

COMUNIDAD Y SALUD

Organización y desarrollo de la comunidad vistos por un sanitario

Dr. HERNAN ROMERO*

Podría calificarse de mero verbalismo andar predicando que los planes de fomento económico fracasan, arrojan beneficios precarios o producen desajustes peligrosos y que pueden generar aún trastornos políticos de gravedad si no están involucrados en una política social que los presida y los oriente. Así sostuvo con vehemencia el Comité de Expertos** que convocó Naciones Unidas, contó también con el patrocinio de las Organizaciones Mundial de la Salud e Internacional del Trabajo y se reunió en Ginebra, en 1956. Después de tres semanas de labor meticulosa y deliberaciones muy activas, redactó un documento que se denominó Política Coordinada para el Mejoramiento de los Niveles de Vida y fue remitido, para comentarios y uso eventual, a todos los Países Miembros de esas Instituciones. Recibido con singular beneplácito, ha sido motivo de repetidas discusiones en el Consejo Económico y Social e inspirado la acción actual de muchas naciones. Se diría que, en Chile, cayó en el vacío, no obstante los esfuerzos reiterados para darlo a conocer, en cumplimiento de un deber elemental y en la convicción de que contiene juicios y postulados dignos de considerar atentamente y de aplicar en el grado y forma que proceda. Se sostiene en el informe que el programa social no ha de ser la sirviente de mano que despeje los destrozos y los estropicios ocasionados por los desenvolvimientos puramente económicos.

No hay duda que nuestro Gobierno se ha empeñado en esfuerzos persistentes y de gran envergadura para impulsar la economía. Como están en marcha y demoran siempre los rendimientos, no cabe juzgarlos todavía. Aparece, en cambio, preñado de sugerencias que, por una

El mejoramiento de los niveles de vida debe ser incorporado a una política social que presida los planes de fomento económico. Este ha sido el planteamiento de numerosos gobiernos y también de los Comités de Expertos convocados por las Naciones Unidas bajo el patrocinio de la Organización Mundial de la Salud y de la Organización Internacional del Trabajo.

El Dr. Romero ha participado directamente como Experto en estos Congresos y nos comunica hoy en su trabajo sobre Organización y Desarrollo de la Comunidad, su vasta experiencia que abarca prácticamente todos los Continentes. Del presente trabajo pueden extraerse enseñanzas prácticas para nuestro país, valiosísimas también desde el punto de vista teórico.

parte, no se hayan modificado las tasas de alfabetismo, acusen aún deterioro los índices con que medimos el estado sanitario de un país y que, a juicio del propio Director General de Salud, el hacinamiento en las habitaciones haya aumentado. No es menos ostensible que se han multiplicado las poblaciones callampas. Interesan estos dos últimos datos en cuanto traerían que el afán denodado por construir viviendas de la actual Administración ha sido superado por el aumento veloz de población y su migración en chorro del campo a la ciudad. De otro lado son aún más elocuentes las inquietudes que han exteriorizado algunos sindicatos y grupos políticos y la avidez que ha demostrado la ciudadanía por acceder a los registros electorales. Acaso no basta para justificar nuestra incuestionable madurez cívica y evoca la sospecha de que muchos presienten la inminencia de una revolución.

* El Dr. Romero es Profesor titular de la Cátedra de Medicina Preventiva y Social de la Escuela de Medicina de la Universidad de Chile. Primer Director y Organizador de la Escuela de Salubridad de la U. de Chile. Fue Jefe del Depto. de Epidemiología del ex Servicio Nacional de Salubridad. Experto de numerosas organizaciones de las Naciones Unidas, entre las cuales debe destacarse su labor desempeñada para la OMS y OIT. Ha publicado gran cantidad de libros, habiendo alcanzado amplia difusión sus obras sobre India, Pakistán y Japón. Desde hace dos años desempeña el alto cargo de Presidente del Colegio Médico de Chile.

** Bajo la presidencia del Vice-Ministro de Bienestar Social del Canadá, lo formaban la Ministro de Bienestar Social de la Unión Soviética, el Subsecretario del Primer Ministro de Turquía, el Director de los Seguros Sociales de Francia, un Asesor griego del Gobierno de Irak, un Profesor de Política Económica de Oxford y el autor de este trabajo.

