EL IMPACTO DE LA CALIDAD: ¿UNA NUEVA FORMA DE CONTROL?

Miguel Martínez Lucio
Robert MacKenzie[1]
Universidad de Leeds (R.U.)

La gestión de la calidad se ha convertido en un tema muy relevante en las relaciones laborales de los servicios públicos en el Reino Unido. Ha constituido un aspecto central, tanto ideológica como organizativamente, del continuo proceso de comercialización de estos servicios. El uso creciente de técnicas de gestión de calidad plantea un conjunto de nuevos e importantes problemas. En primer lugar, está la cuestión de la medida y evaluación del rendimiento de las administraciones públicas y de sus empleados, que ha generado un permanente interés en la supervisión y, tal vez también, en el control de éstos. En segundo lugar, la evolución de esas técnicas ha llevado a los administradores públicos a remitirse al «interés del usuario» en sus relaciones con los empleados. En este sentido, la gestión de calidad en el sector público es tanto una técnica para controlar la conducta de los empleados como un discurso para legitimar el predominio de los intereses de los usuarios sobre el de los proveedores. Este artículo se ocupa de los problemas y conflictos que estos cambios han ocasionado en las relaciones laborales del sector público y del modo en que los sindicatos han respondido a estos desarrollos. Su argumento central es que las relaciones laborales en el sector público se han «politizado» como consecuencia de estas nuevas prácticas de gestión.

Palabras clave: sector público, relaciones laborales, calidad, control, evaluación del rendimiento.

1. INTRODUCCIÓN

La gestión de la calidad se ha convertido en un tema de gran relevancia en las relaciones laborales de los servicios públicos en el Reino Unido, no sólo porque ha constituido una figura central —tanto ideológica como organizativamente— del proceso, aún en curso, de comercialización y mercantilización de estos servicios, sino porque, además, parece improbable que

(1) Estamos agradecidos a Ian Kirkpatrick por las discusiones sostenidas sobre este artículo y por su permanente simpatía.

tal proceso, iniciado por los gobiernos conservadores en los años 80, pueda verse alterado fundamentalmente por la elección de un gobierno laborista en 1997. Sin embargo, el desarrollo de la gestión de la calidad en el sector público continua siendo influenciado por varios factores contextuales: regulación, intervención burocrática y política, y actividad sindical (Jenkins et al 1995).

Este artículo examina el desarrollo de sistemas de gestión de calidad en los servicios públicos y su relación con el proceso de relaciones laborales. La primera sección bosqueja los antecedentes del cambio hacia estas nuevas formas de gestión, explicando la lógica de su utilización en el sector público. En segundo lugar, el artículo considera dos elementos de la estrategia directiva —el cliente y la evaluación del rendimiento— relevantes en el desarrollo de las relaciones laborales en el sector. El artículo ilustra cómo las nuevas prácticas de gestión, en particular, el uso de referencias a las demandas del cliente y de instrumentos de medición del rendimiento, tratan de aumentar el control sobre los empleados del sector público, y resultan en una intensificación del trabajo. Se argumenta que tales desarrollos han contribuido a la materialización de cambios en las relaciones básicas de confianza mutua que históricamente han fundamentado las relaciones entre empleados, sindicatos y dirección en el sector público, y se observa la generación de algunos resultados irónicos en cuanto a la naturaleza de estas relaciones. En tercer lugar, el artículo se centra en cómo tales cambios han promovido nuevos problemas y conflictos en la esfera de las relaciones laborales en los servicios públicos y analiza la respuesta sindical a estos procesos, argumentando que las relaciones laborales en el sector público se han «politizado» como consecuencia de las nuevas prácticas directivas (Fairbrother 1994). El artículo describe aquí la evolución en el lenguaje y las prácticas directivas, así como la emergencia de estrategias sindicales con contrarreferencias a la calidad.

El uso creciente de técnicas de gestión de la calidad en el sector público suscita una variedad de aspectos nuevos y significativos en términos de relaciones laborales. En primer lugar aparece la cuestión de la medición del rendimiento; en concreto, los esfuerzos encaminados a evaluar el rendimiento de las organizaciones y empleados del sector público han suscitado un interés en los métodos de evaluación del rendimiento, supervisión y, desde ciertas perspectivas, control del empleado (Reed 1995). En segundo lugar, la evolución de las técnicas de gestión de la calidad ha llevado a los directivos a referirse al «interés del cliente» en sus relaciones con los empleados. En este sentido, la relevancia de la gestión de la calidad en el sector público estriba en que constituye, a la vez, una técnica para controlar el comportamiento de los empleados, y un medio de priorizar los intereses del consumidor sobre aquellos de los productores (Du Gay y Salaman 1992). Por tanto, aunque las instituciones de regulación colectiva de las relaciones laborales del sector público parecen haber permanecido mayormente intactas —incluso después de dieciocho años de gobierno conservador—, la realidad es que los compromisos de los empleados con proyectos directivos —tales como el de gestión de la calidad total, entre otros— han contribuido a un cambio en la naturaleza de las relaciones ideológicas y de los procesos de empleo que ha sido escasamente observado, de manera sistemática, académicamente.

El advenimiento de técnicas de calidad en el sector público debe, por tanto, ser visto como parte del proceso por el cual los directivos tratan de desarro-

llar «un repertorio relativamente limitado de principios justificatorios» para transformar las relaciones de empleo y su propio rol en ellas (Amstrong et al 1981, pág. 16). Los directivos tratan constantemente de obtener consentimiento a través de la negociación y del uso de referencias a principios ideológicos, principios que se convierten en recursos para la conducción y transformación de las organizaciones. La gestión de la calidad a través de la evaluación del rendimiento y la referencia al interés del consumidor constituye una nueva forma de legitimar el cambio organizativo. El artículo se centra en las áreas de la administración pública, enseñanza, sanidad y trabajo social pero las conclusiones obtenidas son váldias para la mayoría de los servicios públicos no comerciales.

2. La aparición de la «calidad» en los servicios públicos

Es una creencia común que el interés de la organización en el desarrollo de sistemas de gestión de mejora de la calidad es impulsado por un deseo de mejorar la calidad del servicio público (Citizens' Charter 1991). El compromiso con las técnicas de dirección del sector privado, especialmente con la gestión de la calidad total (GCT), se volvió atractivo para el gobierno conservador británico por varias razones. A partir de su concentración inicial en los círculos de calidad en el modelo japonés de los 70, la GCT se desarrolló primero hacia el uso del control de calidad como parte de un sistema de externalización y subcontratación (Tuckman 1994) y posteriormente hacia la atención al cliente (Wilkinson et al 1998). Dado el contexto de creciente externalización en el sector privado y, más recientemente, en el sector público, debido a la subcontratación, era necesario garantizar los procesos de prestación y producción de servicios. Para conseguir este objetivo, se confió en sistemas de evaluación del rendimiento, el liderazgo y compromiso directivos, el ejercicio de derechos externos del consumidor, la construcción de mercados internos y consumidores internos —donde los empleados perciben a sus propios compañeros como otros consumidores más— y la implementación del concurso público obligatorio (ver Kirkpatrick y Martínez Lucio 1995 a).

