

ALGUNOS PUNTOS DE RELACIÓN ENTRE LA GESTIÓN DE LA CALIDAD TOTAL Y LOS PROCESOS DE DESARROLLO RURAL EN EL ENTORNO ARAGONÉS. BREVE REFLEXIÓN TEÓRICA.

D^a M^a Victoria Sanagustín Fons

D^a Esther Puyal Español

Profesoras Titulares de Sociología

Departamento de Psicología y Sociología

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA (ESPAÑA)

1. INTRODUCCIÓN:

Las instituciones locales, provinciales y autonómicas en Aragón intentan implantar, a lo largo de los últimos años, programas en el entorno rural de cara a conseguir un desarrollo en el mismo, similar o paralelo al desarrollo urbano. Dichos programas parten de una serie de consideraciones referidas a aquellos aspectos que se revelan como prioritarios e indispensables para alcanzar los objetivos aludidos. Nuestro trabajo plantea describir a través de un esquema dialéctico sencillo: tesis, antítesis y síntesis algunas posibilidades no explícitas todavía referidas a la búsqueda de soluciones para una apuesta eficaz sobre el futuro desarrollo de nuestros pueblos. Teniendo presente el elevado grado de complejidad del fenómeno y las múltiples variables que inciden en la puesta en marcha de soluciones eficaces de desarrollo rural; este trabajo considera que se pueden encontrar vías de solución que apuestan por cambios en cuanto a la toma de decisiones, el contenido, la realización, la definición de los objetivos y la metodología de trabajo en los programas de desarrollo. Los roles afectados por el cambio son los de los propios líderes del proceso y sus técnicos, así como los de los habitantes del medio rural y los del medio urbano, considerados todos como auténticos protagonistas de los citados procesos. En este estudio no se analizan las políticas económicas y su gestión, más bien se reflexiona sobre la metodología de trabajo de los propios programas de desarrollo; una metodología que si se mejora, puede ser generadora de cambios sustanciales en el resultado final de los mismos. Por último, se analiza simultáneamente la resistencia al cambio percibida y real en el entorno rural actual. Así se llega a la siguiente descripción:

Tesis: Los ejes sobre los que se basan la mayor parte de programas y políticas de desarrollo se puede resumir, entre otros, en los siguientes:

- Asentamiento de la población, en el sentido de retener a quienes históricamente tienen sus raíces en dichos núcleos rurales y atraer nuevos pobladores que encuentren en el medio rural su hábitat de vida: personal, familiar, social, económico, cultural,...
- Mejora en general de todo tipo de servicios, empezando por los de tipo público: alcantarillado, aguas, sanitarios, educativos,, y siguiendo por servicios privados: todo tipo de empresas que den respuesta a las necesidades más diversas de los habitantes del pueblo.
- Oportunidades de empleo, autoempleo, cooperativismo, asociacionismo de toda índole,....Este es precisamente uno de los factores más importantes dado que quienes deciden asentarse en un pueblo asumen *a priori* que los servicios existentes en dicha zona van a ser cuantitativa y cualitativamente inferiores a los que cualquier ciudadano puede encontrar en un núcleo urbano, por supuesto sin entrar a valorar otros aspectos relacionados con la calidad de los servicios y todos los problemas que conlleva el actual hacinamiento y superpoblación de ciertas ciudades.
- Inversiones de capital altamente diversificadas, recorriendo un continuo que va desde: la agricultura y ganadería tradicionales hasta otras actividades más nuevas como: turismo verde, turismo de aventura y deportes de riesgo, turismo centrado en el patrimonio histórico-cultural y etnográfico de la zona, artesanía y oficios perdidos,...

Todos estos extremos se están llevando a cabo desde iniciativas públicas en la mayor parte de los casos, con gran interés por alcanzar objetivos claros de desarrollo que equilibren el territorio, distribuyan equitativamente la riqueza, ofrezcan servicios de calidad a toda la comunidad y eviten hacinamientos con toda la problemática social que éstos conllevan: inseguridad ciudadana, socialización inadecuada de amplios sectores de la población incidiendo en los adolescentes y jóvenes como los más indefensos ante este tipo de convivencia, etc. Los esfuerzos realizados por parte de las instituciones públicas aragonesas, no se ve recompensado al cien por cien por los resultados obtenidos. Así, se observa aplicando una visión crítica de la realidad, la siguiente:

Antítesis: El desarrollo rural no se termina de alcanzar. Existe una cruda realidad que lo demuestra: despoblamiento enquistado e inamovible que asola muchos de nuestros pueblos desde las últimas décadas. Experiencias, programas y proyectos de desarrollo agotados que no logran modificar el panorama de aislamiento y desertización humana y física en ciertos lugares. Éxito limitado de algunos de esos proyectos en zonas y temporadas puntuales: población vacacional, trabajo en el campo y vivienda en la ciudad, experiencias piloto, esporádicos neorrurales decididos a habitar el pueblo en busca de una identidad perdida,....

