente, todas las comunidades de la región, sean mestizos o indígenas, son candidatos a la aplicación del programa, que sin embargo es esencialmente indigenista.

13. El Valle del Mezquital es una de las áreas más agudamente pauperizadas del país, y al alivio de las condiciones de su población indígena ha concurrido el gobierno federal. El Patrimonio Indígena selecciona las comunidades locales en forma similar a la señalada en el punto anterior.

14. Como consecuencia del enfoque de los programas, los presupuestos de que dispone cada uno y otros factores, los distintos organismos cuentan para la ejecución de sus programas con personal más o menos variable en cuanto a número, clase y preparación.

i) Las Misiones Culturales están formadas por conjuntos relativamente fijos en número de especialistas con dos o tres niveles de preparación: un maestro normalista (Jefe de la Misión), una trabajadora de hogar, un médico (o una enfermera partera), técnicos y subtécnicos en agropecuaria, maestros de actividades recreativas y de artes plásticas y maestros artesanos (carpinteros, herreros, especialistas en industrias regionales).

ii) Las Misiones de Mejoramiento tienen personal sensiblemente semejante en cuanto a número, clase y preparación.

iii) Bienestar Social Rural, por razón de su enfoque a la salud, cuenta con mayor número de especialistas y subespecialistas apropiados a ese enfoque. Su personal lo forman médicos, parteras, enfermeras, técnicos en saneamiento, especialistas en nutrición, técnicos y subtécnicos en agropecuaria, promotores sociales de diversas clases, educadores de comunidad, maestras de corte y costura, artesanos de diversas clases y personal móvil de respaldo: epidemiólogos, ingenieros sanitarios y otros. El número de especialistas y subespecialistas que operan un Centro de Bienestar puede ser sin embargo de sólo tres.

iv) El personal del INI comprende antropólogos, lingüistas, médicos, ofi-

ciales sanitarios, bacteriólogos, promotores de varias clases, enfermeros, parteras maestros, ingenieros agrónomos, forestales y de caminos, arquitectos, artesanos, especialistas en ayudas visuales y otros. Un Centro Coordinador mínimo puede tener solamente unos ocho especialistas, y un programa local puede ser atendido permanentemente por un solo trabajador, generalmente un Promotor Indígena.

v) El Proyecto Piloto trabaja esencialmente con personal de Misiones Culturales.

vi) Las Juntas de Mejoramiento Cívico no cuentan con más personal que el administrativo por cuanto que su función es de enlace de la comunidad local con los servicios de las dependencias no especializadas de los gobiernos federal y estatal.

15. Las notas anteriores indican entonces que, a pesar de algunas acentuaciones en el enfoque, los organismos de desarrollo tienden todos, aunque en variable medida, a prestar asistencia en aspectos diversos, de acuerdo con un temprano concepto de desarrollo integral de las comunidades, entendiéndose como tal, la atención a la educación, la economía, la salud, las comunicaciones y la recreación.

16. Todos los programas son financiados básicamente por el gobierno federal, aunque los gobiernos estatales concurren a ellos en algunas formas y las comunidades hagan otro tanto.

17. Dos distintas concepciones y procedimientos acompañantes son las que tienen algunos de los organismos mencionados con respecto a la duración de la acción modificadora. Las Misiones estiman que es factible poner en pocos años a la comunidad en condiciones de proseguir por sí la obra comenzada y en parte por esto, se apoyan en la colaboración local para contar con oficinas, alojamiento y otras facilidades. En contra, el INI estima que el proceso de cambio será largo y por ello, sus Centros Coordinadores hacen en sus bases las construcciones que necesita.

18. Generalmente cada organismo capacita a su propio personal antes que entre en servicio, empleando sus propios especialistas y en menor escala, los de otras dependencias. Una característica general del adiestramiento se encuentra en el reducido uso de becas para viajes de observación, adiestramiento y ampliación profesional en el extranjero.

i) Las misiones tienden a preparar a su personal ya que está en servicio, mediante cursos de mejoramiento profesional, reuniones de estudio, materiales audiovisuales, materiales producidos por el Departamento, por otras dependencias o por negociaciones que distribuyen folletos técnicos y becas para el CREFAL. Los supervisores son los principales encargados de la capacitación.

ii) Bienestar Social Rural emplea materiales semejantes a algunos de los

antes mencionados y hace uso amplio del sistema de becas, por ejemplo: para médicos que sigan diversas especialidades en la Escuela de Salubridad y para "promotores naturales" y otro personal. La organización sostiene dos escuelas ad-hoc que funcionan en dos Estados en las cuales se imparten cursos con 10 meses de duración.