Los servicios públicos desarrollaron inicialmente diversas técnicas de medición del rendimiento y de participación de los clientes que obtuvieron resultados desiguales en términos de evolución hacia una cultura empresarial (Ackroyd et al 1989). A pesar de ello, en 1991 el gobierno decidió organizar y coordinar estos desarrollos bajo un proyecto general denominado Carta de los Ciudadanos (Citizens' Charter) que aunaría los principales sistemas de control de calidad de todos los servicios públicos y comunicaría al público toda la información relevante. Representaba un intento de reunir la variedad de sistemas de medición del rendimiento existentes, más los mecanismos de «voz» y «salida» disponibles a la ciudadanía, y los «derechos» generales de los receptores de servicios públicos en cuanto a la percepción de servicios (Kirkpatrick y Martínez Lucio 1995 b). Aunque no libre de crítica[2], la Carta de los Ciudadanos —que en varios sentidos continua operante como política

(2) Hay una amplia variedad de literatura crítica sobre la Carta de los Ciudadanos (ver Kirkpatrick y Martínez Lucio 1995 a).

pública— constituía un intento de promover el movimiento hacia una cultura basada en la calidad en el sector público, y de conferir poder a los individuos frente a los proveedores de servicios (Heery 1993). En varios sentidos trataba de desarrollar una cultura de «culpa», donde los empleados del sector público eran considerados responsables de los fallos en la producción de servicios, apartando la atención de aspectos más amplios referentes a la provisión de servicios sociales y del contexto político y económico. En algunos casos, tales como trabajo social y enseñanza, esta estigmatización de la profesión se apoyó en el posicionamiento de la actividad del empleado individual en el punto de mira, en lugar de en un examen más amplio de la estructura y el contexto del servicio.

El elemento central de la argumentación del gobierno era que, dado el contexto de flujo y cambio constante de la provisión de servicios públicos, la naturaleza de la relación entre el proveedor y el consumidor de estos servicios había de ser clarificada en primera instancia, con el fin de poder, a posteriori, mantener y mejorar la calidad de los servicios públicos. Este razonamiento es debatible ya que existen varias razones por las cuales la calidad es crecientemente considerada como un área central de intervención directiva.

En primer lugar, se percibe como un ingrediente esencial de la comercialización y mercantilización del servicio público, proceso en el que las técnicas de gestión del sector privado han sido adoptadas de forma creciente. Se consideraba que estas técnicas ofrecían al sector público, por un lado, un lenguaje considerado central para la obtención de la supuesta eficiencia de las organizaciones privadas; por otro, un mecanismo de ajuste del comportamiento de los empleados en el proceso de sustitución de la ética del servicio público por una orientación mercantil más consciente de los costes (Wilkinson et al 1998). Al proporcionar un nuevo lenguaje donde las prioridades del consumidor se convertirían en primordiales, la reformulación de lo que se consideraban prácticas laborales restrictivas se allanaría. Persiguiendo la transformación de tales prácticas, tanto altos funcionarios como gestores han invocado las necesidades del cliente para dar legitimidad a sus acciones y como fuente de poder en sus relaciones con los sindicatos y los empleados.

En segundo lugar, contribuye al control organizativo. Desde mediados de los 70 hasta finales de los 80 la gestión se centraba en el control de costes, y no en la calidad del servicio y la interacción con el cliente; esto es, en la dimensión de entrada —input—, y no de salida —output—, de la provisión de servicios públicos (Kirkpatrick y Martínez Lucio 1995 b). Sin embargo, desde mediados de los 80, en un contexto de demanda pública de servicios estatales creciente, las restricciones y control sobre los factores de entrada o inputs existentes se tradujeron en el deterioro paulatino de los servicios públicos. Se hacían precisas, por tanto, nuevas formas de control organizativo al nivel más cercano al cliente para asegurar el mantenimiento de estándares y, en teoría, de la calidad (Kirkpatrick y Martínez Lucio 1995 a). En este sentido, la adopción de técnicas de gestión de la calidad se percibía como central para el establecimiento de una nueva forma de gestión pública (Reed 1995). Además, en un contexto de externalización de servicios a través de la subcontratación y el establecimiento de mercados internos, tanto en la administración central como en la local, la gestión de la calidad a través de la evaluación del rendimiento también permitiría la emergencia de un nuevo marco de

control organizativo (Hoggett 1996). Tal contexto hacía posible la intensificación del trabajo y un uso más efectivo de los recursos limitados. Inicialmente, el trabajo no profesional tenía más posibilidades de ser contratado con agentes privados a través de concurso público que el trabajo profesional. Por otro lado, las prácticas laborales históricamente asociadas a actividades como servicios de vivienda y recogida de basura podían ser transformadas mediante la utilización de medidas de evaluación de resultados más explícitas (Fitzgerald et al 1996). El potencial de erosionar la tradicional autonomía de las prácticas laborales de este modo, explica porqué el gobierno conservador adoptó un discurso y una práctica basados en mecanismos de evalución del resultado y referencias a los intereses del cliente.

En tercer lugar, en términos de relaciones laborales, se consideraba que la adopción de tales técnicas permitiría priorizar los intereses del consumidor sobre aquellos del productor/empleador que habían constituido la base tradicional de las relaciones entre la dirección y los sindicatos del sector público. La evolución, tras la segunda guerra mundial, de las relaciones laborales en el sector público permaneció, en gran medida, ajena a referencias externas sobre rendimiento, impacto del servicio público y eficiencia en costes. Los salarios se basaban fundamentalmente en criterios comparativos amplios o, desde los 70 en adelante, en la contención de costes motivada por las preocupaciones macroeconómicas del gobierno (Winchester 1983; Bach y Winchester 1995; White 1996). Por tanto, el compromiso con la calidad era central en la reorientación del contexto de las relaciones laborales, en cuanto a las prácticas en materia de remuneración en particular, y la actividad laboral en general. Como Heery ha señalado, los movimientos en el sector público hacia un discurso basado en los derechos del cliente manifestaban el deseo de «especificar y reforzar las obligaciones de los proveedores de servicios y representan un cambio significativo en las asunciones guiando la gestión del sector público. La preocupación tradicional por actuar como un «empleador ejemplar» ha desaparecido y, en su lugar ha surgido una nueva obligación: actuar como un «proveedor ejemplar» para el cliente. El gobierno ha tratado de alterar la balanza de la relación productor-cliente en favor del cliente [individual]» (Heery 1993, pág. 286).

En cuarto lugar, la introducción de técnicas de gestión de la calidad en el sector público ha contribuido a aumentar el control de la dirección sobre el proceso de trabajo, tradicionalmente considerado más autónomo que en el sector privado. Algunos grupos profesionales han sido bien conocidos por mantener un control efectivo sobre su trabajo (Johnson 1973). En el caso de académicos, maestros, algunos segmentos de la profesión médica e incluso bibliotecarios, el gobierno se enfrentaba a colectivos que ejercían un gran control sobre su método de trabajo y tenían bajos niveles de responsabilidad pública (Davies y Kirkpatrick 1995 a; 1995 b). Tales profesionales trabajaban en base a lo que ellos consideraban los mejores intereses de sus pacientes o estudiantes, con la creencia de que podían servir a tales intereses con una mínima intervención de los gestores (Johnson 1973). Según Clarke y Newman: «[...] se construyeron mercados como una alternativa a los procesos fallidos de representación profesional necesarios para el bienestar social... El poder profesional descansaba en el argumento de que las necesidades, sin ser transparentes, requerían la aplicación de un conocimiento experto para identificar-

las y responder a ellas adecuadamente. El modelo mercantilizado de bienestar social representaba un reto directo a tal paternalismo profesional» (Clarke y Newman 1997, pág. 114).