Tras plantear las dos vertientes de la misma realidad como contrapuestas, llegamos a una posible conclusión que ilustraremos a lo largo del presente estudio. Y que se formula como la:

Síntesis: ¿Cómo poder armonizar, al menos teóricamente, los planteamientos contrapuestos anteriormente descritos? ¿Existen vías que quedan por explorar para poder enca-

jar a la vez ambas realidades socioeconómicas: por un lado, los programas de desarrollo y por otro la persistencia de una situación de elevada precariedad en el medio rural?

En este trabajo se argumenta en torno a una respuesta afirmativa a estas preguntas y que se articula al amparo de la teoría conocida como *Total Quality Management* o Gestión de la Calidad Total desarrollada por Edward Deming en los años posteriores a la segunda guerra mundial en Estados Unidos y aplicada fundamentalmente en la industria japonesa. En la actualidad la TQM o GCT se aplica igualmente a otro tipo de empresas u organizaciones desde el sector servicios a la propia administración pública. Nuestro interés es demostrar que esta teoría puede ser adaptada precisamente a los procesos de desarrollo rural y a los propios programas y proyectos. Se observa cómo en determinados ámbitos geográficos la proyección, aplicación y puesta en marcha de los programas ha tenido un elevado éxito; sin embargo en otros espacios rurales los proyectos y las ayudas no han cuajado a pesar de que las circunstancias espacio-geográficas, económicas y sociales sean muy similares a los primeros; esto prueba que algo no se está teniendo en cuenta en estos últimos sitios en los que no se han materializado cambios significativos y contrastables de desarrollo. Esta circunstancia nos ha animado a buscar las posibles causas del incipiente fracaso, o mejor, nos ha alentado a describir el camino que de seguirse, estamos convencidas de que llevará a conseguir el éxito deseado en el crecimiento sostenible del ámbito rural.

Además, en la actualidad se observan cambios culturales caracterizados por el marco de referencia de la calidad. Amplios sectores de la población son sensibles y poseen actitudes y valores denominados por Inglehart (1991) como postmaterialistas y que podemos resumir como necesidades sociales y de actualización en aspectos como la estética: el cuidado y búsqueda de bellas ciudades, la importancia de la naturaleza, la libertad de expresión e importancia de las propias ideas, el sentido de pertenencia y la autoestima que empujan a los individuos hacia la creación de una sociedad menos impersonal, tratando de que la propia opinión tenga mayor peso en el trabajo y en la comunidad y que, finalmente la esa opinión influya más sobre el gobierno. Asistimos a un cambio de actitudes tendentes a mejorar en lo posible la calidad de vida y la calidad de vida laboral, la conservación del medio ambiente, la seguridad, ... No cabe duda de que este nuevo contexto socio-cultural afecta a la sociedad rural; una sociedad que exige, consciente e inconscientemente, innovaciones para alcanzar una nueva estructura de oportunidades .

A continuación y muy brevemente explicaremos esta teoría y propondremos aquellos extremos en los que consideramos se puede y debe aplicar si realmente queremos conseguir un desarrollo equilibrado, sostenible y armónico en nuestros núcleos rurales a ambos lados del Atlántico/Pacífico: Chile y España (Región del Bío-Bío y la provincia de Huesca). Para esto utilizaremos un símil que por supuesto no pretende ser excluyente ni definitivo, simplemente es reflejo de nuestra formación como sociólogas de la organización. Realizamos aquí una propuesta de análisis y debate en la que consideramos el pueblo como un tipo de organización, más o menos caótica, que pretende sobrevivir adaptándose a las circunstancias actuales del entorno: sociales, económicas, políticas, ideológicas, culturales, tecnológicas, científicas....Para poder sobrevivir en dicho escenario, es necesario considerar el concepto de calidad total en los procesos de gestión del desarrollo rural. Y más concretamente, es preciso referirse a dos aspectos importantes en el seno de cualquier organización: el liderazgo y la participación.

2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA TOTAL QUALITY MANAGEMENT (TQM) Y SU APLICACIÓN AL ÁMBITO DEL DESARROLLO RURAL.