La palabra provoca calofríos al vulgo, porque sólo la entiende como el rompimiento, aún sangriento, de las estructuras. Se la emplea aquí, sin embargo, en la acepción de un cambio radical de dichas estructuras y de una traslocación substancial de valores. Si es efectivo que no han mejorado, en un decenio o más, las condiciones de existencia de la gran masa de los individuos y de las familias y si se atiende a que la explosión de las expectativas surgentes —como se ha dado en llamar el fenómeno— constituye la fuerza más dinámica de las sociedades modernas, deberían desencadenarse pronto esos trastornos. Tendríamos que prepararnos sin tardanza y montarnos —si queda tiempo— sobre la revolución para encauzarla, como aconseja Julián Huxley. Estas reflexiones son esencialmente pertinentes cuando se discute organización y desarrollo de comunidad, dos vocablos casi sinónimos en este empleo, que se prestan para numerosas confusiones; pero también para indicar algunas diferencias sutiles. Representan recursos de valor inestimable para la elevación de los niveles de vida y para el progreso social.

En la acepción actual aparecieron, en letras de molde, por primera vez, en 1947, en un documento de la Universidad de Virginia y al año siguiente, en otro de Cambridge que propiciaba, en reemplazo de programas de educación de masa, el estímulo de las iniciativas de colectividades en las colonias africanas de Gran Bretaña. La novedad residía más bien en las palabras. Confundieron, unos instantes, a los sanitarios estudiosos, porque los anglosajones habían catalogado hasta entonces como *community organization* al conjunto de organismos y entidades, principalmente de orden privado, que servían propósitos de salud. Se presentó el nuevo sistema tan lleno de posibilidades y promesas que generó entusiasmo infeccioso y se hizo pandémico. Tan atingente es esta comparación que, tiempo después, algunos servidores de la Organización Mundial de la Salud solíamos tildarlo festivamente de enfermedad.

Ya en la publicación original de Cambridge se formulaba un postulado, que es controvertible; pero sirvió para consagrar, desde el primer momento, a la educación como el arma más importante. Afirmó que, mientras el mejoramiento de las circunstancias no mejoran al individuo, el proceso ocurre en la recíproca. Ha conducido a que tanto el trabajador social, el sanitarista y la enfermera, como el “extensio-nista” y los demás educadores del equipo dediquen sus mejores energías a la enseñanza. Subrayó también la necesidad imperiosa e irredargüible de actuar en equipo.

Como he disfrutado del singular privilegio de observar distintas etapas del cuadro clínico y aún participar en su manejo en cinco continentes, me asiste tal vez cierto derecho para aventurar algunas opiniones y decir, ante todo, que es un paraguas bajo el cual se refugian muchas cosas. No debería ser así, porque, a pesar de la variedad prodigiosa de formas de realización —que es propia de todo programa de aplicación eminentemente local— obedece a principios y conceptos susceptibles de definición bastante cabal. Dan en fama Gladys Peake —Enfermera Jefa del Servicio Nacional de Salud— y sus colaboradoras al sustentar que tiene por objeto primordial ya no sobrevivir —porque las agresiones externas e internas han desaparecido de la gran mayoría de las colectividades— sino *vivir mejor*. He aquí una idea que precisa situar en el centro mismo del asunto, no sólo porque constituye, en verdad, el *objetivo principal*, sino también porque en muchos proyectos de positiva eficacia no es posible demostrar éxitos económicos mensurables por el aumento de capital o de las rentas per cápita.

Todavía abundan las naciones en que la mayoría abrumadora de los habitantes se dedican a la explotación primitiva de la tierra y no conocen la moneda o la usan en la mitad y menos de las transacciones. Entre ellos los avances quedan virtualmente ocultos o acarrear consecuencias que, en otro sentido, son indeseables. Es difícil probar el incremento de las calorías o la mejor calidad de las dietas de los campesinos de India y más aún, la abreviación del período de hambruna que sigue al agotamiento de las cosechas almacenadas. Esta mayor disponibilidad puede, en cambio, rebajar la mortalidad infantil y hasta los infanticidios. Contribuyen los sobrevivientes al aumento indeseado del tamaño de la familia y de la población.

Por lo demás, son virtualmente imposibles de justipreciar las consecuencias más benéficas. Con indiscutible acierto, el doctor Gustavo Fricke, ex Director General de Salud describe colectividades que, desconfiadas y derrotistas, se tornaron activas y optimistas y este cambio de clima es la resultante y a la vez, el motor más poderoso. Muchas recelan siempre de las iniciativas llegadas de fuera —de donde vinieron los impuestos y las conscripciones— y no alien-tan esperanza alguna de cambiar de situación; transcurrieron tantas generaciones que sólo han podido pensar en la próxima comida. No le va en zaga la trascendencia de convertir en personas a los individuos, de ponerles sobre sus pies, acostumbrarlos a tomar decisiones y des-pertar en ellos la comprensión de que forman

parte de un conglomerado con muchos intereses solidarios y cuyos rendimientos se "potencian" por el sólo hecho de obrar combinadamente.

