
This is the **published version** of the master thesis:

Peligro Moreno, Carles X.; Verd Pericàs, Joan Miquel , dir. Influencia de las políticas neoliberales sobre las prestaciones al desempleo en España y el Reino Unido. 2022. 31 pag. (1419 Màster Universitari en Política Social, Treball i Benestar)

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/264008>

under the terms of the  license



Universitat Autònoma de Barcelona

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y DE SOCIOLOGÍA

MÁSTER OFICIAL EN POLÍTICA SOCIAL, TRABAJO Y BIENESTAR

CURSO 2021-2022

Influencia de las políticas neoliberales sobre las prestaciones al desempleo en España y el Reino Unido

AUTOR/A: Carles X. Peligro Moreno

TUTOR/A: Joan Miquel Verd Pericàs

EVALUADOR/A METODOLÓGICO/A: Joan Rodríguez Soler

Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)
22/6/2022

ÍNDICE

1. Introducción	1
2. Marco Teórico	2
2.1 Regímenes de Bienestar	2
2.2 Neoliberalismo	5
2.3 Políticas de empleo	6
2.4 Neoliberalismo y Activación	8
3. Contexto	8
4. Modelo de Análisis	9
5. Metodología	11
5.1 Diseño General	11
5.2 Selección y acceso a los documentos	12
5.3 Análisis	13
6. Análisis y Resultados	13
6.1 Reino Unido	13
<i>Contexto y características de la protección social anterior a la crisis</i>	13
<i>Análisis de documentos</i>	14
<i>Resultados</i>	16
6.2 España	18
<i>Contexto y características de la protección social anterior a la crisis</i>	18
<i>Análisis de documentos</i>	19
<i>Resultados</i>	20
7. Discusión	22
8. Conclusiones	24
9. Bibliografía	25
10. Documentos analizados	27
Anexos	28
Anexo 1. Codificación	28
Anexo 2. Leyes empleadas para el estudio	29

1.Introducción

El presente trabajo tratará de exponer la influencia de las políticas neoliberales sobre las prestaciones al desempleo en España y el Reino Unido para tratar de ver si han existido paralelismos y similitudes entre estas, comportando una convergencia de políticas sociales. Concretamente se analizarán las prestaciones al desempleo. El análisis se hará sobre países de Regímenes del Bienestar diferentes, para poder observar si ha habido una convergencia entre los diferentes modelos debido al pensamiento neoliberal, poniendo el foco sobre una problemática específica: la reducción de la asistencia estatal a las personas en situación de desempleo.

Desde principios de los años 90, el paradigma de la activación ha tenido un efecto sobre las denominadas políticas pasivas del mercado laboral. Esta denominada activación trata de condicionar las prestaciones por desempleo a acciones que debe hacer la persona desempleada para recibir la totalidad de su prestación o no ser sancionado por inactividad. En paralelo, la influencia de la ideología neoliberal sobre las políticas implementadas para paliar la crisis del 2008 ha conllevado una reducción de las ayudas dadas por los estados sobre las personas desempleadas. En consecuencia, aquellos Regímenes del Bienestar que en general invertían más en ayudas sociales, se asemejan más al modelo liberal, el cual depende en gran medida del mercado para la prestación de estos servicios.

Es por esto por lo que la pregunta de investigación es la siguiente:

¿Cómo han afectado las políticas neoliberales a los Regímenes del Bienestar en lo que respecta a las prestaciones por desempleo? ¿Han comportado éstas una convergencia hacia el régimen liberal?

Para lograr una mayor concreción en el momento de elaborar el trabajo, se establecerá un objetivo general como marco de referencia para el trabajo y tres objetivos específicos que sirvan para precisar las líneas por las que el trabajo se desarrollará.

- Objetivo General: Comprobar si ha existido una convergencia hacia el régimen del bienestar liberal por parte del modelo de bienestar español debido a las políticas neoliberales de los últimos años en lo que a prestaciones por desempleo se refiere.
- Objetivo específico 1: Conocer cómo han variado las prestaciones al desempleo desde la crisis de 2007 en España y el Reino Unido.
- Objetivo específico 2: Definir si estas reformas políticas siguen los principios de los planteamientos neoliberales.
- Objetivo específico 3: Determinar en qué grado las reformas han podido influenciar una hipotética convergencia entre los distintos Regímenes del Bienestar en las prestaciones por desempleo.

2.Marco Teórico

2.1. Regímenes del Bienestar

Como punto de inicio del marco teórico resulta importante conocer los pilares estructurales de los países en términos del modelo de funcionamiento de sus sistemas de bienestar. Existen diferentes clasificaciones de cómo el capitalismo actúa en función de las características de los estados y las relaciones entre los servicios públicos y privados. La más conocida es la de Esping-Andersen, en su libro “The three worlds of welfare capitalism” (1990). En ella, el autor diferencia tres modelos de funcionamiento del Estado del Bienestar, a partir de una construcción analítica que permite que diferentes países compartan características sociales para ser agrupadas en diferentes modelos. Estas características, por un lado, varían según la política, la historia y las coaliciones de clase de los distintos modelos y por el otro, en función del grado de desmercantilización (“decommodification”). Se considera que existe una situación de desmercantilización cuando se presta un servicio como una cuestión de derecho, y cuando una persona puede mantener un sustento sin depender del mercado (Esping Andersen, 1990). Su contraparte, la mercantilización, se debe de entender como “la existencia de los derechos de propiedad sobre procesos, cosas y relaciones sociales, que se les puede poner un precio y que se pueden comercializar sujetos al contrato legal. Se supone que el mercado funciona como un medio apropiado –una ética– para toda acción humana” (Harvey, 2007, p. 165).

En función de la relación entre mercantilización y desmercantilización, Esping Andersen distingue entre tres modelos de bienestar capitalistas: el liberal, el continental y el nórdico (1990). El modelo liberal está conformado por países en su gran mayoría anglosajones (Reino Unido, Estados Unidos, Irlanda, Australia o Nueva Zelanda), en su forma contemporánea, refleja un compromiso político para minimizar el estado, individualizar los riesgos y promover soluciones de mercado. Una característica central de este modelo debería ser la residualidad en diferentes sentidos y sus bajos niveles de desmercantilización (Esping Andersen, 1999). Su nivel de asistencia social podría considerarse de último recurso, centrándose en la especificación de quién debe de recibir esta ayuda. Esta concreción de los receptores de prestaciones o ayudas sociales se debe en gran medida a considerar, bajo la idea de la responsabilidad individual, que los servicios asistenciales deben depender del mercado (Esping Andersen, 1999). Esta concepción residualista y dependiente del mercado acaba generando dos sectores poblacionales definidos, los autosuficientes en el mercado y los dependientes de asistencia social (Esping Andersen, 1999).

El segundo sería el régimen socialdemócrata, conformado por los países escandinavos principalmente (Dinamarca, Suecia y Finlandia). Este tipo de régimen se distingue del resto por sus esfuerzos en minimizar la dependencia en el mercado, con tal de maximizar la equidad entre sus ciudadanos (Esping Andersen, 1999). En este sentido, es el grupo con mayores niveles de gasto en protección social y provisión universal del bienestar.

El último régimen del bienestar distinguido por Esping Andersen (1990), el modelo conservador, corresponde a los países continentales de Europa (Francia, Alemania, etcétera). Al ser un grupo de países tan numeroso, éste tiene varias divergencias en modelo de actuación; a pesar de esto comparten características. La esencia de un régimen conservador reside en su combinación de segmentación por estatus y el familiarismo (Esping Andersen, 1999).

Este familiarismo debe ser considerado como “una combinación del sesgo masculino de sostén económico de la protección social y la centralidad de la familia como proveedora de cuidados y, en última instancia, responsable del bienestar de sus miembros” (Esping Andersen, 1999, p.10). En este sentido se tiene que volver a mencionar el residualismo, diferenciando al régimen liberal porque mientras este depara la asistencia social al mercado, el conservador centra la respuesta en la familia cuando el estado no llega a cubrir las necesidades de protección (Esping Andersen, 1999).

En términos de políticas de empleo, el modelo conservador prioriza una fuerte protección en el empleo para aquellas personas consideradas “insiders”. Existe una fuerte marginalidad en lo que respecta a la formación. En cuestiones de desempleo vuelve a ser presente el soporte familiar (particularmente en el caso de desempleo joven o entre mujeres) (Esping Andersen, 1999).

En “Social Foundations of Post-industrial Economies” (1999), Esping Andersen añade el “cuarto mundo”, donde expone la idoneidad de añadir Regímenes del Bienestar teorizados por otros autores a raíz del primer libro. Comenta tres Regímenes más, entre ellos, el Mediterráneo. Entre las personas que han defendido este modelo, se encuentran Maurizio Ferrera, que en un artículo de 1996 detalla las características de este modelo y destaca la relación de estos modelos con el clientelismo. Esping Andersen (1999) centra más su caracterización hacia la dependencia de la familia en la asistencia social, en niveles superiores a los del régimen conservador.

Según Aguilar-Hendrickson y Arriba González de Durana (2020), “Sobre el régimen mediterráneo existen ciertas corrientes sobre su propia consideración como un régimen. Bajo el supuesto de serlo, la narrativa tradicional lo presenta como un sistema de bienestar continental (Bismarquiano) menos desarrollado, con unos niveles de asistencia bajos o inexistentes, con universalización de los sistemas de salud. Los sistemas de cuidados y políticas familiares están plagados de ineficiencias, clientelismo o corrupción.” (2020, p.2).

Las críticas al modelo de Esping Andersen provienen de diferentes visiones y líneas de investigación. Una a destacar, sería que no tiene en cuenta las diferencias de género cuando en Social Foundations of Postindustrial Economies (1999) aborda el factor de la familiarización (“familiarization”) en los estados del bienestar. Leitner (2003) como respuesta, redefine este concepto a partir de políticas que apoyan activamente a la familia en los cuidados (de menores y jubilados) en los miembros de la Unión Europea, por un lado (al final, quien acaba asumiendo este cuidado ante la ausencia de asistencia es la mujer). Por el otro, la autora centra su atención aplicando una perspectiva de

género a partir de los permisos parentales pagados por los países. Esto permite crear una tipología en función del grado de familiarización y las desigualdades de género existentes en los estados que divergen de los “tres mundos” de Esping Andersen. El modelo podría considerarse también desfasado en tanto que, bajo las propias palabras del autor: “Las clasificaciones de los estados de bienestar reflejan una época particular, en la mayoría de los casos el *statu quo* de las décadas de 1970 y 1980” (1999, p.2).