Para la *TQM* las personas son la clave del éxito de cualquier proyecto. En nuestro caso, debemos ser conscientes de la situación de partida inicial, concretamente se trata de subrayar la importancia que tienen los habitantes del medio rural y aquellos potenciales habitantes de dichos núcleos en los planteamientos y proyectos concretos de desarrollo. Todos ellos son los principales protagonistas del desarrollo rural, no lo podemos obviar. Además, asumirlo no tiene porque suponer un aumento de la complejidad de la puesta en marcha de acciones para el desarrollo sino todo lo contrario, esta consideración puede simplificar los procesos y por tanto, llevarlos más rápidamente al éxito.

Adaptando la definición de calidad que Feigenbaum (1991:78) nos ofrece, ésta quedaría como sigue:

«un sistema total de calidad consiste en el acuerdo global y completo de la estructura social implicada, documentado de manera efectiva, que integra todo tipo de procedimientos técnicos y de gestión, con el fin de guiar la coordinación de acciones de las personas, los instrumentos y la información. Se plantea alcanzar la satisfacción de los actores implicados y la eficiencia económica al aplicar la calidad. La calidad puede considerarse tanto desde la perspectiva de las personas implicadas en los procesos de desarrollo como desde los programas, proyectos y acciones concretas». Además la calidad atiende tanto a los factores situacionales como a los objetivos concretos que se pretenden alcanzar.

A continuación vamos a señalar y adaptar algunos de los puntos esenciales que Edward Deming, padre de los sistemas de gestión de la calidad total, describe:

1. Crear y publicar para todos los actores implicados una declaración de los objetivos y propósitos del pueblo, partiendo de un análisis de necesidades estructurado bajo el manto de la participación. Las autoridades deberán demostrar constantemente su compromiso con dichos objetivos. En la definición y posterior declaración pública de objetivos participa la mayor parte de gente posible.
2. Aprender la nueva filosofía del desarrollo por parte de todos los actores implicados. Este punto es especialmente difícil de conseguir dado que en muchos de los actores implicados falta motivación, conocimientos y actitudes de implicación generadas por el desconocimiento y la falta de participación.
3. Mejorar de manera constante e indefinida todos los programas y acciones de desarrollo. Esto supone la práctica de evaluación continua de los programas que a su vez implica a un número muy elevado de personas para la consecución de dicho objetivo.
4. Evaluar dichos programas periódicamente. Este aspecto está directamente relacionado con el anterior y exige un planteamiento exhaustivo de cómo se van a aplicar las propuestas y cómo se van a articular en el futuro inmediato y posterior.
5. Implantar la formación. Se trata de asumir la importancia de los procesos de formación como base fundamental del desarrollo individual pero también lógicamente del desarrollo colectivo y social; la formación será adecuada si responde a un esquema de calidad como el que estamos describiendo en el que se parte del análisis de necesidades y se evalúan los objetivos y programas de formación. Además la formación debe estar fundamentada en una auténtica comunicación

humana que dé cabida a los discentes para la elaboración y análisis de las necesidades, objetivos y programas.

6. Enseñar e implantar el liderazgo. Se trata de identificar a aquellas personas o grupos capaces de influir en otros, aquellas personas clave dentro de la comunidad dispuestas o decididas a apoyar el cambio hacia el desarrollo; personas que cuentan con información y motivación suficientes para constituirse en puntos de apoyo y referencia para el conjunto de la comunidad, que pueden servir de impulsores del proceso de cambio que poco a poco se difundirá por el resto de la población.
7. Eliminar el miedo. Crear confianza así como un clima de innovación y cambio. Para esto, Rodríguez Villasante¹ (2001) propone la utilización de una técnica como es la sociometría desarrollada por Moreno. Esta técnica permite elaborar un mapa de relaciones sociales y redes sociales del territorio a través de las cuáles podemos identificar a los agentes que permiten desbloquear las situaciones de cara a desarrollar auténticos procesos participativos. Partiendo de esta técnica y una vez que los grupos pioneros se conocen, este autor nos propone salir a la calle para realizar entrevistas en grupo y personales, observación y otras formas conversacionales de investigación social con aquellas personas que no han constituido el grupo inicial, de tal forma que éstos puedan constituirse posteriormente en grupos útiles para la propia comunidad.
8. Dirigir hacia los objetivos primeramente planteados todas las actividades de los grupos y personas. Siguiendo a Rodríguez Villasante, podemos alcanzar una auténtica situación generadora de programaciones de acciones integradas, lo que él denomina aplicación y puesta en práctica de la investigación-acción participativa. Este tipo de acción creativa genera transformaciones en las comunidades y en las personas.
9. Eliminar las exhortaciones a los habitantes del núcleo rural. No se viene a imponerles el desarrollo sino a acompañarlos en el proceso de cambio hacia el desarrollo.
10. Intentar en cualquier caso pasar a la acción para que se produzca una auténtica transformación. Si se definen los puntos anteriores, alcanzar este objetivo ya no es tan difícil, nos estamos basando en auténticos procesos participativos y en un liderazgo situacional y humanista.

