



La Influencia de la Unión Europea a través del Semestre Europeo en la Configuración del Modelo de Estado y de la Universidad en el Contexto Español

Alexandra Carrasco-González

Universidad de Valencia

España

Citación: Carrasco-González, A. (2023). La influencia de la Unión Europea a través del Semestre Europeo en la configuración del modelo de estado y de la universidad en el contexto español. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 31(5).

<https://doi.org/10.14507/epaa.31.7129>

Resumen: Este trabajo analiza la influencia que ejerce la Unión Europea (UE) como organismo supranacional, en la reconfiguración de las políticas estatales, incluidas las políticas de educación superior, centrándonos en el contexto español. En concreto, se estudia el Semestre Europeo, instrumento que utiliza la UE para dictaminar orientaciones a los Estados miembros tras la crisis del euro de 2011, en políticas económicas, de empleo y de competitividad, así como su influencia en las reformas de educación superior y en la adopción de postulados neoliberales. El método utilizado se centra en el examen de las políticas aprobadas en el marco del Semestre Europeo dentro del contexto español, desde 2011 hasta 2021. Como principales resultados resaltamos, en España tras la crisis del euro de 2011, bajo el gobierno del Partido Popular y la puesta en marcha del Semestre Europeo, se aprobaron políticas que suponían un acercamiento del Estado a posturas minimalistas y postulados neoliberales. Asimismo, en el campo de la educación superior, el Semestre Europeo, de un modo indirecto, ha significado un mecanismo mediante el cual la UE influye en el diseño de las políticas de educación superior, orientándolas a la creación de universidades que permitan a los Estados nacionales ganar una mayor competitividad en la economía del conocimiento.

Palabras clave: Unión Europea; Semestre Europeo; políticas educativas; universidad

The influence of the European Union through the European Semester on the configuration of the state and university model in the Spanish context

Abstract: This article analyses the influence carried out by the supranational body of the European Union (EU) on the reconfiguration of state policies, including higher education policies. With a focus on the Spanish context, this study examines the European Semester, an instrument used by the EU to issue guidelines on economic, employment and competitiveness policies to member states since the 2011 euro crisis, and its influence on higher education reforms and the adoption of neoliberal policies. The method for this study involved an examination of policies related to the European Semester that were approved in Spain between 2011 and 2021. The results demonstrate how Spain, under the government of the Popular Party and following the launch of the European Semester, approved political forums that involved an approximation of the State to minimalist positions and neoliberal postulates. Similarly, the field of higher education, and the European Semester, indirectly created a mechanism through which the EU influences the conception of higher education policies, guiding universities to allow member states to become more competitive and financially knowledgeable.

Keywords: European Union; European Semester; educational policies; university

A influência da União Europeia através do Semestre Europeu na configuração do modelo de estado e universidade no contexto espanhol

Resumo: Este artigo analisa a influência exercida pela União Europeia (UE) como órgão supranacional, na reconfiguração das políticas de Estado, incluindo as políticas de ensino superior, com foco no contexto espanhol. Especificamente, é estudado o Semestre Europeu, instrumento utilizado pela UE para ditar orientações aos Estados-Membros após a crise do euro de 2011, nas políticas económicas, de emprego e competitividade, bem como a sua influência nas reformas do ensino superior e na adoção de postulados neoliberais. O método utilizado centra-se no exame das políticas aprovadas no quadro do Semestre Europeu no contexto espanhol, de 2011 a 2021. Como principais resultados destacamos, em Espanha após a crise do euro de 2011, sob o governo do Partido Popular e o lançamento do Semestre Europeu, foram aprovadas políticas que envolviam uma aproximação do Estado a posições minimalistas e postulados neoliberais. Da mesma forma, no campo do ensino superior, o Semestre Europeu, de forma indireta, tem significado um mecanismo através do qual a UE influencia a concepção das políticas de ensino superior, orientando-as para a criação de universidades que permitam aos Estados ganhar maior competitividade no conhecimento económico.

Palavras-chave: União Europeia; Semestre Europeu; políticas educacionais; universidade

La Influencia de la Unión Europea a través del Semestre Europeo en la Configuración del Modelo de Estado y de la Universidad en el Contexto Español

La presente investigación parte de la consideración de que los procesos de privatización y mercantilización en la universidad se deben principalmente a un cambio de paradigma representado por la globalización neoliberal, que modifica sin precedentes el papel del Estado a escala nacional e internacional (Dale, 2007) y, en paralelo, su papel y funciones con la educación superior.

En el ámbito nacional, se ha dado una reconfiguración del modelo de Estado, basándose en la crítica al Estado de Bienestar Keynesiano y con fundamento en postulados neoliberales, desarrollando un modelo de Estado Neoliberal, que principalmente ha sido definido desde sus diferentes características como Estado Eficaz, Estado Mínimo y Estado Competitivo. Desde

estas nuevas modalidades, se han creado políticas de educación superior que suponen una introducción de la ideología neoliberal, promoviendo el uso de prácticas promercado y la privatización la educación superior pública (Carrasco-González, 2020).