Existen otras líneas alternativas en lo que responde a la creación de modelos de análisis y caracterización de países. Entre estos, se debe destacar la aportación de Hall y Soskice (2006) sobre las “Variedades de Capitalismo”. Los autores diferencian dos tipos de funcionamiento de la economía política (“political economy”) nacional a partir de las estructuras institucionales de cada país, la regulación y las formas de solucionar los problemas.

“En las economías de mercado liberales (EML) es tradicional que las empresas coordinen sus actividades, preferentemente, mediante la jerarquía y los mercados competitivos. Las relaciones de mercado se caracterizan por intercambios impersonales de bienes y servicios, en un contexto de competencia y de contrataciones formales. Los actores, en respuesta a las señales de precio que en esos mercados se determinan, ajustan el grado en que están dispuestos a ofrecer y demandar bienes y servicios, con frecuencia sobre la base de los cálculos marginales examinados por los economistas neoclásicos. Las instituciones de mercado proporcionan un medio sumamente eficaz de coordinación de los esfuerzos que realizan los actores de la economía.

En las economías de mercado coordinadas (EMC), las empresas dependen en mayor grado de la coordinación estratégica para organizar sus esfuerzos junto con los de los demás actores, y para generar sus propias competencias específicas. Por lo común, estas modalidades de coordinación estratégica implican habitualmente un amplio recurso a los contratos relacionales, al monitoreo de las redes sobre las del intercambio de informaciones privadas dentro de las propias redes, una mayor confianza en las relaciones de colaboración que en las de tipo competitivo. Así, mientras que en las EML el comportamiento de las empresas genera un resultado de equilibrio caracterizado típicamente por las condiciones de oferta y demanda minadas en los mercados competitivos, en las EMC ese resultado es más a menudo producto de la interacción estratégica entre las empresas y los demás actores.” (Hall y Soskice, 2006, p.3)

Como se ha mencionado antes, el trabajo de Esping Andersen sirve como marco analítico para conocer la situación de un momento concreto de los Estados del Bienestar. Por consiguiente, estos modelos se han ido transformando con el paso de los años a partir de diferentes condicionantes. Adelantado y Calderón (2005) focalizan tres explicaciones en la academia para justificar la transformación: proceso exógeno, endógeno y causa de ambos procesos.

Expuestas las posibles causas, la consecuencia principal que quiere tratar esta investigación es la convergencia entre los diferentes Estados del Bienestar. Para el trabajo, este concepto de convergencia política debe de ser entendido como el incremento en la similitud de las políticas, instituciones y jurisdicción en un periodo de tiempo concreto. En este caso concreto, en relación con las prestaciones por desempleo.

Existen diferentes tipos de convergencia en función de cómo ésta se desarrolla: “Habrá una «convergencia hacia la media» si los países más rezagados aumentan más que proporcionalmente la variable considerada, o si los que van en cabeza la reducen de forma también desproporcionada, o ambas cosas. Habrá «convergencia hacia arriba» (*upward harmonisation, race to the top*) si los que van en cabeza mantienen sus posiciones y los rezagados se les acercan en el tiempo. Habrá «convergencia a la baja» si los rezagados mantienen sus posiciones y los que van en cabeza las reducen en el tiempo (*race to the bottom*)” (Adelantado y Calderón, 2005, p. 24-25).

Como se ha mostrado en los párrafos precedentes, el funcionamiento del estado del bienestar depende de factores sociales e históricos, por lo que no es de extrañar que existan también diferentes modelos de activación. En cierto sentido, es una respuesta al funcionamiento interno de los propios países lo que acaba moldeando dicha activación. Barbier y Ludwig-Mayerhofer (2004) identifican dos tipos: el de Reino Unido, con características liberales, y el de los países nórdicos (basado en la universalidad), los cuales, como los propios autores indican, podrían entrar dentro del modelo de Esping Andersen. Sin embargo, no se identifica un tercer modelo, que podría corresponder con el continental. Respecto a esto, el texto de estos autores destaca la existencia de modelos mixtos como el francés o alternativos como el austríaco y el alemán. En su investigación, demuestran que existen resistencias en la implementación de la activación debido a los valores de la propia población (Barbier y Ludwig-Mayerhofer, 2004). Esto puede denotar que estas propias resistencias pueden ser determinantes en la creación o implementación de políticas, como pueden ser las modificaciones sobre las prestaciones por desempleo.

2.2. Neoliberalismo

El neoliberalismo es un modelo de pensamiento que se ha convertido en hegemónico en lo que respecta a la política y la economía, este es definido por David Harvey (2007) como:

“[T]eoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales y del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas.” (p.6)

También el propio autor, el cual es conocido por ser uno de los principales críticos de este pensamiento, considera que sus bases conducirán a la concentración de la riqueza y a la restauración del poder de clase (Harvey, 2007).

La doctrina neoliberal parte del supuesto de la existencia de un sistema de información perfecto y de unas normas de acción teóricamente equilibradas entre actores, sin embargo, el estado neoliberal llevado a la práctica demuestra muchas contradicciones (Harvey, 2007) con la teoría. En relación con la línea de investigación del trabajo, se

busca la flexibilización del mercado laboral en diferentes ámbitos. La primacía de la libertad de comercio acaba suponiendo que el capital pueda tener movilidad allá donde pueda sacar un mayor beneficio o acumulación. Esto genera que los empresarios, movidos por su objetivo de la maximización de beneficios, vayan a zonas donde las regulaciones permitan a estos reducir el salario, los costes en seguridad laboral y se eviten costes derivados de la protección al trabajador (Harvey, 2007).

A la vez, el Estado reduce su provisión de servicios que permitan el bienestar de la población, como son los servicios sociales, la salud, la educación o las prestaciones por desempleo, siendo el mercado el único proveedor. Esta doble tendencia (desde la esfera privada y la pública) empeora la vida de las personas debido al empeoramiento de sus condiciones de vida por falta de derechos y seguridades, a la vez que las culpabiliza de su situación.

En referencia a la concepción previa de David Harvey (2007) sobre los propósitos del neoliberalismo, el dominio de clase, se considera que el concepto del mismo autor (2010) sobre la acumulación por desposesión (“accumulation by dispossession”) es adecuado aplicado en el mercado laboral y en las prestaciones por desempleo. Surgida de la definición de “acumulación primitiva”, esta se debe entender como el proceso violento y constante de desposesión de una clase social completa sobre los medios de producción.

Desde el surgimiento del Estado como único elemento con legitimidad sobre la violencia, esta desposesión se produce desde la legalidad, conllevando un proceso continuo de proletarización (Harvey, 2010). Este concepto se debe de acoplar al “Industrial Reserve Army” en tanto que existe una sobrepoblación en el mercado de trabajo, sin una ocupación, que acaban siendo usados como amenaza sobre el empleado si no cumple con las demandas del empleador. ¿Por qué se pueden considerar estas concepciones importantes para la investigación? Porque conforme se reduzcan los derechos de las personas desempleadas sobre las prestaciones por desempleo, su capacidad de mantener un mínimo de ingresos se reducirá, comportando un mayor desesepero por volver a integrarse al mercado laboral a cambio de unas condiciones inferiores.

2.3. Políticas de empleo

En relación con el funcionamiento del sistema de empleo en un estado, como apuntan Miguélez et al (2015) existen cuatro tipos de intervenciones públicas sobre este. El primer tipo correspondería a la conformación de normas o apoyos a la negociación con los actores sociales en la búsqueda de creación de empleo, intervención en salarios, costes de despido, prestaciones por desempleo, etcétera. El segundo tipo confiere a todos aquellos recursos dedicados de forma directa (empleo público) o indirecta (demandando servicios o dando incentivos a la creación de empleo) (Miguélez et al, 2015).

La tercera rama conferiría a las prestaciones por desempleo, un tipo de instituciones postdistributivas para corregir las desigualdades del mercado de trabajo, en este caso,

cuando se ha trabajado un mínimo de tiempo y el contrato del trabajador acaba, decide irse o es despedido. Como apunta Miguélez (2016) las prestaciones “deben permitir que quien no encuentra trabajo pueda vivir dignamente y, además, pueda buscar un empleo lo más cercano posible al que tenía o a la preparación que tiene. La cuantía de las prestaciones y la duración de estas son cuestiones fundamentales.” Estas también se considerarían dentro del sector de las llamadas políticas pasivas de empleo, pues no fuerzan a la persona a trabajar.

La última rama de actuación en las políticas de empleo sería las conocidas como políticas activas de empleo, consistirían en la mejora de las posibilidades de encontrar trabajo por parte de aquellos que lo han perdido o están en riesgo de perderlo, anticipándose al riesgo (Miguélez et al, 2015).

Un factor importante para tratar en termino de políticas de empleo es conocer el nivel de flexibilidad externa que tiene el mercado laboral de cada estado. Se tiene que entender el concepto como “relación con la capacidad que otorga la legislación laboral de un país o región para variar la cantidad de trabajadores de una empresa de forma ágil y sin gastos excesivos asociados, por medio de la contratación de fuerza de trabajo con modalidades de contrato distintas al contrato de duración indefinida” (Arancibia, 2011, p.47). Un mayor grado de flexibilidad conllevará mayores facilidades para la contratación y el despido, por el contrario, menor flexibilidad (o rigidez) significará costes superiores en la desvinculación contractual, etcétera.

En los últimos años, a raíz del ascenso del pensamiento neoliberal, ha surgido un debate sobre la activación sobre las políticas pasivas, el concepto de activación “emerge en respuesta a las críticas sobre los Estados del Bienestar [...]. Los beneficios del bienestar fueron vistos como una forma de reducir los incentivos de los trabajadores de aceptar trabajos, incurriendo los costes que reducen las inversiones capitalistas y reforzando el desempleo prolongado y sus desigualdades asociadas” (Greer, 2015, p. 163).

La activación debe de ser entendida como el aumento progresivo de la dependencia entre las prestaciones por desempleo y las actividades de búsqueda de trabajo, aceptar una oferta o participar en los esquemas de políticas activas de empleo (Eichhorst y Konle-Seidl, 2008). Clasen y Clegg (2006) también apuntan a una concepción parecida, considerando la implicación de un desarrollo de fuertes uniones entre la protección al desempleo y las políticas de empleo activas.