Las crecientes restricciones económicas enfrentadas por el estado, sumadas al aumento de la demanda y a la organización efectiva de los perceptores de servicios públicos[3], avivó el apoyo del gobierno a mecanismos de gestión de la calidad tales como evaluación del rendimiento y «derechos» del cliente para aumentar la autoridad de los gestores. La debilidad de las estructuras y prerrogativas de la dirección constituían una característica histórica del sector público británico. El deseo, por tanto, de erosionar la autonomía de los profesionales ha sido uno de los principales imperativos en el desarrollo de gestores orientados a la calidad en el sector público. En este nuevo modelo, la dirección trataba de constituirse en el árbitro y mediador de los intereses del cliente frente a los profesionales (Pollit 1993; Acroyd y Soothill 1994).

Rosenthal et al (1997) argumentan en oposición a Ogbonna (1992) y Delbridge et al (1991) que la literatura sobre la gestión de la calidad en el sector privado exagera el control y la intensificación del trabajo como objetivos básicos de la dirección en la introducción de técnicas gestión de la calidad. Si bien existe una cierta tradición de interés por la calidad y por la implicación del cliente en las organizaciones públicas y, en particular, en el área de las administraciones locales (Miller 1996), la atención del gobierno a la gestión de la calidad en el sector público parece haber sido, como mínimo, tan motivada por los cuatro aspectos antes mencionados como por un genuino interés en los derechos de los clientes y el «enriquecimiento de los empleados»[4].

3. El impacto en los empleados: los derechos de los clientes y la gestión del rendimiento

Hoggett (1996) sostiene que la plétora de nuevas técnicas de dirección en el sector público puede ser descrita como una nueva forma de control organizativo, y enumera tres elementos fundamentales de esta «estrategia» en un contexto de descentralización. Primero, la centralización del control de políticas y estrategias, dejando sólo decisiones operativas en manos de las organizaciones locales y sus directivos; segundo, el énfasis en la competencia

(3) El auge de los movimientos estudiantiles desde los años 60 y su impacto sobre áreas como la sanidad inició las presiones sobre los procesos de toma de decisiones de los profesionales (Parkin 1968; Klein 1989). Aunque no debería ser olvidado que muchos de los retos al poder de los profesionales en el estado del bienestar surgieron de grupos de consumidores, movimientos sociales y otros grupos de presión, la nueva derecha emergente en los 70 y 80 trató de canalizar algunas de estas demandas a través de un discurso individualista y consumista que erosionaría el poder profesional en la administración (ver Kirkpatrick y Martínez Lucio 1995 a). La habilidad de la nueva derecha en manipular tales intereses y demandas de los servicios sociales se basaba, en parte, en el fracaso de la izquierda para responder a ellas (Hall 1988).

(4) Esta falta de interés en las intenciones de los gestores es uno de los problemas de la argumentación presentada por Rosenthal et al. La gestión es un proceso complejo y con intereses a menudo dispares, pero el rol de los objetivos e intenciones a largo plazo no debe ser negado, por contradictorio o poco claro que resulte.

como medio de control de las organizaciones locales; y tercero, el uso creciente de la evaluación del rendimiento para asegurar los resultados operativos[5]. Hoggett acierta al afirmar que la combinación de estos factores, —presumiblemente en conjunción con el impacto global de la reestructuración y las consideraciones de naturaleza económica— sitúa a las organizaciones públicas ante un conjunto de elecciones más restringido. Como consecuencia, la presión sobre los gestores a nivel de la prestación de servicios hacia la realización de ahorros en costes y mejoras de la calidad a través de la fuerza de trabajo, aumenta. Esta sección trata por tanto de analizar dos elementos clave de la nueva forma de control en el contexto de los servicios públicos —los derechos del cliente y la evalución del rendimiento—, destacando algunas de sus repercusiones sobre el trabajo y las cuestiones emergentes más candentes en términos de política laboral; también trata de esbozar los posibles desarrollos bajo un gobierno laborista.

3.1. Los derechos del cliente

La utilización de mecanismos de atención al cliente y de implicación del mismo ha sido central en el proceso de sustitución de los intereses del productor por los intereses del mercado. En el caso de la sanidad, el paciente ha sido redefinido como un cliente buscando obtener servicios de calidad de los trabajadores y gestores de la salud. En su discusión sobre la administración local, Wilkinson et al (1998) argumentan, a través de ejemplos provenientes de la administración local y los servicios sociales, que la mediación política y el desarrollo de la GCT varían considerablemente sin que sea posible encontrar un modelo uniforme. En algunos casos, la formación proporcionada a los empleados en el ámbito de atención al cliente ha elevado su sentido de responsabilidad hacia los clientes y su propio servicio. Sin embargo, Wilkinson et al (1998) reconocen que la resistencia de los empleados y su interpretación política de los derechos del cliente es más compleja en el sector público y que, como consecuencia, la calidad ha sido fundamentalmente polititizada. Shaw (1995) mantiene que la naturaleza de las relaciones de clientela dentro de los servicios sociales, donde los clientes tienden a mostrar más dependencia y vulnerabilidad, limita el potencial de las interacciones mercantiles, contrariamente a las asunciones de algunos de los reformadores de estos servicios. Por el contrario, en algunas áreas, el «mercado» ha surgido en términos de relaciones contractuales entre las unidades de provisión de servicios sociales y las autoridades «adquirentes», no en términos de aumento de poder de los clientes. El énfasis en las relaciones contractuales para gobernar sus actividades parece dificultar las relaciones de confianza entre el proveedor (los asistentes sociales) y los receptores de los servicios, que son asumidas por aquellos interesados en la gestión de la calidad (Charlesworth et al 1996).

En la administración pública, por ejemplo en la agencia de subsidios sociales y la agencia tributaria, la GCT ha sido parte integral del proceso de descentralización y comercialización (Fairbrother 1994).

---

(5) Una aproximación similar e interesante a la cuestión de la articulación de los distintos elementos de control en el sector privado es ofrecida por Garrahan y Stewart (1992), en cuanto al nuevo régimen de subordinación.

«En pos de la generación de una ética empresarial o de servicio, los directivos senior han examinado varias formas de dirección de los recursos humanos y específicamente la GCT. El intento directivo de remodelar las relaciones laborales en términos individuales más que colectivos —aquellos reflejados por el sindicalismo— ha sido central en estas iniciativas. Para conseguir este objetivo es habitual aumentar el rol de los mandos de línea en la gestión de la fuerza de trabajo, particularmente en relación a procedimientos de promoción, remuneración del mérito y similares. Para ello ha sido necesario desarrollar prácticas como sesiones de instrucción de equipos, círculos de calidad, y procedimientos de GCT» (Fairbrother 1994, pág. 66).

La serie de indicadores del rendimiento y objetivos operativos utilizados manifiesta que ambas, la participación de los trabajadores y su remuneración, fueron conectadas crecientemente a cuestiones de innovación y esfuerzo respecto a las necesidades del cliente. El cliente se convierte, en teoría, en el punto de referencia para las relaciones laborales a expensas de la fuerza de trabajo como colectivo.