En el contexto internacional, uno de los mayores impactos de la globalización sobre los Estados ha sido la pérdida de capacidad estatal para crear políticas nacionales independientes (Dale, 2007), de forma que se ha producido una cesión de responsabilidades a los organismos supranacionales (Tarabini-Castellani y Bonal, 2011). Desde esta lógica, las organizaciones se convierten en nuevos agentes que intervienen en el diseño de las políticas, incluidas las educativas. Asimismo, a la hora de diseñar las políticas de educación superior, parece existir cierta orientación de carácter global que se centra en la repartición de costes, la rendición de cuentas y la búsqueda de calidad y eficacia. Cuestiones todas ellas que muestran un acercamiento a una misma ideología: el neoliberalismo, y que en las últimas décadas han cobrado un gran peso por el apoyo que recibe de algunos organismos supranacionales.

Este hecho está dando lugar a nuevos modelos de gobernanza en la educación superior, que se centran en otorgar un mayor papel a los organismos internacionales en la configuración de políticas de educación superior y suponen, por lo tanto, una cesión de responsabilidades del ámbito nacional al internacional.

Autores como Valle (2012) han denominado esta línea de trabajo como Política Educativa Supranacional, que tiene como objeto de estudio las políticas educativas de los organismos internacionales, entendiendo como política educativa «cualquier acción en materia educativa, o de enseñanza o formación, que se ponga en marcha desde estos organismos, o bien cualquier propuesta que surja desde ellos como recomendación de carácter global para la educación, la enseñanza o la formación» (Valle, 2012, p. 117).

Existen varias investigaciones centradas en la influencia de los organismos supranacionales sobre la política educativa que han proliferado en los últimos años. Entre ellas, destacamos el monográfico *Educación Supranacional*, de la *Revista de Pedagogía Bordón* (2015), además de otros (Asenjo-Gómez, 2018; Dávila-Balsera et al., 2015; Fernández, 2011; Manso et al., 2019; Monarca y Manso, 2015; Valle, 2012; Valle y Manso, 2013).

De igual modo, el trabajo Carrasco-González (2017) contribuía a este campo estudiando las diferentes formas mediante las que la Unión Europea (UE) influye en la política educativa, apoyándonos en los diferentes mecanismos o categorías propuestas por autores como Dale (2007) o Valle (2014), así como algunas de las reformas adoptadas en el contexto español en este ámbito. En concreto, en esta investigación nos centramos en destacar la influencia que ejerce la UE en política educativa mediante el Semestre Europeo y su impacto en el contexto español. Este mecanismo no está directamente relacionado con la política educativa, pero de un modo indirecto, ejerce influencia marcando las preferencias y directrices de la UE sobre diferentes ámbitos, entre ellos, la educación superior. Ejerciendo, de este modo, una influencia que interpretamos, apoyándonos en los mecanismos de Dale (2007), como una *imposición*.

La presente investigación, por lo tanto, supone un avance del trabajo citado (Carrasco-González, 2017), y en concreto, pretende contribuir en este campo de estudio examinando el papel de la UE en la transformación del modelo de Estado español y en el desarrollo de políticas que suponen la implementación de un modelo de universidad más competitivo en la economía del conocimiento.

La Influencia de la UE en las Políticas de Educación Superior Nacionales a través del Semestre Europeo

¿Qué es el Semestre Europeo?

El Semestre Europeo es un mecanismo que introdujo la Unión Europea como respuesta a la situación de inestabilidad económica que presentaban algunos países europeos tras la crisis financiera de 2008 y a la denominada crisis del euro de 2011. Este mecanismo implantaba un

nuevo modelo de gobernanza económica a través de la coordinación de políticas macroeconómicas y otros ámbitos fundamentales, entre la UE y los países miembros (Czubala y Martínez, 2020).

Este instrumento se aprobó dentro del marco de la Estrategia Europa 2020 (E2020) mediante la que se pretendía que la UE saliera más fuerte de la crisis económica y tenía como principal objetivo orientar su economía hacia un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo. E2020, a diferencia de la anterior Estrategia Lisboa, surge en un contexto de crisis financiera que obliga a adoptar diferentes respuestas. La nueva estrategia, planteada para el siguiente decenio (2010-2020) puso el foco de atención en las políticas económicas con el principal objetivo de evitar la caída económica del conjunto de países europeos, pero también en los ámbitos fundamentales que permitan a la UE alcanzar un crecimiento económico sostenible y tener una mayor competitividad económica. Dichos ámbitos son la educación superior y la innovación, convirtiéndolos, por lo tanto, en ejes centrales de la reforma europea.

De esta forma, el Semestre Europeo tenía como principal objetivo brindar apoyo a la estabilidad económica y responder a la devastadora situación económica en la que se encontraban algunos países europeos tras la crisis del euro en 2011. Es conocido como Semestre Europeo, porque hace referencia al período de seis meses del año en el que se coordinan las políticas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales de los Estados miembros.