Las principales críticas a la activación en las políticas pasivas apuntan a que estos modelos han sido hechos con los objetivos de reducir las prestaciones por desempleo para conseguir antes un empleo y fomentar la movilidad vertical (Eichhorst y Konle-Seidl, 2008). Esta crítica apunta hacia la tendencia de flexibilización del mercado de trabajo, pues parece que se prime el encontrar trabajo sobre las condiciones de la persona, sin tener en cuenta, muchas veces, sus experiencia previa o formación académica. Otra crítica de la activación es la idea de que los derechos de bienestar obtenidos han pasado a una mayor condicionalidad debido a que estos dependan de la búsqueda de trabajo (Clasen y Clegg, 2006).

2.4. Neoliberalismo y activación

Sobre los nexos antes mencionados entre el neoliberalismo y la activación, se considera que en el mercado de trabajo existe una trampa sobre el desempleo y por ello se debe de optar por políticas de activación. Autores como Gallie *et al* (2003) definen que esta trampa o atrapamiento deriva según teóricos neoclásicos de una brecha entre ingresos por trabajo y por desempleo. Bajo esta lógica, la activación tiene sentido, en tanto que supone una privación económica, se crea un estímulo para la búsqueda de empleo de una forma intensa, haciendo que la aceptación de cualquier tipo de ocupación sea vista mejor (Gallie *et al*, 2003).

También en relación con el ideario neoliberal, surge la concepción de “workfare”, un juego de palabras entre trabajo (“work” en inglés) y bienestar (“welfare”). Puede ser entendido como unas medidas de activación sobre las políticas pasivas llevadas al extremo. En este sentido, el objetivo principal de esta concepción es la resocialización de los beneficiarios de la asistencia social a cambio de trabajo (Peck y Theodore, 2000). La justificación del workfare, la recepción de las prestaciones por desempleo a cambio de trabajar, parte de la consideración de que el actual modelo de recepción de prestaciones es deficitario pues se asume que las personas desempleadas no saben (o han olvidado) como trabajar (Peck y Theodore, 2000).

Las ideas de flexibilización del mercado laboral han conllevado a un rediseño en la configuración de políticas laborales, redirigiendo éstas hacia la búsqueda de trabajo sobre la formación, haciendo énfasis en la flexibilización de las prestaciones a partir de la condicionalidad y las sanciones (Greer, 2015), este nuevo rumbo es denominado como “work first”. Autores como Peck y Theodore (2000) consideran que este modelo está diseñado para impulsar a los receptores de las prestaciones al mercado laboral lo más rápido posible a partir de medidas activas.

3. Contexto

Las ideas del neoliberalismo no se establecen de una vez para paliar la recesión económica de 2008, es por eso por lo que es necesario establecer un contexto previo, desde los años 90 hasta el inicio de la crisis para observar cómo se llega a la crisis y cuál ha sido la evolución en las prestaciones por desempleo.

Autores como Crouch (2009) apuntan a que el origen de todo es la caída del keynesianismo por la recesión económica del año 1973, es allí cuando existe un cambio real en la política económica, la llegada al poder de las ideas neoliberales a través de lo que él denomina como “keynesianismo privatizado” (“privatized keynesianism”).

“En una década más o menos, ideas como la prioridad absoluta de la inflación cercana a cero a cualquier costo en términos de desempleo, la retirada de la ayuda estatal a las empresas e industrias en crisis, la prioridad de la competencia, el predominio de una maximización del accionista frente a una modelo de múltiples partes interesadas de la corporación, la desregulación de los mercados y la liberalización de los flujos globales de capital se había convertido en ortodoxia. Donde los gobiernos en países con economías débiles no estaban dispuestos a aceptarlos, se les impusieron como

condiciones para la asistencia o la afiliación a organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización para la Economía Cooperación y Desarrollo (OCDE) o la Unión Europea” (Crouch, 2009, p.9)

El crecimiento de los mercados de crédito para las clases medias y bajas junto a las inversiones sobre futuros mercados para las altas fue un fuerte sustento para el mantenimiento del modelo económico; en cierto sentido, eran las entidades privadas y sus individuos los que se endeudaban en lugar de los estados, a la par que el mercado inmobiliario se veía beneficiado de los préstamos bancarios (Crouch, 2009).

Los propios gobiernos destacaban por su falta de autonomía y su discreción en políticas económicas. La desregulación del mercado financiero y la globalización fueron elementos clave para entender la capacidad de acción de las empresas y las incapacidades de los países para limitarlas en lo posible (Crouch, 2009).

Pero a la vez que estos endeudamientos privados suponían una forma de mantener el sistema, la presión sobre éste aumentaba conforme pasaban los años debido a la fuerte dependencia del crédito privado y las inversiones. En este sentido, se creó una burbuja especulativa donde no se diferenciaba el objetivo del proceso, en el sentido que el crédito, que supuestamente se otorgaba para hacer una inversión, se acaba usando para especular y posteriormente vender, sacando provecho. La especulación acabó haciendo que la burbuja explotase, causando un fuerte crecimiento en la deuda del sector privado y consecuentemente en el público (con tal de salvar las inversiones y los bancos).

Sobre el desempleo, los primeros cambios llegan a principios de dicha década cuando existe un crecimiento de éste, que para los gobiernos suponía una carga tanto para la producción como para el déficit público (Lefresne, 2010). Éste nuevo funcionamiento del sistema económico, centrado en la individualidad, influye en el inicio de una retórica de culpabilización de los desincentivos para trabajar, buscando una solución en activar los gastos pasivos (Lefresne, 2010). La percepción de Lefresne (2010) sobre esta evolución es la siguiente:

“El reconocimiento del derecho a trabajar pierde terreno sobre [...] la percepción de la responsabilidad individual en el desempleo. Criterios de elegibilidad más duros, reducción de los beneficios y su duración, controles más estrictos, hacer de las prestaciones beneficios condicionales en función de la aceptación de la activación y finalmente una redefinición de “empleo apropiado” son cambios de tendencia compartidos alrededor de la Unión Europea” (p. 2-3)

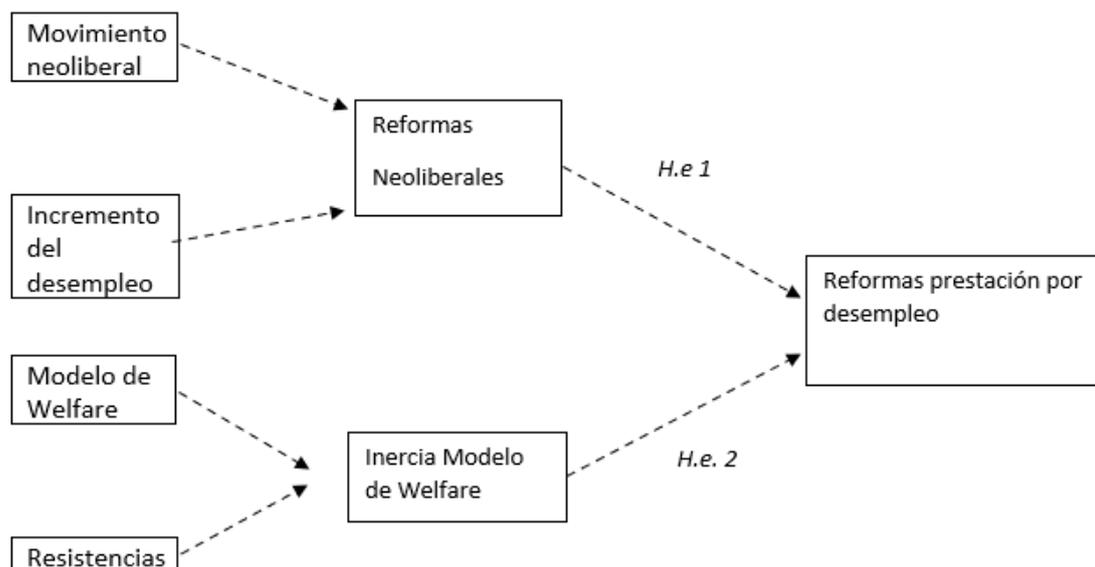
4. Modelo de Análisis

El modelo de análisis de esta investigación se sustenta en torno a dos factores principales para explicar las reformas en las prestaciones por desempleo en España y el Reino Unido: a) la influencia de las reformas neoliberales, y b) la inercia del modelo de Welfare.

Además, se consideran otros factores antecedentes que afectan, a su vez, a los dos factores principales considerados, tanto el “movimiento neoliberal” y el “incremento del

desempleo” en el caso de las reformas neoliberales. Por su parte, los factores antecedentes de la Inercia del Modelo de Welfare corresponderían a las resistencias que pueden presentar los países en instaurar el modelo del bienestar y las características existentes de cada modelo.

Esquema sobre el modelo de análisis y el planteamiento de la investigación



Fuente: Elaboración propia

Sobre el modelo de análisis empleado, las hipótesis de la investigación que se plantean serán tres, estableciendo una hipótesis general y dos específicas. Se considera así debido a las limitaciones propias que puede tener un trabajo de final de máster. Sobre la hipótesis general, se considera adecuado que ésta trate el concepto de convergencia entre los Regímenes del Bienestar. La idea que se quiere demostrar es que los países considerados en el análisis optaron por actuaciones similares y que dicha solución ha conllevado una mayor simetría. Esta simetría se consideraría, como se ha explicitado en el marco teórico, “a la baja” o “race to the bottom” pues los casos de estudio acabarían siguiendo los parámetros del modelo liberal, reduciendo su intervención.

- *Hipótesis general:* Las políticas neoliberales aplicadas durante la crisis de 2008 han comportado una convergencia de los Regímenes del Bienestar europeos hacia el modelo liberal

En el caso de las hipótesis específicas y, optando por una mayor concreción, se considera que la primera hipótesis específica debería relacionarse con el funcionamiento de las prestaciones por desempleo. De forma similar a la primera hipótesis (la general), sobre las prestaciones de desempleo se considera que el argumentario neoliberal ha influido a que estas sean reducidas o condicionadas a la activación en los diferentes regímenes. Esta reducción ha hecho que exista una similitud de actuación en los países que serán usados como caso de estudio.

- Hipótesis específica 1: Las reformas sobre las prestaciones por desempleo en España y el Reino Unido hacen que los sistemas de protección social en estos países se asemejen.