En mi sentir se equivocan Gladys Peake y sus cooperadoras al suponer que las civilizaciones incásicas remedaron, siquiera remotamente, una organización de comunidad con sentido moderno. También fueron reglamentados los empeños civilizadores de los jesuitas en Paraguay, que inducían a los indígenas a que trabajaran rezando, y también cantando. Precisamente porque había compulsión, tampoco se parecen a los sistemas que se han conformado en estos tres últimos lustros. Por lo que vieron mis ojos, barrunté que las ruinas incásicas revelaban una división tanjante y coercitiva de las tareas y de las funciones. Los barrios o las viviendas de tejedores y alfareros denotan gobierno autocrático y a la vez, aristócrata y oligarca. No yerran esas enfermeras (Peake et al), eso sí, al aseverar que los conquistadores y colonizadores españoles atomizaron toda la solidaridad y los lazos que pudieron existir entre los pobladores indígenas. Incuestionablemente los desbarataron las encomiendas y la esclavitud en gran escala, el robo de mujeres y la desmembración de familias.

Quizás no es antojadizo suponer relaciones entre este fenómeno y el desarrollo, tan precario entre nosotros, del concepto y las prácticas de gobierno local, que ofrece contraste violento con la influencia enorme que ejerce en las que fueron y son colonias británicas y francesas. Dicha contraposición no es susceptible de exagerar. Históricamente contribuyó, de seguro, a esa atrofia la implantación de una república unitaria y el doblegamiento de las autoridades municipales, que implicó muchas discusiones y muchos forcejeos; pero que, con toda probabilidad, procedía instaurar. Es evidente que el sistema federal y de *arrondissements*, que dirigentes de esa época intentaron importar, crea y robustece las integraciones.

Frecuentemente nuestra gente piensa en el alcalde en términos de un personaje que prestigia las inauguraciones y las ceremonias y pronuncia algunos discursos. Por cuanto la organización de la comunidad busca, esencialmente, sumar y combinar los esfuerzos concertados de los individuos con los del gobierno local, su acción resulta indispensable. Entre nosotros su influjo tan módico debería constituir una de las limitaciones más serias; pero el perfeccionamiento y afianzamiento que provengan de esta tarea y el acercamiento recíproco con los habitantes van a constituir subproductos de positiva utilidad. Subproducto valioso puede ser asi-

mismo, como en muchas partes, el mejor conocimiento de la región y lo que se acostumbra llamar prospección.

Desde hace una veintena o algo así, funcionarios del Servicio Nacional de Salud de distintas partes del país han procurado ejercer acción en las poblaciones, con abnegación y éxitos perceptibles. Más de alguna es anterior a la declaración oficial de la OMS, que ha hecho tanta fortuna y destaca el bienestar social como componente de salud. Estos esfuerzos no se pueden catalogar, realmente, como organización de comunidad, porque ninguno cumple con algunos requisitos indispensables. Como señala acertadamente el doctor Fricke, muchas lograron modificar las actitudes; pero no, las estructuras y una comunidad organizada cambia substancial e irreversiblemente. Salvo que naufrague el programa, nunca vuelve a ser la misma. Por definición dicho programa es permanente e indefinido. Se eligen los oficiales y se crean las agencias con la voluntad deliberada de que se mantengan *ad eternum*, aquéllos y sus sucesores y éstas, con las modificaciones que indique la experiencia.

Resulta tremendamente meritorio movilizar a los pobladores para allegar dinero y tender una cañería de agua potable o una matriz de alcantarillado o para fundar una cooperativa; pero son, de por sí, labores temporal y parcial, respectivamente. Puede que de un proyecto se termine excluyendo a los recalcitrantes o a los inalcanzables; pero sólo después de intentar incorporarlos a todos. Quien mucho abarca poco aprieta, y en realidad, importa error serio emprender demasiadas obras en plazo breve; pero, con la parsimonia debida y las prelación aconsejables, el programa debe ir multiplicando aquéllas e infiltrándose hasta abarcar todas o casi todas las iniciativas de bien general. Desde que la labor adquiere cierto ímpetu, la comunidad, que dejó de ser ya la que fue, avanza inexorablemente en un sentido de integración y de progreso.