III) El INI prepara su personal antes del servicio y en servicio. Para la formación de antropólogos prácticos y Maestros en Salud Pública, ha patrocinado la impartición de cursos especiales a becarios, en la Escuela Nacional de Antropología, y da becas para la Escuela de Salubridad.⁴ Recurre asimismo a instituciones de la Secretaría de Educación para la formación de maestros y su Centro Coordinador prototipo cuenta con un Internado mixto, para la preparación de Promotores indígenas. En todos los Centros se imparten cursos subprofesionales y profesionales para Promotores de Educación.

19. De las Misiones se demanda que tomen como base de sus trabajos los recursos, energías y capacidades de las comunidades. Consecuentemente con ello, su equipo es reducido, y se apoyan en Comités de Acción Económica y Cultural, en Comisiones que se forman mediante su intervención, y en los organismos funcionales presentes y con los cuales deben concordar sus actividades: Juntas de Mejoramiento Cívico, clubes, organizaciones agrarias, etc. Los Comités no son concebidos sólo como organismos de colaboración, sino también como continuadores de la obra de la Misión, una vez que ésta se retire de la zona, por lo cual reciben sus componentes la capacitación necesaria para cumplir esta función.

20. La organización y, sobre todo, el funcionamiento efectivo de Comités o grupos semejantes es por lo general difícil de conseguir en las poblaciones indígenas. Por ello, los Centros Coordinadores del INI se apoyan en los organismos existentes, como los Comités agrarios o los de educación, sin perjuicio de crear otros cuya funcionalidad puede conseguirse mediante constante asistencia. En gran medida, sin embargo, se obtiene el principal respaldo de los Promotores indígenas, cuyo prestigio, capacitación y posición oficial hace de ellos dirigentes de la comunidad.

21. Las organizaciones comunales de base en las que se apoyan los Centros de Bienestar Social Rural consisten en organizaciones formadas con la orientación del personal oficial: un Comité Coordinador, elegido en asamblea popular, que designa tantas Comisiones como promociones se necesiten (de protección materno-infantil, de saneamiento, etc.). Las Comisiones, a su vez, seleccionan a los componentes de los clubes correspondientes (Club juvenil de saneamiento, Club de madres, Club de Bienestar escolar, etc.).

⁴ La Secretaría de Salubridad y Asistencia concede anualmente al INI una beca por esta Escuela.

22. Al parecer, los programas se llevan a efecto con poca participación de "auxiliares locales", voluntarios o pagados por la comunidad, aun cuando en Bienestar Social Rural, las promociones se realizan no sólo a través de grupos, sino también mediante la participación de "promotores naturales" (o voluntarios) seleccionados de entre las personas más interesadas en el progreso de la comunidad. El INI ha comenzado a contar en un nuevo proyecto (el sub-Centro mazateco) con la participación de auxiliares locales, designados por la comunidad y pagados por la misma. En contraste, debe mencionarse la cooperación masiva que proporcionan las comunidades, sobre todo las indígenas, a través de sus sistemas de trabajo comunal.

23. Presumiblemente, es muy variable el grado en que las poblaciones participan en la formación de los programas locales. Aunque un juicio acertado depende de la observación concreta de muchas instancias de planeamiento, puede aventurarse que la participación del organismo gubernamental es todavía generalmente mayor que la de la comunidad y que se hace mucho uso de la "sensibilización" de ésta para la inclusión en el programa de aspectos del desarrollo que aunque son necesarios, no interesan a la población. Sin embargo, es impresionante el número de casos en los que la comunidad toma la iniciativa para la realización de una obra que le interesa —una escuela, un camino u otra.

24. La ejecución de obras materiales es una parte de los programas a la que dan considerable importancia tanto las comunidades como los organismos oficiales. Consisten esas obras en escuelas, casas de maestros, carreteras, pequeños sistemas de agua, hospitales, clínicas, maternidades, huertos y otros. (Es un tanto característico que no se construyan locales para centros sociales por cuanto que las escuelas han cumplido esa función de tiempo atrás.) Está muy generalizado que esas obras sean construídas aportando la comunidad materiales locales, mano de obra, equipo no especializado y no pocas veces, dinero, en tanto que el organismo oficial contribuye con equipo de trabajo, dirección técnica, materiales industriales y a veces, dinero. Frecuentemente, las comunidades aportan a la construcción considerablemente más que lo que aporta el organismo de ayuda.