La segunda hipótesis específica pasa por considerar las diferentes resistencias que pueden existir entre los Regímenes del Bienestar, partiendo de que estos han estado contruidos bajo diferentes bases sociopolíticas e históricas. Es por esto que es posible que no exista una convergencia total.

- Hipótesis específica 2: Pese a existir una posible similitud entre las políticas aplicadas, los casos estudiados mantendrán ciertas características básicas de su Régimen del Bienestar.

Este conjunto de hipótesis han sido fundamentadas a partir del marco teórico de la investigación y pueden ser contrastables empíricamente, mediante la metodología que se va a usar y explicar a continuación.

5. Metodología

5.1. Diseño General

La investigación tratará como unidades de estudio a dos países pertenecientes a diferentes Regímenes del Bienestar. Concretamente, se ha escogido un país del régimen liberal y uno del régimen mediterráneo. El estudio por tanto considera que el último régimen mencionado (el mediterráneo) podría valorarse como un modelo más dentro de la clasificación hecha por Esping Andersen. Los países en cuestión serán el Reino Unido y España.

De estos países se analizarán aquellas leyes que tengan incidencia sobre las prestaciones al desempleo, las modifiquen o eliminen ciertos aspectos y su impacto. Los años comprendidos para el estudio serán desde el 2007, el año previo a la crisis y el 2013, el momento más álgido de esta.

La metodología que se usará para la realización del trabajo será cualitativa, se empleará el uso de documentos escritos para elaborar una comparación de la legislación previa a la crisis y posterior de los dos casos de estudio. Es un método que puede ayudar a analizar el desarrollo de los Estados y su acción; especialmente si se trata de la intervención de este en lo que a asistencia estatal se refiere.

Los documentos se deben entender como productos sociales, que reflejan la situación de un momento concreto y las decisiones tomadas; especialmente en este caso, que se trata de leyes, unos elementos que acaban afectando al comportamiento de las personas debido a su poder de acción. Se empleará el programa Atlas.ti para el análisis de documentos y su posterior comparación. El programa Atlas.ti es usado para el análisis de documentos en tanto que permite hacer una ordenación conceptual, partiendo de la

codificación de la información analizada en cuestión, a partir de categorías creadas según sus propiedades o dimensiones.

Como complementos a la investigación cualitativa, se hará un análisis cuantitativo de contenidos para conocer en qué aspecto de las prestaciones por desempleo ha habido un mayor énfasis en su modificación. Para obtener esta información se usará como herramienta el programa Atlas.ti y se dividirán los casos de estudio entre las leyes de España y las del Reino Unido.

El diseño, podría considerarse, dentro de la tipología de Bericat (Verd y López, 2008) sobre las estrategias de articulación metodológica, como una estrategia de complementación. Se encontraría dentro del *Tipo I* para Verd y López (2008). A pesar de abordar diferentes aspectos dimensionales del objeto de estudio, no se puede considerar una integración analítica o parcial (Verd y López, 2008).

5.2. Selección y acceso a los documentos

La fuente de los documentos en cuestión es institucional, destinado a la difusión pública pues son leyes estatales que afectan a la población y tienen incidencia en su comportamiento. Al ser públicos, los escritos pueden ser consultados a partir de diversas fuentes como pueden ser, por ejemplo, el Boletín Oficial del Estado (BOE) en España o LABREF, una web que recoge aquellas leyes hechas por los estados de la Unión Europea sobre el mercado laboral. Para el caso del Reino Unido se empleará la web legislation.gov.uk que recoge todo el conjunto de leyes y sus pertinentes modificaciones. (Ver Anexo 2)

Para el análisis se ha decidido escoger, en el caso de España, el Real Decreto Legislativo 1/1994 del 20 de junio, es decir, la Ley General de Seguridad Social (estipula las condiciones de las prestaciones por desempleo), el Real Decreto Legislativo 5/2000, sobre las sanciones y infracciones a la Seguridad Social y por último las normas a la cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional de los Presupuestos Generales del Estado entre los años 2006 y 2013. Estas leyes son las vertebradoras del funcionamiento de las prestaciones que se analizan en la investigación.

Al haber sufrido muchas modificaciones a lo largo del tiempo, a modo de concreción para el análisis, se ha escogido la última modificación de la ley en los principales aspectos que afectan a las prestaciones por desempleo (acceso, duración, porcentaje de sustitución, sanciones, condicionalidad) antes de los años en los que se centra el estudio (previo a 2007) y todas aquellas modificaciones comprendidas entre los años 2007 y 2013.

Por su parte, el caso de Reino Unido será bastante parecido, en tanto que se analizarán dos leyes principales y sus pertinentes modificaciones durante los años de análisis.

Primero, la ley *Jobseeker's Allowance* de 1995, la cual estipula las condiciones de las prestaciones por desempleo, *Contribution Act* de 2002 y la *Welfare Reform Act* de 2012.

5.3. Análisis

Una primera categoría que se empleará en el análisis será “Características de la prestación por desempleo”, que se subdividirá en subcategorías que recogerán todo aquello que envuelva las prestaciones por desempleo, como “duración” (el tiempo máximo en meses que se percibe la prestación), “porcentaje de sustitución”, “requisitos de acceso”, “% de contribución”, “acceso” (en el caso que se endurezca el acceso a la prestación), “condicionalidad” (en caso de que las prestaciones comporten condicionalidad) y sanciones (en el caso que el incumplimiento de ciertas cuestiones conlleve una pena reglada) .

Para la segunda categoría del análisis se considera apropiado el concepto de “Neoliberalismo”, con las siguientes subcategorías (o códigos): “individualización” (cuando la reforma sobre la ley conlleve que la persona deba hacer una acción), “mercantilización” (el estado deja de garantizar unos servicios o ciertas condiciones), “desregulación”(en el caso que la modificación suponga un beneficio para las empresas) y “activación” (bajo el supuesto que las modificaciones comprendan la concepción de activación).

A partir de estas dos grandes categorías se espera conseguir una codificación rica, que consiga clasificar por apartados aquellas leyes que han sido modificadas en lo que respecta a las prestaciones por desempleo.

En el análisis, aquellas leyes que conlleven una reducción de las prestaciones por desempleo o una mayor condicionalidad serán consideradas afines al ideario neoliberal. En este aspecto, si en los casos de estudio existe una lógica legislativa similar, se entenderá que habrá existido una convergencia de políticas.

6. Análisis y Resultados

6.1. Reino Unido

Contexto y Características de la protección social anterior a la crisis

En el Reino Unido, desde mediados de los 80 en adelante la prestación por desempleo se va reduciendo y condicionando a la llamada activación. Como apunta Lefresne (2010): “La activación constituye un objetivo político clave y depende principalmente de una amplia financiación de las agencias de colocación laboral” (p.15). Sobre esta, los gobiernos de Thatcher “avanzaron hacia un régimen de beneficios más estricto, potenciando las condiciones activas de búsqueda de empleo para obtener las prestaciones a desempleo y flexibilizando la definición de empleo apropiado, endureciendo las sanciones por incumplimiento” (Clasen y Clegg, 2006, p. 540). Entre

los periodos de Major y Thatcher (1979-1997) se observan un gran número de cambios en lo que se refiere a las prestaciones por desempleo que dificultaron el acceso a las prestaciones y redujeron ganancias (destacando el retiro de los beneficios adicionales basados en ganancias previas en 1982, pues era visto como un desincentivo) (Lefresne, 2011). En 1996 se crea una nueva prestación por desempleo, llamada Jobseeker's Allowance (JSA) la cual permitía cobrar este beneficio mientras se trabaja (menos de 16 horas semanales) y estaba condicionada a buscar trabajo y no estar formándose. Existen dos tipos de JSA, uno para aquellos que han cotizado lo suficiente durante dos años y otro para los que no, los cuales representaban el 80% de la población (Lefresne, 2011). La prestación de los segundos dependería en gran medida de cuestiones como el núcleo familiar, los ingresos, etcétera.

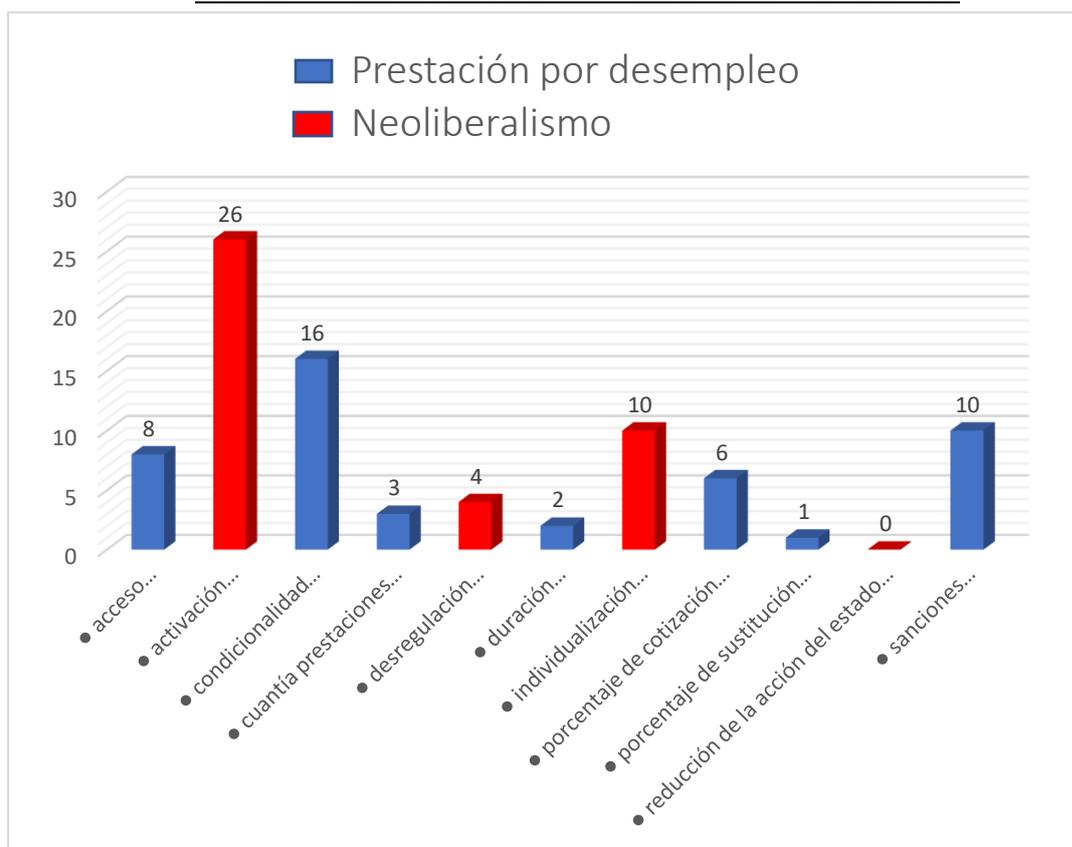
A partir de 2001 las agencias de empleo son sustituidas por los llamados Jobcentres Plus, bajo una lógica de mayor racionalidad en el gasto de recursos (Lefresne, 2011). Éstas eran las principales controladoras de la recepción de prestaciones, la búsqueda de trabajo de los desempleados y el seguimiento de éstos y su actividad. Desde su creación cabe destacar el aumento de personas que pasan de estar desempleadas a ser consideradas inactivas en el mercado de trabajo (Lefresne, 2011), para paliar esta situación en 2008 se crea una ayuda para las personas inactivas, el Employment and Support Allowance (ESA).