De todos estos puntos podemos extraer dos conclusiones que son las que identifican claramente la filosofía de la calidad total. Por un lado, se trata de instrumentalizar acciones tendentes a otorgar el máximo de responsabilidad a aquellas personas implicadas en el proceso: habitantes de los pueblos y líderes. Por otro, es indispensable conseguir una situación de cero defectos en las acciones que se emprendan, no valen las pruebas de ensayo-error que desmotivan y generan conflictos. Lo más importante es alcanzar objetivos de excelencia en la programación y la puesta en marcha de cualquier tipo de iniciativa, siempre y cuando se haya aprovechado al máximo el capital humano del territorio en el que se pretenden desplegar dichas actividades.

1. RODRÍGUEZ VILLASANTE, T. (2001) Síntomas/paradigmas y estilos éticos/creativos en SANAGUSTÍN FONS, M.V. y otros La participación en las organizaciones: un desafío para el nuevo milenio, Zaragoza: Egido, pp. 15-ss.

A continuación describimos los problemas que se pueden identificar y que pueden llegar a arruinar cualquier proyecto de mejora y desarrollo. En esta descripción seguimos también a Edward Deming:

- Falta de constancia en los objetivos. Esta cuestión está bastante clara en las políticas actuales, el desarrollo rural vende poco, los votantes políticos están en las grandes urbes, es ahí donde se hacen campañas y dónde realmente preocupa tener constancia en objetivos. Los planteamientos e iniciativas políticas raramente planifican en el largo plazo, más bien se hacen políticas cortoplazistas que en muchos casos resuelven a medias o superficialmente los problemas. El medio rural, nos atrevemos a decir que es víctima de esta circunstancia; de ahí que en ciertas ocasiones el resultado de dichas políticas sea un auténtico fracaso, generado por la reacción contraria de los propios habitantes, o bien, más que reacciones contrarias se trata de actitudes pasivas frente a las soluciones y acciones propuestas.
- Centrarse en beneficios a corto plazo. Existe una pequeña patología social de querer comprobar rápidamente las consecuencias de un determinado plan de desarrollo, eso es algo equivocado ya que el desarrollo rural como un proceso complejo, precisa para poder consolidarse de mucho tiempo.
- Movilidad y cambio de quiénes lideran los programas de desarrollo. Esto puede ser deprimente para los propios habitantes de la zona rural que ven como constantemente están pasando técnicos, políticos,...Sin embargo, en los últimos años en nuestra provincia, Huesca, se lideran los programas de desarrollo desde las propias cabeceras de comarca, desde los propios pueblos y eso es muy beneficioso en el sentido que estamos comentando. Es más se observa un empeño duradero y riguroso desde la propia administración provincial, eje pionero e impulsor de experiencias de calidad y desarrollo.
- Utilizar solamente datos visibles. Es decir que el análisis se hace en relación al número de habitantes y no en relación a la calidad de los mismos, los años que llevan viviendo en ese núcleo, las actividades que desarrollan aunque sean pocos, la población itinerante que atraen por estar ahí, la producción y economía que mueven, etc.

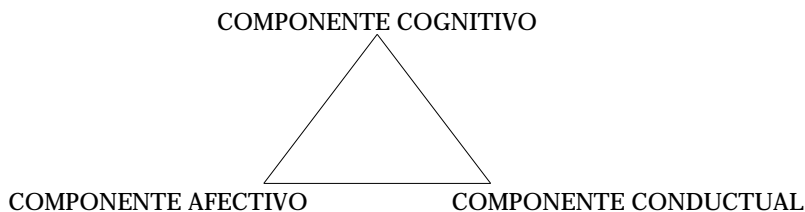
Por último y como resumen de las que podemos considerar características básicas de la gestión de la calidad total, diremos que:

- La *TQM* es un sistema que engloba a todo el mundo, a todos los actores sociales implicados en el más amplio de los sentidos.
- La *TQM* se centra en los procesos y la mejora de los mismos, engloba así a personas, procedimientos, instrumentos,...
- La *TQM* es un proceso de mejora continua, el desarrollo rural debe ser un proceso continuo lógicamente.
- La *TQM* requiere el apoyo tanto de las autoridades y políticos como la participación de toda la gente.
- La *TQM* está centrada en las personas.
- La *TQM* se basa en la solución de problemas concretos y en la delegación de responsabilidades a la gente, en el sentido de que existe la necesidad de conocer lo que la gente piensa para poder alcanzar el éxito.