En términos de la utilización del cliente individual en las relaciones laborales, el reetiquetado del consumidor de servicios públicos puede tener serias repercusiones en varias circunstancias (Thompson 1995). Los derechos han sido definidos estrechamente en términos de la naturaleza de la prestación de servicios públicos, ignorando el alcance real del servicio y los aspectos más generales afectando su provisión. El objetivo ha sido centrar el interés del cliente en la forma de la prestación y en el rol del empleado público en la misma, dejando a un lado aspectos más amplios de distribución, asignación de recursos y control organizativo. Se han realizado algunos esfuerzos encaminados a implicar a grupos de interés locales y nacionales en los foros de toma de decisiones de las autoridades sanitarias, pero su desarrollo ha sido desigual y limitado. En sanidad, por ejemplo, el lenguaje de la calidad se ha centrado en aspectos de costes y tiempo, o en tasas de prestación, y no en la satisfacción con la prestación —aunque el uso de encuestas de satisfacción del cliente está creciendo—. En términos de relaciones laborales esto ha significado un énfasis en acelerar la producción controlando costes. El proceso de «reetiquetado» de los pacientes como clientes es significativo porque transforma la naturaleza de sus derechos (Thompson 1995). Hacer lo mismo con menos, se ha convertido en una característica de la prestación de servicios sanitarios, lo cual para muchos empleados del Servicio Nacional de Salud representa un cambio «trabajar en una iglesia» —con su marco socialmente ético— a «trabajar en un taller mecánico» —con su énfasis en facturación— (Nottiongham y O'Neill 1998).

El caso de la sanidad es complejo por la variedad de servicios ofrecidos y la distinta naturaleza de los actores con los que los pacientes han de interactuar —desde médicos de cabecera hasta especialistas, entre otros—. Aquí, hay que tener en cuenta que la investidura de poder a los clientes individuales en términos de sus derechos en la prestación de servicios ha tendido a acentuar la cuestión de la productividad, y que tal énfasis puede ser ineficiente si lleva a altas tempranas que impliquen una readmisión, a posteriori, e incluso mayores problemas de salud a largo plazo. Sin embargo, los directivos identifican las necesidades del cliente como motor organizativo de los cambios en cuanto a la flexibilidad funcional y al aumento de cargas laborales. Además,

el punto de contacto, el momento inmediato de interacción y gratificación, es enfatizado en otras relaciones, lo que ha tenido repercusiones importantes en términos de cargas de trabajo, niveles de estrés e incluso aspectos de seguridad tales como comportamientos violentos contra la plantilla. Esto es, en parte, debido a los recursos de los servicios sanitarios y las cambiantes circunstancias sociológicas, sin embargo, el uso de indicadores de calidad, tales como marcos temporales y pautas de atención, exacerba estos problemas. Los sistemas de evaluación y los desarrollos en los sistemas de remuneración individual han tendido a girar en torno a estos aspectos de prestación del servicio, a pesar de que estas técnicas de gestión de los recursos humanos no son precisamente destacables por su consistencia en el sector. A pesar de ello, su introducción es legitimada a través de la referencia a las «necesidades del cliente».

Estos desarrollos contradictorios son agravados por el hecho de que el «cliente» está, en algunas ocasiones, organizado. Así, en el caso de la sanidad, el cliente ha sido a menudo la autoridad adquirente, o el médico de cabecera actuando en nombre del individuo. Crucialmente, el proceso de mediación en el que estos compradores se implican no es solamente financiero[6], y existen organizaciones que representan ciertos intereses sanitarios y grupos de pacientes (Klein 1989). Al definir al cliente, por tanto, hay que considerar el receptor final más una serie de apoderados e intermediarios, a los que se debe añadir la ambigua posición del «cliente interno» como punto de referencia de resultados. El concepto del cliente reúne, de este modo, un conjunto heterogéneo de agentes con intereses variados, cuya propensión u oportunidad de organización o de hacer campaña en la representación de esos intereses puede variar. Aún más, en el tránsito de producción a consumo, varios agentes pueden incorporarse al proceso de provisión de un servicio, cada uno de los cuales puede ser conceptualizado como un cliente, antes de alcanzar el punto de consumo por el perceptor del servicio. Aquí, el sinónimo establecido entre intereses del cliente e intereses del consumidor se hace problemático. A la luz de estas disparidades y ambigüedades, la cuestión de la implicación del cliente y los derechos del cliente se vuelve mucho más compleja y política. El uso de la imagen y el lenguaje del cliente como «instrumento» directivo de control en áreas como sanidad, enseñanza y servicios sociales tiende a caracterizarse así por la contradicción.

3.2. Obsesiones con la medición

En tanto que, dada la naturaleza politizada del cliente del sector público, la representación de los intereses de los clientes es desigual y ampliamente cuestionada, la cuestión de la evaluación del rendimiento ha surgido como un factor clave en la gestión de los servicios públicos. Esta es el área donde la continuidad entre los gobiernos conservador y laborista es más visible.

En la administración pública, la utilización de indicadores de rendimiento y cumplimiento de objetivos ha fundamentado la emergencia de sistemas de

(6) Puede haber clientes apoderados para actuar en nombre de otros (por ejemplo, los padres en cuanto a educación).

remuneración y bonificación basados en el mérito. En la agencia de subsidios sociales, por ejemplo, los objetivos están conectados al número de casos del que se ocupa un empleado. Estos objetivos son, a su vez, utilizados para evaluar el rendimiento de la plantilla y en el desarrollo de un sistema crudo y directo de medición del trabajo (Fairbrother 1994, pág. 88). En el caso de los agentes de la libertad condicional, se asigna determinado tiempo a cada caso —en ciertos tipos de trabajo esto supone cuatro horas por visita—, lo cual supone una gran presión, en particular, sobre los supervisores a tiempo parcial. La plantilla a tiempo parcial no puede utilizar los recursos de la organización y no tiene acceso constante a las redes de sus colegas profesionales. En ambos casos, la mayor supervisión de las rutinas de trabajo es utilizada para concentrarse en aquellos empleados que parecen «fallar al cliente».

En el caso de la enseñanza, la cuestión de la medición del rendimiento se ha convertido en una figura importante de control. La evaluación de la calidad tanto en la enseñanza en sí como en su administración, así como la evaluación del output realizada a través de los resultados de los exámenes, se han convertido en figura habitual en las escuelas británicas. Los maestros se enfrentan a medidas del rendimiento procedentes del exterior que inciden sobre reclutamiento, promoción y condiciones de trabajo, lo cual ha debilitado el vínculo de confianza entre el director de la escuela y su plantilla. Tanto los estandarizados procesos de enseñanza como los menguantes recursos son gestionados a través de una serie de indicadores del rendimiento que señalan quienes son los «productores» débiles, sin consideración a su contexto social o geográfico (Ironside y Seifert 1995). La idea de aumentar la posibilidad de elección del consumidor —los padres— es central, en términos formales, a estos procesos de evaluación del rendimiento. Sin embargo, la utilización de tales técnicas hace recaer la responsabilidad de adaptación y prestación del servicio en el empleado —en este caso, el/la maestro/a—. Como resultado, ha sido demostrado que las cargas de trabajo han aumentado, así como la incertidumbre y la desmoralización, llevando a altos niveles de dimisión (Sinclair et al 1996). La cultura de calidad ha creado así una cultura de culpa, en la que los «malos maestros» se convierten en cabezas de turco del sistema.