Los cambios descritos en el sistema de asistencia británico puede situarse en el marco de la tendencia en toda Europa a la deconstrucción de los modelos sociales debido a la expansión del neoliberalismo (Rubery, 2011). No obstante, los valores de la sociedad pueden haber facilitado el cambio en tanto que los principios neoliberales tienen una fuerte relación con el modelo de sociedad y de servicios: la individualización y la existencia de mercado como principal proveedor de bienestar.

Análisis de documentos

La gráfica 1 responde a la distribución de la codificación del análisis hecho sobre el Reino Unido, hecho a partir del programa Atlas.ti. En rojo, se encontrarían aquellos códigos correspondientes al neoliberalismo (activación, desregulación, reducción de la acción del Estado e individualización), mientras que en azul se observan aquellos códigos relacionados con las prestaciones al desempleo (acceso, condicionalidad, cuantía de las prestaciones, duración, porcentaje de cotización, porcentaje de sustitución y sanciones). El concepto que más veces ha sido codificado es el de activación (26), seguido por la condicionalidad con 16 y tanto individualización como las sanciones presentan la misma distribución (10).

Gráfica 1. Resultados de la codificación en el Reino Unido



Fuente: Elaboración propia

Esto puede indicar que las principales reformas existentes sobre el Reino Unido han sido en el aspecto de la condicionalidad y las sanciones, principalmente enfocando la activación como motor del cambio. El resto de los conceptos sobre las prestaciones no se ven especialmente modificados. En este sentido, en el caso del neoliberalismo, en lo que respecta a la desregulación, se encuentran 4 citas codificadas como desregulación y 0 como mercantilización.

Se debe destacar, por encima de la enumeración hecha, el contenido de las medidas. Como se observa, la activación se muestra como la figura hegemónica por la que se puede estructurar la reforma del sistema británico. Esta conlleva que se modifique la condicionalidad y aumenten el número de sanciones, ejerciendo un mayor control sobre la persona desempleada y a su vez mayor individualización, pues dependerá de esta el seguir recibiendo prestaciones, a través de sus acciones.

Un ejemplo de esto se puede estipular en los tipos de sanciones. Mientras la *Welfare Reform Act* de 2012 solo diferenciaría entre dos tipos de sanciones, las *High level sanctions* y *Other type of sanctions*, la *Jobseeker's Allowance Regulations* diferencia 3 tipos en función de la gravedad: *High level*, *Medium level* y *Low level*. Esta clasificación implica una mayor regulación sobre los condicionantes por los que se percibe la sanción, estipulando el tiempo de sanción en el que no percibes la prestación. Se considera que

es algo destacable, en tanto que se dicta un mayor condicionamiento sobre la persona y, por tanto, una mayor posibilidad de ser sancionado.

Otro punto a destacar sería el artículo 6 de la *Welfare Reform Act* de 2012. Esta sección comprende los requerimientos relacionados al trabajo, es decir, las condiciones o condicionantes que tiene una persona desempleada para ser partícipe en las prestaciones al desempleo sin tener una amenaza de sanción. Es un conjunto de compromisos por completar mientras se busca trabajo.

En el artículo está comprendido por 12 apartados, 9 de ellos (del punto 6A al 6I) serían los requerimientos existentes para percibir la prestación completa y no ser objeto a sanciones. Los puntos 6J y 6K abarcarían las sanciones, mientras que el punto 6L sería sobre "*delegation and contracting out*". Las primeras 9 secciones contemplan lógicas de condicionalidad, desde compromisos a hacer entrevistas de trabajos, participar en formaciones y demostrar que se está buscando activamente trabajo, entre otras cosas. Debería destacarse también el apartado 6F, titulado "*Imposition of work-related requirements*", donde la persona destinada al seguimiento de la persona desempleada debe imponer tanto un mínimo de entrevistas y búsquedas activas de empleo. Se debe de destacar que este conjunto de condiciones no se muestran registradas en las leyes que estructuraban anteriormente la *Jobseeker's allowance*.

Esto supone un avance en la activación, en tanto que se regula en favor a la individualización de la persona desempleada, reforzando esta idea de que depende del desempleado estar en esta situación. En este sentido, se refuerza la concepción ideológica de la trampa del desempleo, asumiendo que la desempleada no tendrá incentivos para trabajar al recibir prestaciones y debe hacer un conjunto de acciones para seguir recibéndolas.

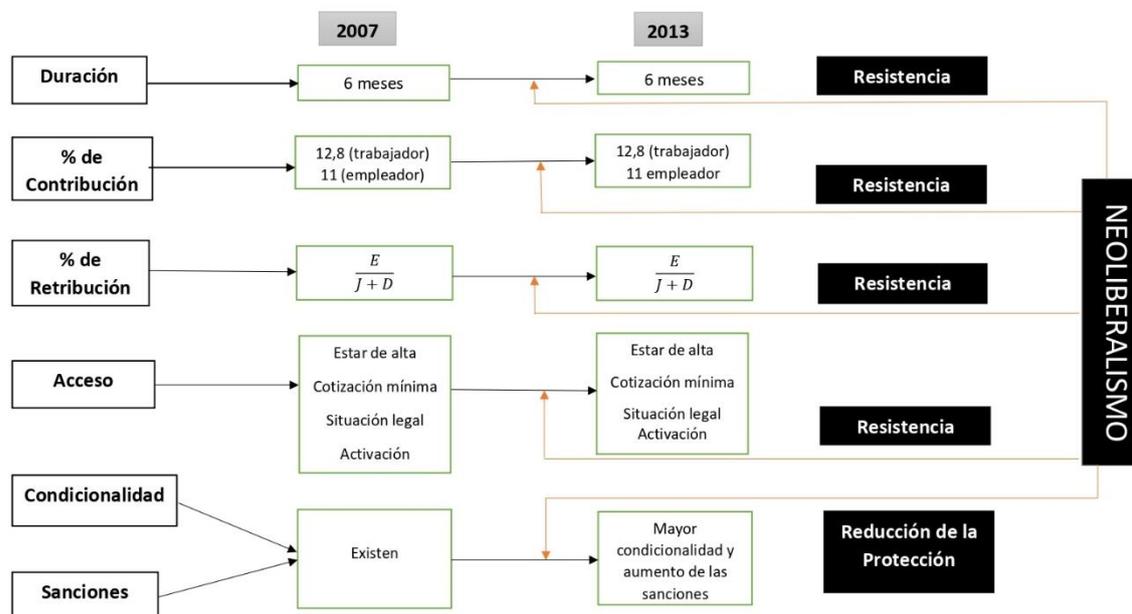
En el resto de las cuestiones que conforman las prestaciones por desempleo o no existen o no se muestran unas modificaciones tan destacables relativas al estudio. En este sentido, es sobre los ámbitos de las sanciones y la condicionalidad donde se muestran las mayores reformas, cosa que podría conllevar cierta aceptación social, en consecuencia, menores resistencias al cambio, sobre todo cuando se observa el modelo de ciudadanía y de régimen del Reino Unido.

Resultados

El siguiente mapa conceptual es un resumen del conjunto de modificaciones y resistencias que han tenido las prestaciones por desempleo en el Reino Unido. Como es observable, la mayoría de los apartados que vertebran las prestaciones por desempleo en el país se mantienen, no son objeto de reforma. Como se ha expresado antes, como contexto, es durante los gobiernos de Thatcher y Major (1979-1997) donde existen los principales cambios en el sistema de prestaciones, endureciendo su acceso y

minorizando las ganancias (Lefresne, 2011). En general, la activación aumenta en lo que respecta a mayor condicionalidad y variedad de sanciones.

Mapa conceptual sobre la evolución de las prestaciones por desempleo en el Reino Unido (2007-2013)



Fuente: Elaboración propia

En lo que respecta al resto de apartados, no se ven modificados. Esto puede ser debido, por un lado, a que las pertinentes reformas sobre la activación fueron hechas, en su mayoría, durante los años noventa y principio de los 2000. Es el caso de la *Jobseeker's Allowance* de 1996. Pese a que la *Welfare Reform Act* de 2012 es una nueva ley que vertebra el funcionamiento general de la correspondiente seguridad social, esta es de ordenamiento legislativo más que de reforma en lo que a la prestación por desempleo se refiere.

Por otro lado, el menor número de reformas se puede deber también a que el modelo de funcionamiento del Reino Unido es algo deseado, en tanto que responde a un tipo de régimen liberal. En este sentido, la influencia del ideario neoliberal durante este periodo ha sido menor, en tanto que las reformas pertinentes anteriores ya han sido hechas. Las políticas de austeridad pertinentes ya fueron hechas en su momento, comportando que la acción del estado sea menor en cuestiones como la duración de la prestación y ha generado también que exista una mayor libertad en las empresas.

En lo que corresponde a la condicionalidad y las sanciones, como se ha expuesto antes, esta ha sido aumentada, comportando que el aumento de la activación también. También se debería destacar que esta cuestión se puede relacionar con la conocida trampa del desempleo (Gallie *et al* 2003) y una solución a esta, en tanto que el estado, a partir de la activación, trata de incentivar a la población a volver al mercado de trabajo,

no solo reduciendo su intervención en términos de beneficios sino a partir de posibles amenazas de sanción o a tener que hacer ciertas actividades para recibir la prestación en su totalidad.