En tanto que las intromisiones repetidas de los poderes centrales pueden resultar funestas y han de limitarse a la asesoría y a la intervención en conflictos de gravedad, son, a la larga, indispensables su respaldo financiero y técnico. Es muy de desear que se planteen estos programas con extensión nacional y presupuesto adecuado y se arraiguen en una oficina altamente situada en el ejecutivo. En Ghana comenzaron —en 1943, cuando era todavía Costa de Oro— con la creación de una Secretaría de Servicio Social, que se convirtió, en 1952, en el Departamento de Bienestar Social y de Desarrollo de la Comunidad dentro del Ministerio de Salud y Bienestar Social. Si bien han mostrado predilección

muy plausible por las zonas rurales de los países subdesarrollados, en Pakistán se les inició, curiosamente, en Lyari, que es un barrio de Karachi, la capital. Allí se formó pronto un Consejo de Vecindad y lo que es siempre muy de desear, se contó con el respaldo entusiasta de la Asociación de Mujeres de Pan-Pakistan. Además de provechosa en sí, esta intervención ayudó a doblegar los escrúpulos que pudiera sentir el sexo femenino, en las colectividades menores, de salir a la luz pública.

Algo semejante sucedió en Ceilán, donde se trató de instruir las en gran escala. Poco después surgió en Pakistán, con gran empuje, V-AID* o sea la entidad denominada Desarrollo Agrícola e Industrial de Aldeas, que está ahora incorporado en la Organización Nacional de Desarrollo, a nivel del Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar Social. Fuera de ocupar asiento exaltado, forma parte de lo que allí se cataloga de "democracias básicas", lo que parece muy demostrativo.

Probablemente en ninguna parte el movimiento es más interesante y poderoso que en India, donde ha contado siempre con el respaldo y el sostenimiento generoso del Gobierno Federal, que lo incorporó precozmente en sus planes quinquenales y creó, en Nueva Delhi, el Ministerio de Desarrollo de Comunidad y Cooperación. Se inició en dos Estados (Madras y Uttar Pradesh), en 1946 y está concebido a base de "bloques" de unas 100 aldeas con 60.000 a 70.000 habitantes y 400 Km² de extensión, en promedio. Cada uno queda confiado a un oficial de desarrollo (BDO: *block development officer*), que cuenta con un equipo de "extensionistas" y con otro que forman 10 a 20 "trabajadores de propósitos múltiples a nivel de la aldea", responsables, cada uno, de 5 a 10 poblaciones. Detrás de los bloques existe toda una red de oficiales de distrito y de agentes técnicos con competencia en educación agrícola, cooperativas, industrias caseras, salubridad etc. Impulsan actividades y brindan asesoría perseverante; pero prefieren trabajar, ellos mismos, como capataces de los aldeanos. Terminan grangeándose su afecto y su confianza implícita. Experiencia similar ha recogido el grupo nuestro que está laborando en la Población Lo Valledor de Santiago. Los pobladores le pidieron, al poco, que sirviera de tribunal calificador de elección y como una de muchas expresiones de fe y esperanza, publican un periódico con el título de "El Despertar de Lo Valledor".

Para introducir innovaciones y "galvanizar" la energía del personal se envía frecuentemente, en India, misiones culturales y visitantes indivi-

duales o en equipo y expertos en distintas materias. De ordinario se comienza con un período de averiguación y preparación, que se denomina de preextensión, dura un año y ha demostrado ser demasiado breve. Se sigue por las Etapas 1 y 2, que cubren un quinquenio, respectivamente. Deben abarcar ahora más de 400.000 aldeas de las 560.000 que se supone existir y unos 200 millones de individuos. Habría de completarse hacia fines de 1963, momento en el cual 5.000 bloques estarán servidos por unos 50.000 trabajadores a nivel de la aldea y un número parecido de técnicos y auxiliares.

Durante el tiempo de mi actuación como Profesor de Medicina Social y organizador del Departamento respectivo en el Instituto Panindio de Higiene y Salubridad (1954-1955), el centro de operaciones —que se había iniciado, en gran escala, en 1952— estaba en Calcuta y viví la experiencia con mucha intensidad. Durante el período de preparación y ulteriormente, una de las preocupaciones primordiales consiste en evidenciar las necesidades que los pobladores anhelan más vivamente satisfacer. Me sorprendió la frecuencia con que, allí y en otras partes, quieren tener caminos y los construyen colectivamente y con sus manos. Cuando íbamos de visita, los pobladores se reunían, según hábito inveterado bajo un toldo que levantan *ex profeso* y formulaban sus pedidos. Con frecuencia era alguna forma de atención médica y sobre todo, de partos.