En el caso de los centros de extensión cultural para adultos, el control del rendimiento no trata solamente de minimizar el impacto de la disminución constante de recursos, sino también de mantener los estándares en un contexto de ratios estudiantes-plantilla crecientes. En este área, los indicadores de calidad han sido mucho menos dirigidos por nociones de excelencia que por la otra parte del discurso de la GCT: «conformar a estándares» (Randle y Brady 1997). Lo cual significa que el establecimiento al nivel más bajo, a partir del cual no se puede permitir la prestación del servicio, se convierte en el punto de referencia de calidad. Los indicadores y controles de calidad sólo pueden medir el input y el output de forma cuantitativa y conducen el contenido de la enseñanza a estándares académicos cada vez más bajos. La progresión de procesos similares en la enseñanza superior ha enlazado el debate sobre calidad con una preocupación general sobre la descualificación de los profesionales de la enseñanza. El mayor énfasis en la productividad plantea cuestiones sobre el volumen de trabajo y las creciente experiencias de «taylorización» (Miller 1996; Dearlove 1997). Además, en la enseñanza superior, el interés en indicadores de calidad de la investigación académica ha minado recom-

pensas y desarrollos de carrera profesional al supeditar las actividades lectivas y de administración a la investigación. En muchos sentidos, es precisamente en la enseñanza superior donde la plétora de indicadores del rendimiento ha llevado a una creciente fragmentación de la fuerza de trabajo y al uso de contratación precaria para las principales funciones de administración y enseñanza. Todo ello ha sido motivado por el intento del gobierno de reproducir las características dominantes del sector privado dentro de las normas y procesos académicos (Ryan 1998). En términos de relaciones laborales y, en general, del proceso de trabajo, estos desarrollos han contribuido al debate sobre la «proletarización» del trabajo académico (Dearlove 1997).

Todo ello significa que el empleo en los servicios públicos parece ser crecientemente rutinizado y controlado, separando la ejecución del trabajo de su concepción[7]. Para algunos observadores la naturaleza de la prestación masiva de servicios, la estandarización y el creciente control en cuanto a supervisión que han surgido en los servicios públicos desde los 80 constituyen evidencia de la entrada en la fase fordista del desarrollo capitalista (Murray 1989). Pero la naturaleza heterogénea del sector público y su empleo hace la generalización de semejante marco conceptual problemática[8]. En el caso de la sanidad, Seifert (1992) argumenta que desarrollos como el de la «taylorización» han contribuido a la emergencia de relaciones laborales tradicionales basadas en el conflicto, sustituyendo al modelo consensual en la tradición Whitley[9]. La competencia entre la plantilla podría minar las pautas de diálogo y consenso.

Este argumento sobre la «taylorización» del sector público es interesante, si bien ignora la gran fragmentación de la fuerza de trabajo y la emergencia de nuevas élites profesionales que pueden explotar los indicadores de rendimiento en su propio provecho. También subestima el carácter político de la calidad y cómo los indicadores pueden ser utilizados por los empleados en sus relaciones individuales (Rosenthal et al 1997) y colectivas con los mandos (ver siguiente sección). Mucho de ello depende de la posición de los empleados en la organización en cuestión, lo cual plantea cuestiones sobre aspectos de igualdad y de composición de la fuerza de trabajo.

Una cosa es segura, la cultura de culpa, el interés en la supervisión y el uso de indicadores de rendimiento para aumentar los niveles de esfuerzo en el trabajo han sido asimilados por las políticas y discurso del gobierno laborista. Aunque la tendencia a privatizar y a desarrollar relaciones mercantiles en

(7) En otros sectores la naturaleza del cambio ha sido percibida como mucho más contradictoria, con variados efectos sobre las habilidades e identidad de la fuerza de trabajo (Noon y Blynton 1997.

(8) Algunos observadores han sugerido que hay secciones del sector público organizadas de hecho sobre una base postfordista, lo cual tiene muy diferentes implicaciones para las relaciones laborales en estas áreas (Hoggett 1996).

(9) N. de la T. La tradición Whitley se refiere al sistema de relaciones laborales consensuales instaurado en el sector público a partir del Informe Whitley de 1917. Significaría el reconocimiento de los sindicatos como interlocutores, otorgando legitimidad a su existencia en el sector público, y el establecimiento de comités nacionales bipartitos de regulación de los salarios y las condiciones de trabajo de las diferentes profesiones en el sector público. El modelo Whitley de relaciones laborales recogía la creencia común de que el estado debía ser un «empleador modelo» —a imitar por el sector privado— en todos los sentidos, y en particular en la promoción de unas relaciones laborales estables.

el sector público —a través de concursos públicos obligatorios y la competencia de organizaciones públicas en los mercados internos— no ha sido acelerada, el gobierno ha mostrado una fascinación política hacia la cuestión general de evaluación del rendimiento y del concepto de «fallo». Por tanto, las estrategias de gestión parecen consistentes, aunque problemáticas, en el área de la evaluación del rendimiento, a pesar de que consiste más en la intensificación de la presión sobre los empleados públicos que en la generación de mayores posibilidades de elección.

4. La respuesta sindical

Las nuevas técnicas de gestión han sido contestadas con nuevas estrategias y respuestas sindicales, lo cual cuestiona cualquier interpretación simplista del efecto de las nuevas iniciativas directivas sobre las relaciones laborales en el sector público. Dada la naturaleza regulada del trabajo en el sector público, el rol de los sindicatos en la contención de estos procesos se ha vuelto prominente. Es evidente que una serie de cuestiones han surgido en el sector público con respecto a los crecientes volúmenes de trabajo, los aparentes procesos de «taylorización» y el distanciamiento respecto a unas relaciones laborales consensuales y colegiadas —aunque el desarrollo de estos procesos ha sido desigual—. El aumento de la polivalencia en el sector público ha sido apoyado por el uso de derechos del «cliente» e indicadores del rendimiento, y los gestores han utilizado de forma creciente tales derechos, y la transparencia que en teoría es obtenida a través de los indicadores, para legitimar la comercialización de los servicios públicos. Todo ello ha tenido un impacto en los elementos clave del marco de relaciones laborales, y la naturaleza contradictoria de su impacto ha originado una variedad de conflictos.

El primer impacto es sobre remuneración. Es difícil evaluar el impacto de la gestión de la calidad sobre los salarios en el sector público porque ésta ha sido objeto a menudo de procesos contradictorios, en términos de una descentralización desigual —e incluso a veces inexistente—, el rol de los organismos de revisión de la remuneración, y el rol continuado de las relaciones centralizadas (Bailey 1996; White 1996). Sin embargo, y aunque se podría argumentar que las disputas sobre remuneración en el sector público tienden a ser comparativamente más evidentes por la decreciente tasa de conflicto en el sector privado, existen lazos indirectos entre varias cuestiones de calidad y los conflictos relativos a salarios. Gran parte de ello podría deberse al conflicto latente y encubierto que se crea a través de la referencia continua a indicadores de eficiencia y rendimiento, por un lado, y la falta de incrementos salariales en correspondencia, por otro. El uso creciente de indicadores del rendimiento ofrece un punto de referencia sobre el modo en que las disputas sobre salarios son manejadas estratégicamente[10]; y procesos similares pueden ser percibidos en la forma en que el cliente se ha convertido en un actor más en estos conflictos. La disputa salarial del servicio de ambulancias en 1989 es un caso clásico de incorporación de las necesidades del cliente a la

(10) Ver Stewart (1997) para una discusión interesante sobre aspectos de rendimiento y conflicto en el sector privado.