6.2. España

Contexto y características de la protección social anterior a la crisis

Las prestaciones por desempleo en España, pese a ser un estado autonómico, son de competencia estatal. Las prestaciones por desempleo parten desde una base bastante solidaria. La falta de modernización económica acarrió un fuerte impacto en el desempleo con la recesión económica de los 80s, llegando a unos porcentajes del 24% a mediados de los 90s (Vincent, 2011). A partir de aquí, se aumentan los requerimientos de acceso a la prestación por desempleo (de 6 meses de contribución a los 12 en 6 años) y los beneficios (al 70% los primeros 6 meses). A partir del 2002 es cuando se empiezan a emplear, en mayor medida, políticas de activación. La respuesta de los principales sindicatos a las reformas de las prestaciones por desempleo llevó a una huelga masiva, secundada por una gran parte de la población (Vincent, 2011). Los motivos de la movilización no solo fueron por el contenido de las reformas, también por la falta de diálogo social existente entre CCOO, UGT y el Gobierno, presidido aquél entonces por el José María Aznar (Vincent, 2011). Durante el gobierno de Zapatero cabe destacar que se introdujeron cotizaciones para los trabajos temporales.

En los siguientes años, la llegada de la recesión económica de 2007 marca la agenda política general, se hacen reformas laborales en los años 2010 y 2012 con la intención de reducir la dualidad laboral a partir de diferentes medidas en la búsqueda de la contratación indefinida (Cárdenas, 2020).

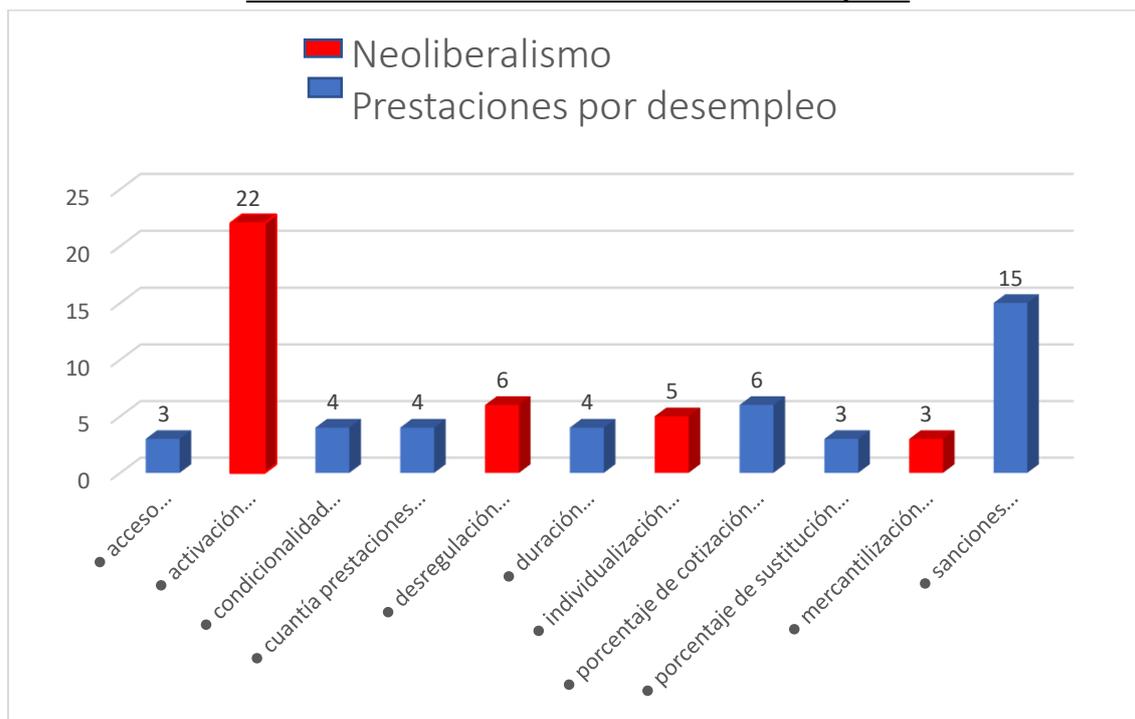
Cárdenas (2020) apunta que el impacto real de estas reformas generó un clima donde las empresas tenían una gran influencia sobre los salarios y despidos, a la vez que imponían a la fuerza para potenciar la flexibilidad de los trabajadores.

En el caso de España, la necesidad de respuesta a la recesión económica de 2008 conllevó a la implementación de reformas para tratar de paliar la situación. Estas, como se hace antes mención, podrían ser caracterizadas por generar mayor flexibilización y la reducción de costes. Sin embargo, los valores sociales en España presentan mayores tendencias de reclamo de acción estatal a diferencia de países como Estados Unidos (Rubery, 2011). La existencia de un conjunto de valores sociales puede suponer, en cierto sentido, una resistencia a la total transformación del estado del bienestar, cuanto menos en un breve periodo de tiempo. En este sentido, Regímenes como el mediterráneo, al que pertenece España, podrían demostrar resistencias o impedimentos a reformas que conviertan al mercado como único proveedor.

Análisis de documentos

La gráfica 2, por su parte, muestra como la codificación ha sido distribuida en el caso español. Como se ha expresado en la anterior gráfica, en rojo se encontrarían aquellos aspectos que se encuentran dentro del grupo de códigos correspondiente al neoliberalismo y en azul al grupo correspondiente a las prestaciones por desempleo.

Gráfica 2. Resultados de la codificación en España



Fuente: Elaboración propia

Por parte del neoliberalismo, la activación es el principal código identificado, con 22 citas codificadas como tal, seguido por desregulación (6), individualización (5) y mercantilización con 3. En el caso de las prestaciones por desempleo, las sanciones se encuentran en el principal concepto de la codificación con 15, seguido por el porcentaje de cotización con 6, la condicionalidad, la cuantía de las prestaciones y la duración con 4 y por último se encontrarían el acceso y el porcentaje de sustitución (6).

Pese a que, en un primer momento, la distribución pueda ser parecida a la del Reino Unido, el impacto es desigual. En este sentido, las reformas en España tienen un mayor impacto cuando se pasa de la enumeración de códigos al análisis de las propias modificaciones.

En el caso del porcentaje de sustitución, se reduce la protección pasados los 6 meses, pasando de un 60% en 2007 a un 50% acabado el análisis. Esta cuestión, recogida en el artículo 211, en su modificación de 2012, presenta la sensación de que se busca incentivar a partir de estímulos negativos a la persona desempleada a reincorporarse al trabajo lo antes posible. Esta cuestión refuerza la individualización, por un lado, pues acaba reforzando la idea de que estar desempleado depende de la persona, no de la

situación socioeconómica (en ese momento, en recesión). Por otro, se reduce la acción del Estado, en tanto que no asume los costes que antes hacía, pudiendo llevar a situaciones insostenibles para una persona con un nivel de prestación pequeño.

En lo que respecta al porcentaje de cotización, que parte con un pago del 7,55% (6% por parte de los empresarios, 1,55% de los trabajadores), sufre una modificación destacable en beneficio de los empresarios, pues al final de los años del trabajo, se reduce a un 7,05% (pasa a un 5,55%). Por contra, aquello que deben de aportar los trabajadores no se reduce. Esto indirectamente refuerza el beneficio empresarial en tanto que no acumula tantos costes. Esta cuestión contemplada se recoge dentro del ideario neoliberal, pues se plantea que la mejor manera de salir de la recesión económica es a partir de no restringir la libertad de acción empresarial y considerar que el Estado no debe de influir sobre el sector privado, pues genera desajustes.

En lo que respecta a la activación, se estipula como una de las principales características dentro de estas reformas legislativas. Un claro ejemplo es el Artículo 212 sobre la “suspensión del derecho”, conforme avanza la crisis, sus reformas (en 2012 y 2013) condicionan aún más el mantenimiento de la prestación, partiendo desde puntos que conlleven la renovación periódica de la prestación, no presentar ciertos documentos en unos plazos concretos o deber de comparecer ante una entidad gestora.

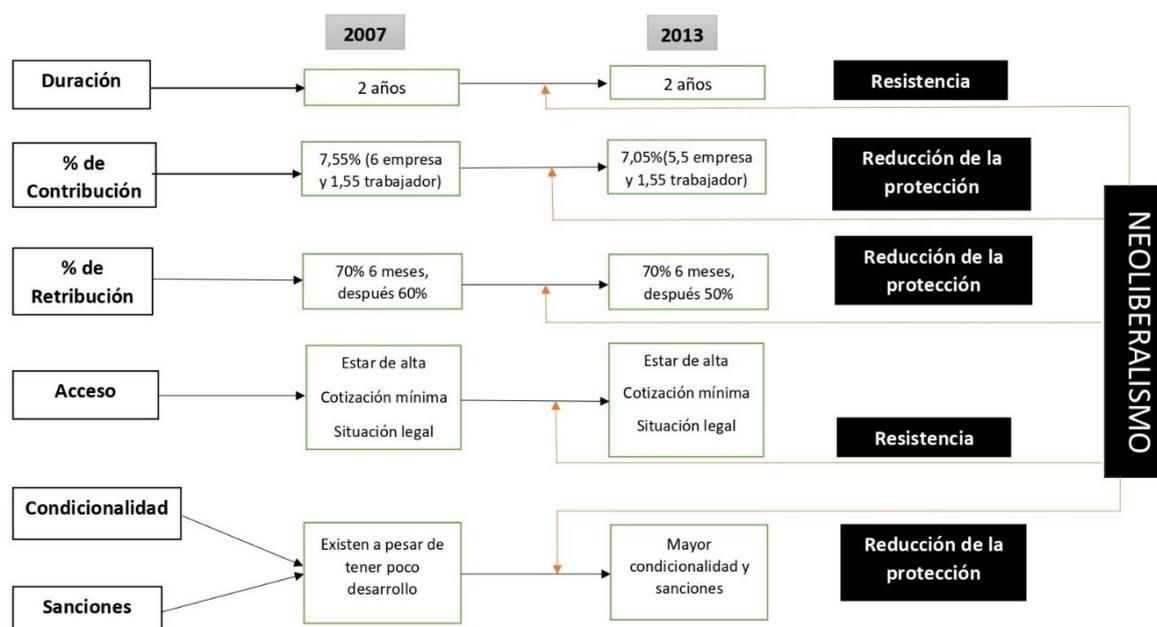
El artículo 231 sobre las “obligaciones de los trabajadores” en su modificación de 2010 hace mención al compromiso de actividad, lo que se puede entender como un contrato entre la persona desempleada y la entidad gestora en el que la primera tiene que cumplir un conjunto de requisitos (formaciones, presentarse a entrevistas, etcétera) para la percepción completa de la prestación. En la propia ley, una modificación posterior estipula que las desempleadas deben cumplir estos requisitos y presentarlos ante la entidad gestora para no perder la prestación.