He aquí una de las características básicas del sistema: deben recogerse las aspiraciones sentidas y no inyectar otras, artificialmente. A fuerza de persuasión discreta se logra que ellos perciban ciertos vacíos que conviene llenar y ciertas transformaciones que procede emprender. Algunos antropólogos sustentan que hay limitaciones taxativas en la cantidad de cambios que cabe introducir con éxito. Procedería, pues, dosificarlos, sobre todo si se trata de agrupaciones tradicionales. Se ha sostenido la misma opinión en materia de dieta: la alimentación de un pueblo no aceptaría sino unas pocas modificaciones en cada generación. El punto es contendioso. Margarita Mead probó que es más efectivo y relativamente más fácil lograr una subversión fundamental (*bouleverser*) de las costumbres y que la civilización avance siglos en unas pocas zancadas que llevarla de la mano y a paso lento. Se diría que estas decisiones requieren verdadera pericia y un conocimiento profundo de las idiosincrasias. La conducta no podría obedecer a ninguna ley general.

Tradicionalmente las aldeas indúes han contado con un cabecilla, que, a veces, es hereditario y siempre tiene autoridad y deberes claramente establecidos. Persiste, además, el *pancha-*

* Village Agriculture and Industrial Development

yat o sea el grupo de hombres sabios o maduros que orientan la acción. Con estos precedentes no resulta difícil encontrar *leaders* ni tampoco que las aldeas designen sus representantes y una agrupación de éstos, su delegado, de modo que se conforme una pirámide de autoridad. Además de representación, prestigio y permanencia, estos oficiales poseen la virtud de ser nativos. En opinión de los entendidos es más expedito enseñarles los conocimientos requeridos que familiarizar a un técnico foráneo con la situación prevalente y sus peculiaridades. Para que no obre apresuradamente y mantenga relación continuada, hay considerable ventaja en que viva en el medio; pero si es de cierto nivel, no se puede pretender que ocurra así, porque lo frustran la incultura ambiente y la falta de estímulos espirituales y de comodidades materiales.

Otro rasgo sobresaliente del programa es su espíritu de demostración. Como expresan los expertos, el individuo puede dudar de lo que oye y aún de lo que vé; pero no puede sino convencerse de lo que ejecuta él mismo. Si se trata de probar la superioridad de determinado abono o semilla o de un método distinto para la alimentación de los caprinos, se elige un trozo de tierra para que los campesinos apliquen aquéllos y algún cabro que reciba la nueva dieta, dejando, en ambos casos, un testigo. Los pobladores se convierten entonces en experimentadores que advierten, por observación directa, la diferencia entre los métodos antiguos y las innovaciones.

De seguro fue una idea parecida la que indujo a las enfermeras de la primera Unidad Sanitaria de San Felipe a aprender y enseñar jardinería y cultivos agrícolas simples. En India se ve al sistema determinar resultado tan drástico como la revisión del concepto del sacrilegio, por efecto de consideraciones prácticas. Los aldeanos terminan por aceptar la prelación de la vida humana y resolverse a exterminar ratas y hasta monos —que aún conservan cierto carácter divino— porque sus depredaciones perjudican en cuanto disminuyen la cantidad de alimentos disponibles.

A raíz de los extensos trabajos que, para combatir la anquilostomosis en distintos territorios, llevó a cabo la Fundación Rockefeller, puso ella en guardia contra la práctica de construir letrinas para la gente y no por la gente. Caen luego en desuso y no se incorporan a las costumbres. En distintos aspectos la experiencia se ha repetido muchas veces y encuentra asimismo paralelo en el fracaso que suelen afrontar la pulpería y otras granjerías que las empresas ofrecen a sus obreros. Resienten éstos el paternalismo y no estiman el valor o el significado de estas ayudas. Es de la esencia misma del des-

arrollo de la comunidad que los beneficiarios no recojan el maná ni menos lo esperen en actitud de súplica. Nada es gratis y no se paga lo que se consigue con el sudor de la frente. La organización requiere dinero, eso sí, para conceder créditos, vender al costo (directamente o a través de las cooperativas), sustentar la ayuda propia y principalmente, para alimentar la maquinaria misma.

Reconocer que surgen trabajadores sociales de probada eficacia entre personas más o menos autodidactas y que provienen de otras disciplinas —educación sanitaria o para el hogar, extensión agrícola, salubridad y otros— no equivale a negar que las tareas directivas y de fomento requieren agentes con formación específica. Por cierto lo son, de natural, las visitadoras o asistentes sociales, como se acostumbra llamarlas entre nosotros, en el Congo Belga y en otras partes. En tanto que los aficionados suelen ser decididamente dañinos, aquéllos procedimientos, como en el caso social, el trabajo de grupo y la organización de comunidad propiamente tal, que no son mutuamente excluyentes y resultan, los tres, muy eficaces y aún indispensables para el cumplimiento de estas tareas. A modo de curiosidad, agreguemos que se les denomina trabajadores en organización de comunidad en Estados Unidos y Pakistán; promotoras en México; ayudantes de cuidado infantil en Brasil; organizadoras de educación social, en India y oficiales de bienestar social, en otros países de la Comunidad Británica; agentes de acción cívica, en Viet Nam; habilitadores o capacitadores, en Japón; y energizantes o energizadores sociales en algunos programas de Gran Bretaña.