estrategia de relaciones públicas sindical (Terry 1991; Blyton y Tumbull 1994). En 1996, las cuestiones sobre el deterioro de los estándares, condiciones —en términos de número de alumnos por aula— y recursos de la enseñanza superior fueron vinculados al deterioro de las condiciones de trabajo por la retórica sindical. Así, la apelación de los gestores a los derechos del cliente como fuente de legitimidad (Amstrong et al 1981) y autoridad en la realización de los cambios ha llevado al uso de contrarreferencias y conceptos del cliente que evocan conceptos de calidad y derechos sociales más amplios y menos orientados al mercado. Se ha argumentado que en el marco de una tradición sindical cada vez más basada en el lugar de trabajo y las secciones sindicales, los sindicatos del sector público podrían explotar los aspectos de «calidad» y la descentralización de la gestión pública en una serie de formas inesperadas (Fitzgerald et al 1996). Por ejemplo, los temas relativos a la calidad pueden suscitar la preocupación e interés de los sindicatos en cuanto a recursos. En términos de salarios, es de esperar, por tanto, que los gobiernos continuarán «blindando» la negociación a través del uso de comités de revisión y la intervención del gobierno central (White 1996). Así, el gobierno puede aspirar a limitar la toma de decisiones sobre remuneración en el espacio del nuevo discurso de calidad y rendimiento de los gestores a la remuneración variable individual —de desigual extensión—, para evitar el desencadenamiento de una serie de conflictos sobre salarios influenciados, en forma y contenido, por el impacto de la medición del rendimiento y los derechos del cliente.

La cuestión del aumento del volumen de trabajo —más horas, menor calidad del entorno y mayor intervención de los gestores—, se ha convertido en otro tema central en las relaciones laborales del sector público y en las estrategias sindicales. Su yuxtaposición a posibles mejoras en los niveles de rendimiento influencia, además, la forma en que los empleados públicos perciben su remuneración y, en general, recompensas. De acuerdo con una amplia encuesta (Mansfield y Poole 1991) los directivos no han sido ajenos a estos desarrollos dado que, entre 1981 y 1991, su tiempo de trabajo ha aumentado, en promedio, en casi veinte horas más a la semana. Además, se ha sugerido que, en términos del proceso de trabajo en el sector público, uno de los resultados de los cambios ha sido el incremento de la «reglamentación»[11]. Lo que significa que el uso de indicadores del rendimiento, sumado a la necesidad de conformar algún tipo de estándar mínimo en términos de interacción con los clientes, ha originado que los empleados invoquen reglas y procedimientos de forma creciente en su relación con los gestores. El establecimiento de procedimientos más sistemáticos de asignación de trabajo, el desarrollo de descripciones de puestos más detallados, y la orientación de carreras en términos de indicadores del rendimiento señalan hacia una «burocratización de facto» del proceso de trabajo. Esto puede ser observado en educación, a cualquier nivel, y en trabajo social donde, cada vez más, los individuos trabajan en marcos negociados burocráticamente que no se basan en los mismos niveles de confianza mutua y autonomía de antaño (Dearlove 1997).

(11) Aunque este resultado no sea un objetivo de los gestores, comparado con la variedad de iniciativas organizativas y en el campo de recursos humanos impuestas «desde arriba», puede representar una forma de control más inmediata y tangible (Colling 1997).

Por esta razón, en el caso de sindicatos como Unison y el Civil and Public Services Association (ahora parte del Commercial Services Union), se ha observado una renovación y politización de la actividad y estructuras sindicales basadas en los efectos de la descentralización, el comportamiento autoritario de los gestores y los aspectos relativos a volumen de trabajo y rendimiento señalados anteriormente (Fairbrother 1994). Aún más, las características actuales del servicio público, los derechos sociales y las contingencias políticas constituyendo la prestación de servicios en el sector (Batstone et al 1984; Jenkins et al 1995) otorgarán más recursos a los sindicatos en el lugar de trabajo. Sin embargo, el análisis de la posible respuesta sindical es siempre complejo por la naturaleza de sus tradiciones e identidades (Martínez Lucio y Weston 1992). Con respecto a la cuestión de la creciente «politización» de las relaciones laborales del sector público, hay varios cambios en la estrategia sindical que se deben, en parte, a la utilización de técnicas de gestión de la calidad.

En primer lugar, las relaciones contractuales entre el estado, los diferentes niveles de directivos, los empleados y los clientes pueden conducir la naturaleza del servicio público y sus relaciones laborales hacia un sistema comercializado, donde un enfoque de las cuestiones laborales más instrumental y de menor confianza es fundamental[12]. El movimiento hacia un sector público «taylorizado» parece necesitar una ética instrumental en cuanto a horas de trabajo, compromiso con el cliente dentro del marco real de los recursos disponibles, y una disposición a utilizar estrategias de conflicto cuando sean necesarias.

En segundo lugar, algunos activistas sindicales están utilizando el lenguaje de medida del rendimiento y, en particular, de los derechos de los clientes de forma muy innovadora. Aunque con un alcance limitado, el potencial de «alianza» entre los trabajadores del sector público y los clientes ha cristalizado en momentos clave, con base en una defensa del sector público. La intervención de las comunidades locales en debates sobre el cierre de escuelas, parques de bomberos, oficinas de correos y hospitales lo ejemplifican substancialmente. En el caso del servicio de bomberos, el cierre de parques en 1997 y 1998 fue opuesto, en base al mantenimiento de servicios de calidad, por plataformas bastante organizadas entre organizaciones públicas, comunidades locales y sindicatos. De modo similar, la oposición pública a la privatización de la Post Office a mediados de los 90 representaba una alianza efectiva entre política sindical e intereses de los clientes (Martínez Lucio 1995). Donde un conflicto laboral podía perjudicar al público, como en el caso del servicio de ambulancias, las disputas de 1989 se desarrollaron entre una gran cobertura de los medios de comunicación y una estrategia de conflicto basada en que los ciudadanos no se vieran afectados. Estas respuestas se fundamentan en interpretaciones alternativas del significado de los derechos de los clientes y han sido instrumentadas variadamente en proyectos sindicales y comunales (Pffefer y Coote 1991). La complejidad y naturaleza política de la definición del cliente repercute en la forma de intervención sindical en el debate

(12) Ver Deakin y Walsh (1996) para una discusión más amplia de estos aspectos contractuales en los servicios públicos.

sobre prestación de servicios y procesos de trabajo. Las organizaciones sindicales han puesto de relieve la conexión entre el deterioro de los servicios públicos y de las condiciones de trabajo, haciendo las alianzas entre los intereses de «producción» y de «consumo» cada vez más habituales en las relaciones laborales del sector público. Los sindicatos no siempre se han organizado bien a estos niveles; no siempre han articulado los problemas emergiendo del nuevo *managerialism* fuera del más puro marco de relaciones laborales (Miller 1996). Sin embargo, la cambiante frontera entre lugar de trabajo y consumo que ha aumentado la consideración de aspectos de consumo en el lugar de trabajo, ha empezado a presentar un reto desestabilizador a los procesos de relaciones laborales en el sector público; unos procesos que, irónicamente, habían permanecido aislados de aspectos sociales y políticos en el pasado (Martínez Lucio y Stewart 1997). La tendencia tradicional a percibir cuestiones laborales, tales como salario y condiciones de trabajo, de forma estrecha y estanca ha sido sacudida en sus cimientos.