25. La conservación y funcionamiento de las obras requieren a su vez fondos, equipo, materiales y mano de obra. En este aspecto es igualmente variable la aportación de cada uno de los organismos oficiales. Por ejemplo, para los desayunadores infantiles de Bienestar Social Rural la comunidad proporciona los encerres, vajilla, moviliario y alimentos. Estos últimos son obtenidos de huertas comunales, trabajadas por la comunidad, y para las cuales ésta proporciona los terrenos, el local y la mano de obra, mientras que el Programa da algunas herramientas y dirección técnica. En cambio, los pequeños hospitales del INI son equipados por entero por la organización y sólo una parte pequeña de lo

que requiere su funcionamiento es proporcionada por la comunidad a través de las cuotas simbólicas que pagan los clientes. Obviamente, lo distinto de estos procedimientos guarda estrecha relación con la diversa capacidad económica de las comunidades y la significación que para ellas tienen los servicios.

26. Pocas y transitorias parecen ser las organizaciones voluntarias para el desarrollo de la comunidad. En cambio, se encuentra a organizaciones internacionales, algunas de servicio, prestando asistencia, por ejemplo: Naciones Unidas, proporcionando a veces becas para viajes de observación de proyectos en el exterior; CARE, distribuyendo equipos de adiestramiento de parteras, artesanos y horticultores, material escolar, etc., y el Comité de Servicio de los Amigos, reforzando programas con voluntarios que cooperan individualmente o en grupo.

27. Numerosos son los problemas que surgen del desarrollo de la comunidad: problemas de coordinación, de duplicación, de organismos y esfuerzos, de financiamiento, y de disponibilidad de personal bien capacitado para prestar asistencia técnica. Si, como parece, la actual boga del desarrollo de la comunidad llega a transformarse en un verdadero movimiento nacional, es evidente que los problemas citados demandarán acrecentada atención para ser resueltos, sobre todo los últimos. En efecto, la ausencia de coordinación no impide muchas veces que cada organismo de asistencia realice una excelente labor; la duplicación y aun la triplicación de organizaciones pueden ser lamentables, pero la suma de necesidades y la extensión del territorio son tan grandes que hay lugar para operar sin interferencias; y aunque la asistencia económica es o debe ser necesaria condición para la realización de muchos programas, es muchas veces suplida por la cooperación de la comunidad. En esta situación, lo que adquiere particular relieve es contar con una amplia reserva de especialistas de gran calibre, tanto en el orden técnico, como en el orden social.

Bibliografía:

El Programa de Bienestar Social Rural y algunos datos sobre su experiencia. Secretaría de Salubridad y Asistencia, Dirección General del Bienestar Social Rural, MS, *El Progreso Social mediante el desarrollo de la comunidad*, Naciones Unidas, Dirección de Asuntos Sociales, 1955. *Bases de organización y funcionamiento de las Misiones Culturales.* Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Alfabetización y Educación Extraescolar, Departamento de Misiones Culturales. *Reglamentos, Instrucciones y disposiciones técnicas y Administrativas, etc.*, Dirección General de Asuntos Indígenas, Secretaría de Educación Pública, México, 1958. *Seis años de labor. 1952-1954*, Dirección General de Asuntos Indígenas, Secretaría de Educación Pública. *Desarrollo de la Comunidad Local de Nayarit* (México), Naciones Unidas, 1954. *Las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material. Origen y disposiciones legales que regulan su organización y funcionamiento*, Secretaría de Gobernación, México, D. F., 1958. JULIO DE LA FUENTE: *Desarrollo de un programa de promotores en México.* International Review of Community Development, Roma, 1959. *Informe de la gira de estudio de desarrollo de la comunidad en México. Costa Rica, Jamaica y Puerto Rico*, Naciones Unidas, 1958. *The National Indian Institute of Mexico and other Community Development Programmes.* En: Public Administration Aspects of Community Development Programmes, United Nations, Technical Assistance Programme, 1959.