Se refieren preferentemente a los que se realizan en los Pueblos Nuevos o Pueblos Rodeados de Verde, que han surgido velozmente por el rebalse de las grandes ciudades. Están concebidos de modo que existan todos los servicios elementales, que se puedan recorrer las distancias en bicicleta y que los rodee un cinturón de vegetación. Debe crearse en ellos lo que califican de espíritu o cemento social, que dé lugar a grupos y a actividades y fundan lo nuevo con lo viejo. Es el papel que se asigna al energizador. Esa política está atrayendo imitadores para la creación de aldeas satélites y para paliar así el abultamiento monstruoso de las grandes metrópolis del mundo moderno.

Alexis de Tocqueville se sorprendió de que cuando el ciudadano percibe, en Estados Unidos, una necesidad que urge satisfacer, atraviesa la calle y discute el asunto con el vecino. Ambos deciden propiciar la reunión de un comité, que lo resuelva sin recurrir siquiera a los "burocratas". La observación está profusamente ci-

tada en la literatura. Entre nosotros se desconoce este hábito y tampoco es muy corriente la cooperación permanente entre instituciones que persiguen fines similares o complementarios. En cambio somos muy aficionados a los convenios *ad hoc*. Se firman a cada paso y con los propósitos más diversos. De por sí la organización de comunidad suscita esas colaboraciones con carácter múltiple y duradero.

En Taiwan las asociaciones de cultivadores datan de principios de siglo, incorporan hoy al 85% de la población rural y se rigen por una ley, que permite solamente el ingreso de los agricultores *bona fide* y fija obligaciones y privilegios. Entre las disposiciones interesan particularmente las que se refieren a las formas de crédito; a los sistemas para estabilizar los precios, que consisten primordialmente en que compre los granos en un valor fijo una corporación oficial que se resarce de las pérdidas —cuando las hay— con la venta de otros productos (algunos de importación); a la expendición sin utilidad de semillas de mejor calidad o adaptación, de abonos, insecticidas y fungicidas; a su pago con el producido mismo; a las facilidades para el almacenamiento de las cosechas y al estímulo de los productos para el mercado (que precisa expandir) y no de mera subsistencia. Existen también bancos de cooperativas y agrícolas y unas 26 asociaciones de regadío, que cuentan con 3/4 de millón de miembros y podrían servir de modelo para Chile, donde el agua tanto escasea en extensos territorios.

A menudo los empeños por organizar la comunidad se estrellan contra la tenencia defectuosa de la tierra. Prosperaron en Japón después de la reforma agraria, que benefició a unos 6 millones de familias y aumentó la proporción de campo cultivado por los propietarios mismos de 54 a 92%. Algo semejante aconteció en Formosa. Debido parcialmente a que los predios son demasiado minúsculos (minifundios) y a menudo divididos por los caprichos de la herencia y para defenderse de circunstancias adversas del ambiente, ha sido muy poco rendidora, en India, la campaña que bautizaron de “produzca más alimentos”.

A la inversa han alcanzado éxito evidente los créditos agrícolas para los efectos de contrariar la acción nefasta de prestamistas y de *zamin-dars*. En otros tiempos cobraban los impuestos que habían de revertir a las cajas fiscales y aprovechaban para expoliar a los pobladores. Ellos y los usureros han sido, durante siglos, los mayores culpables de la fragmentación exagerada del agro y de la miseria del cultivador. Ineludible y beneficiosa de por sí, la reforma agraria en Chile puede imponerse como requisi-

to previo para los programas de desarrollo que éstos, a su vez, contribuirán a perfeccionar.