Estas dos estrategias sindicales —«reglamentación» y «alianzas sociales»— no son opuestas pero representan formas distintas de politización de las relaciones laborales debidas a la gestión de la calidad. Las fronteras de la relación de empleo en el sector público están siendo cuestionadas por (a) el uso de indicadores del rendimiento (b) por las estrategias de contraofensiva elaboradas por las organizaciones sindicales y sus miembros; de ahí que el proceso de politización sea complejo. Sin embargo, hay tensiones entre ambas estrategias, y la politización de las relaciones laborales del sector público puede ser limitada.

En primer lugar, como Miller (1996) ha analizado en el caso del gobierno local, la reacción negativa de las secciones de sindicatos como Unión a la estrategia dual de la izquierda urbana durante los 80 —resistencia al gobierno central y elaboración, en conjunción con grupos de consumidores, de estrategias alternativas de bienestar social— procedía de la creciente imitación del comportamiento de sindicatos de base obrera del sector privado. De acuerdo con Miller, tal modelo era inapropiado porque no podía acomodar cuestiones de ética pública y alianzas sociales. Este es un ejemplo donde las alianzas innovadoras alrededor de aspectos de la calidad fueron bloqueadas por identidades sindicales «tradicionales». En segundo lugar, las alianzas sociales forjadas a través de formas novedosas de conflicto pueden chocar con el crecimiento de «nuevo sindicalismo de mercado» que se ha vuelto prominente en una parte significativa del movimiento sindical. Heery (1993) señaló con agudeza que la emergencia del discurso del cliente y el mercado estaba creando la base social e ideológica de un nuevo estilo de sindicalismo de mercado, que también podría significar la marginación sindical de aquellos activistas en pos de soluciones más radicales. Esto podría ser una restricción sobre la posible explotación estratégica sindical de las contradicciones creadas por la medición del rendimiento y los derechos del cliente. La razón es que el debate sobre el control de los empleados y las condiciones de trabajo puede verse limitado por acuerdos generales sobre aspectos laborales entre el gobierno, los gestores a diferentes niveles y los sindicatos. Por ejemplo, el deseo de estabilizar el empleo en alguna medida y de limitar la flexibilidad numérica puede llevar a compromisos en cuestiones de flexibilidad funcional, y de volumen y condiciones de trabajo, elaborados y legitimizados con determinación por

el uso de sistemas de gestión de la calidad. En este sentido, las cuestiones planteadas por la medición de los resultados y los derechos de los clientes pueden convertirse en un dilema político permanente en las relaciones laborales del sector público.

5. Conclusión

El desarrollo de instrumentos de medición del rendimiento y de derechos del cliente ha tenido un impacto complejo e importante en las relaciones laborales del sector público. Hay muchas razones por las cuales las relaciones laborales del sector público han cambiado; sin embargo, los controles más sistematizados del rendimiento, en conjunción con la reafirmación constante de las prerrogativas directivas a través de la enfatización de las «necesidades» del cliente sobre las del productor, han contribuido a aumentar los niveles de control organizativo y desmoralización de los empleados públicos. Existe una preocupación —ni mucho menos universalmente compartida— sobre la cada vez mayor semejanza entre los procesos de trabajo en el sector público y aquellos en entornos de manufactura en el sector privado con bajos niveles de confianza mutua. Con la llegada de un gobierno laborista, y su interés en «disciplina» y control en el trabajo, estos procesos no han sido invertidos.

El movimiento hacia la imitación de las prácticas del sector privado, en lo que sigue siendo aún un contexto relativamente regulado y burocrático, ha llevado, sin embargo, a una nueva serie de problemas en un entorno que continua registrando alta afiliación sindical. El desarrollo de las nuevas prácticas de gestión presenta debilidades e incluso contradicciones; algunos argumentan que tales cambios organizativos son, primariamente, de naturaleza retórica, y que no han sido desarrollados de forma estratégica, ni apoyados de manera sistemática (Chandler 1996). De mayor importancia es el argumento de que, sean consistentes o no, los empleados del sector público están experimentando nuevas presiones laborales que contribuyen a una nueva conciencia de la naturaleza de su relación de empleo, y de la necesidad derivada de respuestas más radicales a los cambios. La medición del rendimiento y los derechos del consumidor están alterando las reglas consensuales que sustentaron las relaciones laborales en el sector público, pero no es evidente cúal será la respuesta de los sindicatos. Sus opciones estratégicas están impregnadas de confusión en cuanto a su papel en una administración laborista y en las estructuras de toma de decisiones del sector público. Sin embargo, la politización de las relaciones laborales en el sector público desde los 70 ha continuado, y sumada a las nuevas formas de comportamiento directivo en el lugar de trabajo, podría formar la base de nuevas formas de conflicto laboral. El movimiento hacia el mercado resulta más interesante de lo que nadie podía imaginar.

Referencias bibliográficas

Armstrong, P.; Goodman, J. y Hyman, J. D. (1981): *Ideology and Shopfloor Industrial Relations*, London, Croom Helm.

Ackroyd, S.; Hughes, J. y Soothill, K. (1989): «Public Sector Services and their management», *Journal of Management Studies*, vol. 26(6), 903-619.

Ackroyd, S. y Soothill, S. (1994): «The New Management and the Professional», Paper presented to the 1994 Employment Research Unit Conference, *The Contract State and the Future of Public Management*, Cardiff: Cardiff Business School.

Bailey, R. (1996): «Public Sector Industrial Relations» in Beardwell, I. J. (ed.) *Contemporary Industrial Relations*, Oxford: Oxford University Press.

Batstone, E.; Terry, M. y Ferner, A. (1984): *Consent and Efficiency,* Blackwell, Oxford.

Blyton, P. y Turnbull, P. (1994): *The Dynamics of Employee Relations,* London: Macmillan.

Chandler, J. (1996): *The Citizen's Charter,* Dartmouth: Aldershot.

Charlesworth, J., Clarke, J. y Cochrane, A. (1996): «Tangled Webs? Managing local mixed economies of care», *Public Administration,* Spring, vol. 74, N.º 1, 67-88.

Clarke, J. y Newman, J. (1997): *The Managerial State*, London: Sage.

Colling, T. (1997): «Managing Human Resources in the Public Sector» in Beardwell, I. y Holden, L. (eds.): *Human Resource Management: A Contemporary Perspective*, London: Pitman Publishing.

Davies, A. y Kirkpatrick, I. (1995a): «Face to face with the 'sovereign consumer: service quality and the changing role of professional academic librarians», *The Sociological Review*, 43(4).

Davies, A. y Kirkpatrick, I. (1995b): «Performance indicators, bureaucratic control and the decline of professional autonomy: the case of academic librarians», in Kirkpatrick, I. y Martínez Lucio, M. (eds.): *The Politics of Quality in the Public Sector*, London, Routledge.

Deakin, N. y Walsh, K. (1996): «The enabling state: the role of markets and contracts», *Public Administration* Spring, vol. 74(1): 33-49.

Dearlove, J. (1997): «The academic labour process: from collegiality and professionalism to managerialism and proletarianisation?», *Higher Education Review* vol. 30(1) 56-75.

Delbridge, R.; Turnbull y Wilkinson, B. (1992): «Pushing back the frontiers: management control and work intensification under JIT/TQM factory regimes», *New Technology, Work and Employment,* vol. 7(2): 97-106.