Con todo, lo que queremos expresar es que si la gente del pueblo no está dispuesta a cambiar, los planes no tendrán éxito, es decir que son ellos los verdaderos y auténticos protagonistas del desarrollo, es a ellos a quienes debemos escuchar. No nos podemos empeñar en elaborar programas muy interesantes si las personas receptoras no participan ni opinan sobre la viabilidad del instrumento. Nuestra convicción es tal que a veces comprobamos en nosotras mismas como el lenguaje puede resultar engañoso. Es en el sentido de que estamos expresando qué hacer para mejorar desde arriba, más concretamente desde fuera. Incluso cuando se está hablando de propuestas como la de las posibilidades de la gestión de la calidad total aplicada a los programas de desarrollo rural.

3. DECÁLOGO DEL DESARROLLO RURAL DE «CALIDAD»

1. Participación de todos los actores implicados en programas y proyectos de desarrollo: por un lado los habitantes del medio rural por otro, los potenciales habitantes.
2. Formación adecuada de los actores implicados.
3. Adecuado liderazgo.
4. Conocimiento expreso de valores, actitudes y opiniones respecto a las iniciativas planteadas de desarrollo por parte de quienes habitan en el medio rural. El cambio que supone para la población autóctona la aplicación de dichas iniciativas, no es fácil. Para poder cambiar es preciso considerar la siguiente tríada de componentes de las actitudes frente a cualquier objeto de actitud:



5. Adecuada selección de quienes van a ser nuevos pobladores y coordinación de objetivos con los que ya habitan el pueblo.
6. Conocimiento expreso de las diversas motivaciones de los nuevos pobladores del medio rural.
7. Compromiso de todos los actores sociales, económicos y políticos.
8. Adecuados canales de comunicación entre los actores sociales implicados en el proceso de desarrollo rural, nos referimos concretamente a: gente del pueblo, autoridades, nuevos pobladores y en general toda aquella persona implicada en el cambio como técnicos, políticos y otros.
9. Delegación de responsabilidades.
10. Creación de un organismo autónomo encargado de planificar, coordinar y gestionar desde la calidad total los procesos de desarrollo rural.

BIBLIOGRAFÍA:

BELTRÁN, M. (1996): «De la reforma de la Administración al control de calidad de los servicios públicos» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5-6, pp. 5-16.

CORIAT, B. (1993): *Pensar al revés. Trabajo y organización en la empresa japonesa*, Madrid: Siglo XXI.

DEMING, E. (1989): *Calidad, productividad y competitividad*, Madrid: Díaz de Santos.

ENTRENA DURÁN, F. (1991): *La construcción social de lo rural*, Madrid: Tecnos.

GAN, Federico (1996): *Manual de programas de desarrollo de recursos humanos*, Barcelona: Apóstrofe.

GONZÁLEZ, P. (1997): *Psicología de los grupos*, Madrid: Síntesis.

INGLEHART, R. (1991): *Cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid: CIS.

LÓPEZ CAMPS, J. (1998): «Gobernar es gestionar con calidad» en *Gestión y análisis de Políticas Públicas*, 11-12, pp. 39-51.

MARTÍN MATEO, R. (1994): «El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total» en *Revista de Administración Pública*, 134, pp. 7-27.

PEIRÓ, J.M. (1993) *Círculos de calidad*, Madrid: Eudema.

PUYAL ESPAÑOL, E. (2001): «(Des) encadenar el compromiso: algunos apuntes sobre la participación y el control en la gestión de la Calidad Total». *Anuario del Centro de la UNED en Calatayud*, 9, pp. 87-98.

SANAGUSTÍN FONS, M.V., GÓMEZ BAHILLO, C. Y LUCAS MARÍN, A. (comp.) (2001): *La participación en las organizaciones: un desafío para el nuevo milenio*, Zaragoza: Editorial Egido.

VELÁSQUEZ-GASZTEU C. (1992): *Calidad total en los servicios públicos y en la empresa*, Madrid: MAP (Ministerio para las Administraciones Públicas).

VVAA (1996): *Gestión de recursos humanos*, Madrid: Prentice Hall.