En los medios rurales más primitivos hay una reserva abundantísima de fuerza de trabajo en el desempleo, estacional y permanente y todavía más, en el subempleo crónico. Aquí se reclutan muchos de los ayudantes de tiempo total y parcial. Tanto o más provienen del sexo femenino cuyos talentos y energías se derrochan prodigamente. En ninguna parte más que en el Japón y Suiza deben subsistir, entre las naciones avanzadas, las industrias caseras y de familia. A ellas suelen, en este país, comprar aún las grandes firmas las esferas de reloj, por ejemplo. Para paliar el subempleo y acrecentar los ingresos de familia se han suscitado, en muchas partes, dichas industrias domésticas con éxito aleatorio e incierto. No hay duda, en cambio, que importan forma de actividad que atenúa los estragos del ocio y en este sentido, se parecen al *dopo lavoro* que los italianos impulsaron en los tiempos de Mussolini. Quienes atribuímos a esa holganza, junto con la casa y el medio inhóspito, responsabilidad en el alcoholismo y otras conductas antisociales creemos, evidentemente, en la conveniencia de introducir estas prácticas y otras similares.

En Birmania y en Ceilán se da mucho énfasis en la política de desarrollo de la comunidad a los aspectos sanitarios y en muchas partes a acrecentar las aspiraciones, a la adquisición de destrezas manuales, a las colocaciones familiares, a la familia problema o al desayuno escolar. En el Congo Belga surgieron como expansión de *les foyers sociaux*; en los territorios franceses de Africa de los programas de *éducation de base*; en Irak, de *settlements*; y en Puerto Rico quedan involucrados en la Operación Cordón de Zapato, o sea en el plan de fomento social y económico que impulsó su progreso meteórico. En Grecia se ve a los campesinos abrir y despejar canales de regadío con palas que, por impaciencia, fabricaron con sus propias manos.

En Filipinas las actividades se centran alrededor de la escuela comunal y sirven a agrupaciones que han conservado el nombre español de barrios. Más en el papel, poseen sistemas de educación de adultos que están basados en que cada uno enseñe a uno. Tal vez se podrían hallar aquí otros motivos de inspiración. El combate de las tasas altas de analfabetismo y del analfabetismo funcional resulta como rodar un tonel cuesta arriba, si no lo precede o lo completa una campaña de educación en masa. Según Arciniegas, nuestro campesino no tiene qué leer ni para qué escribir y aparece imperiosa la urgencia de crear un ambiente de alfabetismo, hoy contrariado por la radio y demás procedimientos audio-visuales de comunicación.

Como corolario cabe asegurar que éstos juegan papel irremplazable mientras pueda agregarse la enseñanza escrita. En Pázcuaró (México) Crefal (Centro Regional de Educación Fundamental para la América Latina) se ensayan constantemente nuevas técnicas.

En buena parte de Asia el cultivo en gran escala del arroz suscita la solidaridad entre los habitantes. Para mantenerlo sumergido por períodos largos e intermitentes y determinar el drenaje, hay que ejecutar maniobras hidráulicas que envuelven a muchos pobladores. Además, las comunidades suelen resultar del crecimiento y el retoñar de las familias, que quedan ligadas en el clan. En los recintos que empleaba éste para la veneración de los antepasados, en Hong Kong, se realizan ahora actividades de comunidad, al igual que en Tailandia se usan algunos *wats*, conjuntos de edificios que encierran templos, monasterios y lugares de recreo.

Esa misma solidaridad conduce a que las festividades religiosas, los matrimonios y los funerales envuelvan a todo el pueblo. Cuando los antepasados regresan del Valle del Cielo para visitar a sus descendientes en Japón, la recepción se celebra ordinariamente en común y también en común, se les despide en el momento del retorno. Se habla de reunirlos a todos cuando concurre uno de cada casa y más que por la consanguinidad o por los lazos de matrimonio, se reconoce parentesco a quienes han vivido bajo un mismo techo y respirado la misma atmósfera. Ordinariamente los habitantes se confabulan para reponer las casas que destruyó un terremoto o un tifón y para ayudar a los vecinos con distintos propósitos.

Parte de esta conducta se justifica simplemente por el gregarismo de muchos sujetos y la necesidad de contactos humanos de casi todos. Fue el móvil que indujo a las japonesas a incorporarse en los sindicatos cuando no había concepto de sus funciones. También para conversar van las mujeres con su cántaro a la fuente y se congregan en la sala de espera de los consultorios y en los clubes de madres. "No lo dejaría por ninguna otra cosa" —declaró una. Entre nosotros deberían ser muy susceptibles de explotar las obligaciones que importa ser vecina y sobre todo, el compadrazgo. Para las organizaciones de comunidad —que pueden tener su germen en esos sindicatos, en asociaciones deportivas o de otro orden y apoyarse en esos clubes, en los rotarios y similares— acecha siempre el peligro de dejarse inundar por la sociabilidad y el espíritu fraterno de convivencia. Huelga agregar que es más condenable dejarse penetrar por la intención proselitista de cualquier especie.