Du Gay, P. y Salaman, G. (1992): «The Cult(ure) of the Custoner», *Journal of Management Studies*, vol. 29(5).

Fairbother, P. (1994): *Politics and the State as Employer.* London: Mansell.

Fitzgerald, I.; Rainnie, A. y Stirling, J. (1996): «Coming to terms with quality: Unison and the restructuring of local goverment», Capital and Class vol. 59.

Hall, S. (1988): *The Hard Road to Renewal,* Verso, London.

Heery, E. (1993): «Industrial Relations and the Customer», *Industrial Relations Journal*, vol. 24(4).

Heery, E. (1997): «A Return to Contract? Performance related pay in a public service». *Work, Employemen and Society*, vol. 11(3).

Garrahan, P. y Stewart, P. (1992): *The Nissan Enigma*, Cassell, London.

HMSO (1991): *The Citizen's Charter: Raising the Standard*, Cmnd. 1599 London: HMSO.

Hoggett, P. (1996): «New Modes of Control in the Public Services», *Public Administration*, Spring, vol. 74(1): 9-32.

Ironside, M. y Seifert, R. (1995): *Industrial Relations in Schools*, London: Routledge.

Jenkins, S.; Noon, M. y Martínez Lucio, M. (1995): «Negotiating Quality: the case of TQM in the Royal Mail». *Employee Relations*, 17(3).

Johnson, T. (1973): *Profession and Power*, London: Macmillan.

Kirkpatrick, I. y Martínez Lucio, M. (1995a): «The uses of 'quality' in the British goverment's reform of the public sector», in Kirkpatrick, I. and Martínez Lucio, M. (eds.) *The Politics of Quality in the Public Sector.* London: Routledge.

Klein, R. (1989): *The Politics of the NHS*, London: Longman.

Lovering, J. (1994): «Restructuring and the Sex-Typing of Jobs' in Penn, R., Rose, M. and Rubery, J. (eds.) *Skill and Occupational Change*, London: Routledge.

Mansfield, R. y Poole, M. (1991): *British Management in the Thatcher Years,* British Institute of Management: Corby.

Martínez Lucio y Weston: «Trade Union Responses to Human Resource Management: Bringing the Politics of the Workplace Back into the Debate», en P. Blyton y P. Turnbull (eds.): *Reassessing Human Resource Management,* Sage, London.

Martínez Lucio, M. (1995): «Quality and 'new industrial relations': the case of Royal Mail', in Kirkpatrick I and M. Martínez Lucio (eds.) *The Politics of Quality in the Public Sector*, London: Routledge, 232-48.

Martínez Lucio, M. y Stewart, P. (1997): «The Paradox of Contemporary Labour Process Theory: The Rediscovery of Labour and the Disappearance of Collectivism» *Capital and Class*, vol. 62.

Miller, C. (1996): *Public Service Trade Unionism and Radical Politics*, Aldershot: Dartmouth.

Murray, R. (1991): «The State after Henry», *Marxism Today*, May 22-27.

Newman, J. (1995): «Making connections: frameworks for change», in Itzin, C. and Newman, J. (eds.) *Gender, Culture and Organisational Change*, London: Routedge.

Noon, M. y Blyton, P. (1997): *The Realities of Work*, London: Macmillan.

Nottingham, C. y O'Neill, F. (1998): «Out of the Church and into Quick Fit: Nurses and the Secularisation of Health Policy», in Dobson, A. and Stanyer, J. (eds.) *Contemporary Political Studies,* Nottingham: Political Studies Association: 874-879.

Ogbonna, E. (1992): «Managing Organisational Culture: fantasy or reality», *Human Resource Management Journal*, vol. 3(2): 42-54.

Parking, M. (1968): *Middle Class Radicalism*, MUP, Manchester.

Pffefer, N. y Coote, A. (1991): *Is Quality Good for You?,* London: Institute of Public Policy Research.

Pollitt, C. (1993): *Managerialism and the Public Services,* Oxford: Basil Blackwell.

Randle, K. y Brady, N. (1997): «Further Education and the New Managerialism», *Journal of Further and Higher Education* 21(2): 229-239.

Reed, M. (1995): «Managing Quality and Organisational Politics: TQM ax a Governmental Technology», in Kirkpatrick, I. and Martínez Lucio, M. (eds.) *The Politics of Quality in the Public Sector* London: Routledge.

Rosenthal, P.; Hill, S. y Peccei, R. (1997): «Checking Out Service: Evaluating Excellence, Human Resource Management and Total Quality Management», *Work Employment and Society*, 11(3): 481-583.

Ryan, D. (1998): «The Thatcher's Government Attack on Higher Education in Historical Perspective», *New Left Review*, 227:3-32.

Seifert, R. (1992): *Industrial Relations in the NHS*, London: Chapman and Hall Shaw, I. (1995): «The quality of mercy: the management of quality in the personal social services», in Kirkpatrick, I. and Martínez Lucio, M. (eds.) *The Politics of Quality in the Public Sector*, London: Routledge.

Sinclair, J.; Ironside, M. y Seifert, R. (1996): «Classroom Struggle? Market oriented education reforms and their impact on the teacher labour process», *Work Employment and Society* 10(4):641-661.

Stewart, P. (1997): «Striking Smarter and Harder at Vauxhall», *Capital and Class,* 61, Spring.

Terry, M. (1991): «Annual review Article 1990», *British Journal of Industrial Relations* 29(1):97-112.

Thompson, A. (1995): «Customising the public for healthcare: what's in a label?» in Kirkpatrick, I. and Martínez Lucio, M. (eds.) *The Politics of Quality in the Public Sector*, London: Routledge.

Tuckman, A. (1994): «The Yellow Brick Road: Total Quality Management and the restructuring of organisational culture», *Organisational Studies* vol. 15(5):727-51.

White, G. (1996): «Public sector pay bargaining: comparability, decentralisation, and control», *Public Administration*, vol. 74(1):113-128.

Wilkinson, A.; Redman, T.; Snape, E. y Marchington, M. (1998): *Managing with Total Quality Management*, London: Macmillan.

Winchester, D. (1983): «Industrial Relations in the Public Sector» in Bain, G. (ed.) *Industrial Relations in Britain*, Oxford: Basil Blackwell.

Winchester, D. and Bach, S. (1995): «The State: the public sector» in Edwards, P. (ed.) *Industrial Relations: Theory and Practice in Britain*, Oxford: Blackwell.

ABSTRACT

The question of quality management has emerged as a significant issue within the industrial relations of the public services. Both ideologically and organisationally this has been a central feature of the ongoing process of commercialisation within the state. However, the increasing use of quality management techniques raises a range of new and significan issues in terms of public sector employement relations. First of all there is the question of performance measurement and the ongoing attempts to evaluate the performance of public service organisations and their employees. This has contributed to an ongoing interest in employee evaluation, surveillance and, according to some, control. Secondly, the evolution of quality management techniques has led to management referring to «customer interests» in their relations with employees. In this respects, the relevance of quality management in the public sector is that it is both a technique for controlling the behaviour of employees, and a discourse for legitimating the privileging of consumer interest over those of producers. The article focuses on the way these changes have led to new problems and conflicts within the sphere of public service industrial relations and at the way trade unions have responded to such developments. It will engage with the argument that public sector industrial relations have become «politicised» as a consequence of such management practices.

Key words: public sector, employment relations, quality, control, performance measurement.