Los otros dos aspectos por tratar (el acceso y la duración) no sufren cambios considerables que puedan entrar en el ideario neoliberal. Esta cuestión puede responder a las resistencias que puede llegar a presentar el modelo de ciudadanía a un cambio que pueda alterar la situación.

Resultados

El siguiente mapa conceptual sirve como resumen del conjunto de modificaciones que sufren las prestaciones por desempleo durante los años analizados en el estado español. En general, en comparación con el Reino Unido, cabe destacar que existe un mayor número de reformas en todos los apartados.

Mapa conceptual sobre la evolución de las prestaciones por desempleo en España (2007-2013)



Fuente: Elaboración propia

En el caso de España, se observan más reformas en general y en la gran mayoría de apartados: como se ha mostrado antes, los únicos parámetros que no se modifican son la duración (un máximo de dos años) y los requisitos de acceso (salvo tener que ir renovando el estatus de desempleado). Se puede considerar que estas cuestiones que no tienen un cambio se deben al conjunto de resistencias antes comentadas que puede presentar el régimen del bienestar mediterráneo. Cuestiones como los valores que tiene la sociedad, el contexto relacional, social e histórico pueden suponer unas barreras al cambio político, especialmente en cuestiones tan tangibles como puede ser la duración.

Por su parte, aquellos aspectos modificados, como son el porcentaje de contribución, la reducción del porcentaje de retribución, la condicionalidad y las sanciones siguen dinámicas distintas. Estas modificaciones han podido ser hechas bajo justificaciones dentro del ideario neoliberal. En el caso del porcentaje de contribución se favorece la acción de las empresas, pues se reduce lo que tienen que pagar (pasa del 6% al 5,5%) y en consecuencia, aumentan sus beneficios (contribuyen menos). La acción del estado también se ve reducida cuando disminuye a un 10% el porcentaje de contribución pasados los 6 meses. Esta cuestión se puede relacionar también con la activación, que afecta al aumento de condicionalidad y sanciones. ¿Cómo? Bajo justificaciones mencionadas antes, como es la llamada trampa del desempleo: incentivar a la población a partir de la reducción de las prestaciones y basar la activación en determinadas acciones a hacer bajo la amenaza de sanción.

Los cambios en las prestaciones por desempleo también pueden haber tenido menores resistencias o mayor facilidad de cambio debido a que la influencia del ideario neoliberal en la sociedad sobre cuestiones relacionadas a esto ha facilitado su adopción.

7. Discusión

El análisis previo permite desarrollar una discusión a modo de comparativa entre los resultados obtenidos y la revisión del marco teórico. Primero, se debe destacar que la situación de partida entre ambos países es desigual. En este sentido, el sistema de prestaciones del Reino Unido, de régimen liberal, se organiza desde una premisa de asistencia más mercantilizada, por lo que sus modificaciones, durante el periodo de estudio, son inferiores a las que ofrece el sistema de protección en el Estado español.

Como se ha ido explicado a lo largo de la investigación, la evolución de los modelos de bienestar europeos está en constante cambio, y esto ha conllevado seguir diferentes tendencias. Una de ellas responde a la deconstrucción de los modelos sociales debido a la expansión del neoliberalismo (Rubery, 2011).

Sobre el caso del Reino Unido, se observa el impacto que ha tenido el propio neoliberalismo en la sociedad liberal a partir de la reducción de la acción del estado, el cual es visto bajo una premisa de “llenar aquellos vacíos” que presente el mercado (Rubery, 2011). Estas premisas casan bien con el modelo de servicios del Reino Unido, el cual desde mediados de los años ochenta se ha visto reformado en favor de los valores neoliberales. A pesar de esto, como explica Rubery (2011), existirán resistencias a posibles cambios cuando estos vacíos lleguen a las clases medias, dando nuevas oportunidades de reformación del modelo social. La evolución y consiguiente reconstrucción del modelo social para responder a las nuevas necesidades de la sociedad se ha visto influenciada por el neoliberalismo, con la entrada del mercado en nuevas áreas de acción; estas en muchos casos buscan reducir costes y promocionar la flexibilidad (Rubery, 2011). La necesidad de respuesta a la crisis económica comportó en el caso de España un conjunto de reformas con estas características.

El grueso de modificaciones legislativas hechas en España durante la recesión económica de 2008, en contraste al Reino Unido, puede sugerir que el país, de régimen mediterráneo, trata de parecerse más al modelo liberal, generando un hipotético efecto de convergencia. En este sentido, el modelo de prestaciones del Reino Unido puede considerarse aquel tipo deseable, puesto que se busca liberalizar más el modelo de bienestar. La comparación, hasta cierto punto, presenta una asimetría debido a que ha existido un mayor cambio en España y que este ha sido influenciado por el país británico y el ideario neoliberal.

A partir del análisis se podrían establecer tres grupos de prestaciones que responden a las dinámicas de cambio o las resistencias en España, la influencia del neoliberalismo y la consecuente convergencia hacia el régimen liberal. En este sentido, se hace esta clasificación de España por las cuestiones expresadas anteriormente: se considera que el Reino Unido es el modelo a seguir y la tendencia que sigue el Estado español hacia el

cambio. Las agrupaciones siguen una lógica de clasificación de mayor a menor influencia del ideario neoliberal en las prestaciones por desempleo.

En el primer grupo, aquellos apartados que mayor influencia y cambio han tenido, sería correspondiente a aquellos aspectos relacionados con la condicionalidad y las sanciones. La activación supone el motor central del cambio. En este sentido, la influencia del ideario neoliberal ha sido determinante para su implementación. Por otra parte, se debe tener en cuenta la individualización de la situación de desempleo. El mercado laboral depende en muchos casos de ciclos económicos positivos, la oferta y la demanda para generar puestos de trabajo. Son cuestiones que en su mayoría no dependen tanto de la persona o de aquellos sectores de la sociedad en peores situaciones socioeconómicas. Lo que lleva a conceptos como la trampa del desempleo o la activación es la culpabilización de las personas por no encontrar un trabajo acorde con su formación. La activación, a partir de la condicionalidad y las sanciones acaba fomentando esta individualización, unas cuestiones que se pueden relacionar en muchos sentidos a ciertos valores del régimen liberal, en el que la responsabilidad de la persona es clave para entender su funcionamiento. Estas cuestiones dentro del ideario neoliberal han sido de fácil transmisión entre la población, que ha podido aceptar este conjunto de percepciones. Por tanto, se podría considerar que este grupo (el afectado en su mayoría por la activación) es aquél donde puede existir una mayor convergencia.

En el segundo identificado, la influencia del ideario neoliberal es existente, pero en este sentido, las reformas han sido parciales y han existido ciertas resistencias. Por un lado, se encontrarían cuestiones definidas como la mercantilización, es decir, aquellas acciones hechas para beneficiar la libertad y acción empresarial. Responderían a aquellas reformas hechas sobre el porcentaje de cotización. La reducción sobre este en lo que respecta a la cantidad que deben de pagar los empresarios (pasa de un 7,55% a un 7,05%) busca flexibilizar la contratación en el mercado laboral, pues las empresas deben ejercer menor gasto por trabajador contratado. Esta reforma, que no afecta en lo que deben de pagar los trabajadores, acaba conllevando una maximización de los beneficios empresariales (deben de pagar menos) a la par que se puede relacionar con el concepto de la acumulación por desposesión (Harvey, 2007) en tanto que los empleadores acumularán mayores ganancias y los ingresos que puede tener el estado se ven reducidos, pudiendo afectar a las prestaciones de las personas residentes.

Los cambios señalados también se podrían relacionar con una menor acción del estado, en este sentido, también serían identificables en este grupo aquellas modificaciones que han conllevado una reducción en la provisión de servicios que permiten el bienestar de la población. La medida a la que se tendría que hacer mención es el recorte sobre el porcentaje de retribución pasados los 6 meses. Previamente, esta medida era del 60% y al final del ciclo analizado, se reduce un 10%, con un 50%. Esto comporta que bajen las condiciones de vida por la falta de derechos y seguridades. Esta reforma puede tratar de responder la idea de incentivar a la población a que busquen empleo lo antes posible, dichos incentivos son negativos, pues se intenta agilizar la búsqueda de empleo a partir

del empeoramiento del nivel de vida. Creo que existen ciertas resistencias en tanto que el % de retribución inicial no se ve reformado.

En el último grupo, encontramos a aquellas partes de las prestaciones por desempleo en la que no se modifica prácticamente ningún apartado. Esto sería la duración de las prestaciones por desempleo y el acceso a las mismas. Responderían en mayor medida a que los valores de la propia población han influido y han sido determinantes en la creación o implementación de las políticas (Barbier y Ludwig-Meyerhofer, 2004). Esto significa que el ideario neoliberal no ha tenido una influencia destaca en este aspecto.

8. Conclusiones

La presente investigación trata de dar luz sobre la existencia de una hipotética convergencia entre los Regímenes del Bienestar y la influencia del neoliberalismo en esta cuestión durante la recesión económica de 2008. Para su desarrollo, las hipótesis específicas exponen la posible existencia de dos dinámicas: la primera de convergencia entre modelos de protección social y la segunda de resistencias causadas por las características del propio régimen.

Para conocer los resultados se ha elaborado un contexto de la situación previa a la crisis, se ha expuesto como son las dinámicas de resistencia o cambio dentro de los Regímenes del Bienestar y se ha elaborado un análisis documental con ayuda del programa Atlas.ti. Esto ha ayudado a conocer en profundidad si las hipótesis alternativas del trabajo pueden considerarse válidas.

Dicho análisis, en el que se recogen todas las modificaciones sobre las prestaciones por desempleo entre los años previos al 2008 hasta el 2013 en España y el Reino Unido, permite observar que ha habido un conjunto de reformas relacionadas con el ideario neoliberal. El neoliberalismo, en consecuencia, se presenta como elemento clave para entender las reformas en las prestaciones que ha afectado, en su mayoría, a España. La diferencia entre las modificaciones (mayor número en España que en el Reino Unido) se considera en este trabajo debido a que el país británico ya partía de una base acorde a muchos preceptos neoliberales. Este es visto, por el Estado español, como un modelo a seguir.