También la aldea africana deja la impresión de un organismo con varias células. De común tiene un jefe, que pertenece a línea genealógica muy exaltada y aún de origen divino. Si bien no se comunica directamente con sus súbditos, —sino a través de un lenguaraz, que lo acompaña como la sombra— asume actitud benévola y se interesa por la condición y la suerte de los habitantes. A menudo el sujeto casa con la viuda de su hermano, porque no puede ser de otra manera y en ningún caso puede dejarla desamparada. Ve en el jefe la figura del padre y encuentra en la familia protección, deberes y comunión de intereses, fenómenos todos que conducen seguramente a enraizar los procesos de organización. Sorprende extraordinariamente la rapidez increíble con que el jefe de una aldea de Nigeria o de Liberia reúne a todos los pobladores. Allí si que hay un correo de las brujas. También en el pequeño pueblo y en barrios tradicionales de ciudades del centro de Europa se sabe si es forastero el que entró a un restorán o a un negocio. Se le atiende bien y antes que a los demás, acaso para que se aleje más pronto. Siendo así las cosas, no puede menos que sorprender la falta de cohesión que, de ordinario, predomina en nuestras colectividades.

Los desplazamientos en masa de población y los refugiados han generado también numerosas organizaciones de comunidad, particularmente en el subcontinente indio y en Israel. Aquí reviste singular interés el *kibbutz*, que parece caminar hacia el ocaso y ser reemplazado por sistemas complejos de cooperativas, que suelen abarcar todo un pueblo. Se diría que aquél se inspiró en los modos de hacer de algunas sectas religiosas cuyos adeptos no poseen nada, porque todo es de propiedad común. Llega hasta el extremo de que los niños se alejan de sus hogares a corta edad para vivir y educarse en establecimientos especializados, que regenta personal también especializado.

A MODO DE COMENTARIO Y CONCLUSIONES.

Abundan las razones para recomendar que se inicie pronto un programa nacional de organización y desarrollo de comunidades, como parte primordial de la política social, que debería presidir e involucrar los planes de fomento económico. Habría enorme conveniencia en que se la incorpore en una política coordinada para el mejoramiento de los niveles de vida. Debería encargarse su conducción a un Ministerio de Bienestar Social que reemplace al actual de Salud. En otras partes se le suele colocar en Interior. Entre nosotros, el ocupante de esta cartera sólo cumple funciones realmente ministeriales cuando posee dotes especiales como perso-

na; pero carece de toda preminencia establecida. También en esta esfera se ha dejado sentir la influencia funesta de nuestro frondoso seguro social. Muchos empresarios de mayor cuantía —en la industria, el comercio y la agricultura— se despreocupan de la situación de los trabajadores y sus familias, porque las cotizaciones significan ya desembolsos excesivos. Presagian éxito los ensayos de organización un tanto balbuceantes que se han realizado. Entre ellos descuellan los que intentó el Servicio Nacional de Salud. Provinieron de la iniciativa personal de los funcionarios y revelaron las aptitudes que evidentemente poseen para concebirlos y dirigirlos. Resulta muy grato verificar la cantidad de observaciones y reflexiones notoriamente inteligentes que sus informes contienen. El país dispone de varios profesionales con competencia especializada y estas técnicas se están enseñando regularmente en las Escuelas de Servicio Social, en la Escuela de Salubridad y en otros establecimientos. Entre muchos antecedentes la eficacia que han logrado los cursos de entrenamiento para auxiliares de enfermería indica la posibilidad de preparar, en gran escala, a los técnicos de menor nivel, los *leaders* y demás

cooperadores. Virchow dijo que el médico es el abogado natural de los pobres. Se puede tomar pie en esta verdad para explicar la inclinación de los colegas a interesarse por el bienestar de sus prójimos. Por lo demás, ninguno duda de que influye sobre la salud y que el fomento y la conservación de ésta requiere, como en el caso de la libertad, eterna vigilancia. Programas de acción indefinida se prestan para servir este propósito, como asimismo para mantener las relaciones permanentes con la clientela que exige la salubridad moderna. A mayor abundamiento, el SNS tiene responsabilidades en todo el territorio, lo que le confiere prestancia para asumir responsabilidades nacionales. Representa comprobación muchas veces reiterada que para la ejecución de obras de bien público existen recursos insospechados y que, de ordinario, exceden de la voluntad de hacer. Ciertamente es que la nuestra se caracteriza por ser pronta, pero no perseverante. De ordinario se asegura la continuidad, sin la cual los esfuerzos equivalen a arar en el mar, mediante planes bien concebidos, administración inteligente y evaluaciones periódicas.