La investigación ha identificado tres grupos acorde con el tipo de reformas (si han implicado un cambio general o han existido resistencias) y los aspectos del neoliberalismo que han podido influenciar a estas reformas. El primer grupo sería correspondiente a aquel conjunto con mayores reformas, que más influencia del ideario neoliberal padece, como son las sanciones y las condicionalidades dentro de las prestaciones por desempleo, la llamada activación. El segundo respondería a aquellos apartados que han sufrido ciertas modificaciones, pero ha mantenido algunos aspectos. Son identificables en este apartado, la reducción de la prestación pasados los seis primeros meses o la reducción del porcentaje de contribución.

Por último, se identificaría el grupo de las resistencias, aquellos apartados que no se han visto modificados como han sido el acceso y la duración de las prestaciones. Esta

resistencia implica que el ideario neoliberal no ha tenido una influencia notoria sobre estas leyes.

Tras exponer los siguientes puntos, considero que la convergencia entre sistemas no ha sido total, se han visto principalmente afectados por la influencia neoliberal aquellos aspectos relacionados con la activación, la responsabilidad individual y la individualización de la prestación, es decir, los condicionantes a cumplir bajo la amenaza de sanciones. También aquellos aspectos relacionados con una mayor libertad para las empresas.

Por el contrario, como se expone en la hipótesis específica 2, existen resistencias que hacen mantener ciertas características de los sistemas de protección social. En este sentido, se observan que aquellos sectores relacionados con la acción del estado se ven menos influidos. Pese a que el porcentaje de retribución se reduce pasados los 6 meses a un 50% (antes era el 60%), no hay cambios mayores destacables. El acceso y la duración son otros aspectos que no han tenido un cambio real.

Como conclusión, se aceptan las hipótesis específicas y general, al considerar que ha habido una convergencia “a la baja” (Adelantado y Calderón, 2005), en tanto que uno de los países (Reino Unido) ha mantenido una posición asistencial mínima (característica del régimen liberal) y el segundo (España) ha reducido las prestaciones para tratar de paliar la recesión económica de 2008. A su vez, que esta convergencia ha sido moderada, debido a las resistencias del propio modelo y que la influencia del ideario neoliberal ha sido determinante para entender el conjunto de modificaciones sobre las prestaciones al desempleo.

9. Bibliografía

- Adelantado, J., & Calderón, E. (2006). Globalización y estados del bienestar: ¿respuestas semejantes a problemas parecidos?. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23(2), 15 - 44.
<https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA0505220015A>
- Aguilar-Hendrickson, M.; Arriba González de Durana, A. (2020). Out of the wilderness? The coming back of the debate on minimum income in Spain and the Great Recession. *Soc Policy Adm.* 2020; 54: 556– 573. <https://doi.org/10.1111/spol.12605>
- Arancibia Fernández, Freddy (2011). Flexibilidad laboral: Elementos teóricos para su análisis. *Revista de Ciencias Sociales (CI)*,(26),39-55. ISSN: 0717-2257.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70822578003>
- Barbier, J. C.; Ludwig-Mayerhofer, W. (2004). *Introduction. European Societies*, 6(4), 423–436. doi:10.1080/1461669042000275845
- Clasen, J., & Clegg, D. (2006). Beyond activation reforming European unemployment protection systems in post-industrial labour markets. *European Societies*, 8(4), 527–553. <https://doi.org/10.1080/14616690601002582>

- Crouch, C. 2009. 'Privatized Keynesianism: an unacknowledged policy regime', *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 11(3): 382-399. DOI: 10.1111/j.1467-856x.2009.00377.x
- Eichhorst, W., Konle-Seidl, R. 2008. Contingent Convergence: a Comparative Analysis of Activation Policies, *IZA discussion papers*, no. 3905, 1-30. 10.2139/ssrn.1318864
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press. De: <https://oxford-universitypressscholarship-com.ure.uab.cat/view/10.1093/0198742002.001.0001/acprof-9780198742005-chapter-5>
- Gallie, D., Paugam, S., & Jacobs, S. (2003). Unemployment, poverty and social isolation: Is there a vicious circle of social exclusion? *European Societies*, 5(1), 1–32. <https://doi.org/10.1080/1461669032000057668>
- Greer, I. (2015). Welfare reform, precarity and the re-commodification of labour, *Work, Employment and Society*, 30(1), 162-173. 10.1177/0950017015572578
- Hall, P. H., & Soskice, D. (2006). A propósito de los capitalismos contemporáneos: Variedades de capitalismo: Algunos aspectos fundamentales. *Desarrollo Económico*, 45(180), 573–590. <https://doi.org/10.2307/3655881>
- Harvey, D. (2007). *A Brief History of Neoliberalism* (4a ed.). Oxford University Press, USA.
- Harvey, D. (2010). *A Companion to Marx's Capital* (1a ed.). Verso.
- Lefresne, F. (2010). A comparative overview of unemployment benefit: striving to provide security for employees in their career paths. En Lefresne, F. (Cord.) *Unemployment Benefit Systems in Europe and North America*. (pp.9-43). UTB. <https://www.etui.org/cite-page/31832>
- Lefresne, F. (2010). United Kingdom - The limited protection offered by unemployment Benefit. En Lefresne, F. (Cord.), *Unemployment Benefit Systems in Europe and North America*. (pp. 175-189). UTB. <https://www.etui.org/cite-page/31832>
- Miguélez, F (2016): Las llamadas políticas pasivas. *Anuario IET y Relaciones Laborales*, Vol.3, 40-55. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/aiet.38>
- Miguélez, F. (2015). Introducción: políticas de empleo en España, 2012-2014. En Miguélez, F. (Cord.), *Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014*.(pp.1-16). <https://ddd.uab.cat/record/142871/export/ht>
- Rubery, J. (2011). Reconstruction amid deconstruction: or why we need more of the social in European social models. *Work, Employment and Society*, 25(4), 658–674. <https://doi.org/10.1177/0950017011419718>

- Sigrid Leitner (2003) Varieties of familialism: The caring function of the family in comparative perspective, *European Societies*, 5:4, 353-375, DOI: [10.1080/1461669032000127642](https://doi.org/10.1080/1461669032000127642)
- Verd Pericás, J. M., & López Roldán, P. (2008). La eficiencia teórica y metodológica de los diseños mulimétodo. *Empiria. Revista De metodología De Ciencias Sociales*, (16), 13–42. <https://doi.org/10.5944/empiria.16.2008.1388>
- Vincent, C. (2010). Spain - Attempting to adapt unemployment insurance to a flexible labour market. En Lefresne, F. (Cord.), *Unemployment Benefit Systems in Europe and North America*. (pp. 199-203). UTB. <https://www.etui.org/cite-page/31832>

10. Documentos analizados

- Real Decreto Legislativo 1/1994, Ley General de la Seguridad Social, Boletín Oficial del Estado, núm. 154 (1994)
[BOE-A-1994-14960](https://www.boe.es/boe/A-1994-14960)
- Real Decreto Legislativo 5/2000. Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social, Boletín Oficial del Estado, núm. 189 (2000).
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-15060>
- Orden TAS/29/2006. Normas a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, Boletín Oficial del Estado, núm.17 (2006). <https://www.boe.es/eli/es/o/2006/01/18/tas29>
- Orden TAS/31/2007. Normas a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, Boletín Oficial del Estado, BOE-A-2007-1113 (2007).
<https://www.boe.es/eli/es/o/2007/01/16/tas31>
- Orden TAS/76/2008. Normas a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, Boletín Oficial del Estado, BOE-A-2008-1466 (2008).
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-1466>
- Orden TIN/41/2009. Normas a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, Boletín Oficial del Estado, BOE-A-2009-1169 (2009).
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-1169>
- Orden TIN/25/2010. Normas a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional. Boletín Oficial del Estado. BOE-A-2010-729 (2010).
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-729>
- Orden TIN/41/2011. Normas a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional. Boletín Oficial del Estado, BOE-A-2011-1009 (2011).
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-1009>

- Orden ESS/81/2012. Normas a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, Boletín Oficial del Estado, BOE-A-2012-1791 (2012).
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-1791>
- Orden ESS/56/2013. Normas a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, Boletín Oficial del Estado, BOE-A-2013-835 (2013)
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-835>
- Jobseeker's Act 1995, UK Public General Acts (1995).
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1995/18/part/I/1995-12-12>
- Welfare Reform Act 2012, UK Public General Acts (2012).
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/5/introduction/2012-03-08>
- Contribution Act 2012, UK Public General Acts (2012).
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/19/contents>

ANEXOS

Anexo 1. Codificación

Grupo de Códigos	Códigos	Significado
Neoliberalismo	Activación	Aumento progresivo de la dependencia entre las prestaciones por desempleo y las actividades de búsqueda de trabajo, aceptar una oferta o participar en los esquemas de políticas activas de empleo
	Desregulación	La modificación supone un beneficio para las empresas
	Individualización	Las reformas implican que se individualice la prestación
	Mercantilización	Mayor acción del servicio privado o del mercado en proveer servicios.
Prestaciones por desempleo	Duración	Tiempo en el que se percibe la prestación
	% de cotización	% del salario y del presupuesto del empleador que se va a la Seguridad Social
	% de retribución	Cálculo sobre el % del último salario que se percibe a modo de prestación
	Acceso	Requisitos de acceso para la prestación

	Cuantía prestaciones	Cantidad de la prestación por desempleo
	Condicionalidad	Conjunto de condicionantes a hacer para percibir la prestación completa
	Sanciones	Castigo por no cumplir ciertas cuestiones relacionadas con el tiempo desempleado

Fuente: Elaboración propia

Anexo 2. Leyes Empleadas para el estudio

País	Ley	Modificaciones
España	Ley General de Seguridad Social	2002, 2004, 2007, 2010, 2012, 2013.
	Real Decreto Legislativo 5/2000, sobre las sanciones y infracciones a la Seguridad Social	2003, 2010, 2012, 2013
	Normas a la cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional de los Presupuestos Generales del Estado entre los años 2006 y 2013	2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013
Reino Unido	Jobseeker's Act 1995	2006, 2008, 2010, 2011, 2013
	Welfare Reform Act 2012	2012, 2013
	Contribution Act 2002	2002, 2010

Fuente: Elaboración propia