Desde su puesta en marcha en 2011, sus primeros años se centró en dar prioridad a directrices de contención del gasto público y austeridad presupuestaria, pero también a reforzar ámbitos que fomentaran la competitividad y el crecimiento económico, como la educación, la innovación, la investigación y el desarrollo tecnológico (EUCO 10/1/11).

De hecho, el presidente de la Comisión Europea en marzo de 2009, José Manuel Durão Barroso, en una reunión de la European University Association señalaba que sería un error recortar el gasto público y privado en educación e investigación durante la crisis económica ya que podría tener un efecto negativo en el crecimiento futuro, señalando que el incremento en la inversión en educación e investigación ayudaría a Europa a salir de la crisis de una forma más rápida y mejor (Consejo de Universidades, 2010).

Este instrumento vela por el cumplimiento por parte de los Estados miembros, de un conjunto de directrices, denominadas como Directrices Integradas, marcadas desde el Consejo sobre dos núcleos centrales: políticas económicas y políticas de empleo. Dichas directrices, deben quedar definidas en los Programas Nacionales de Reforma (PNR) y Programas de Estabilidad (plan presupuestario de tres años para los países de la eurozona) que presenta cada país anualmente a la UE. Estas directrices a su vez constituyen la base de cualquier recomendación específica que el Consejo de a los Estados miembros. Además, mide los logros de cada país en los objetivos propuestos en E2020, entre los que se encuentran dos relacionados con la educación superior: alcanzar niveles de inversión del 3 % de PIB en I+D (investigación y desarrollo) y que al menos, el 40 % de la generación más joven tenga estudios superiores completos para el año 2020.

El conjunto de documentos que componen el Semestre Europeo son:

- Directrices Integradas. Son las directrices marcadas desde el Consejo sobre políticas económicas y políticas de empleo a los Estados miembros durante un periodo de tiempo (cuatro años o según se considere).
- Prioridades económicas generales y orientaciones estratégicas a los Estados anualmente, fijadas por la Comisión Europea. Denominadas como Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento (EPAC, y en sus siglas en inglés AGS).
- Programas Nacionales de Reforma (PNR) y Programas de Estabilidad (plan presupuestario de tres años para los países de la eurozona), que presenta cada país anualmente a la UE. En los PNR queda reflejado todas las reformas aprobadas por el país para cumplir con las directrices marcadas, y en los

Programas de Estabilidad sus presupuestos nacionales para dar garantía de su estabilidad económica.

- Recomendaciones específicas de la Comisión a cada país según sus PNR, y aprobadas por el Consejo Europeo anualmente.

En el mes de abril, todos los Estados miembros tienen que presentar a la Comisión Europea y al Consejo de ministros de la UE sus Programas Nacionales de Reforma y sus Programas de Estabilidad. Estos programas detallan conjuntamente las políticas específicas de cada país desarrolladas para impulsar el crecimiento económico y el empleo, así como para corregir posibles desequilibrios económicos, además de las normas presupuestarias generales, todo ello en consonancia con la Estrategia Europa 2020. Por lo que los países también debían incluir medidas que ayudaran a garantizar los objetivos planteados en la E2020, así como de sus siete iniciativas.

Cabe resaltar que los Programas de Estabilidad se presentaban desde la aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 1997, y que a partir la crisis financiera de 2008 se reformó el pacto, endureciéndose los mecanismos de supervisión multilateral de las políticas fiscales nacionales (Maria Chiodi, 2015). De hecho, el Semestre Europeo como parte de la superación de la crisis económica y para poder garantizar la estabilidad económica y las finanzas públicas, empujada a los Estados miembros a aplicar grandes reformas económicas encaminadas a la reducción del gasto público y a programas de ajuste estructural para controlar el déficit. Estas reformas quedaban justificadas como la mejor forma de superar la crisis económica, y como medidas temporales hasta que se diera la recuperación económica (2010/410/UE).

Además, para aquellos países que formaban parte del Pacto de Euro Plus firmado en 2011, también llamado Pacto de Competitividad o Pacto por el Euro, mediante el cual se comprometían a llevar a cabo una lista de reformas encaminadas a la mejora fiscal y competitividad, en sus Programas Nacionales de Reforma, como era el caso de España, también incluirían reformas encaminadas a mejorar la competitividad, centrándose en los principales ámbitos que generan una mayor competencia nacional (EUCO 10/1/11), y donde la educación superior cobra un gran protagonismo.

Este mecanismo, por lo tanto, se basa en dos pilares, por un lado, un enfoque que combina prioridades y objetivos principales a nivel general, y por otro lado, informes específicos anuales a cada país, para ayudarle a asegurar su crecimiento económico y tener unas finanzas públicas sostenibles, así como a alcanzar los objetivos planteados en E2020. La UE por lo tanto con el Semestre Europeo, introdujo un nuevo elemento, en el que elaboraría recomendaciones específicas por país, “pudiendo emitirse advertencias políticas en caso de respuesta inadecuada” (COM [2010] 2020, p. 6).

¿Cómo Ejerce la UE su Influencia Mediante el Semestre Europeo y cómo Influye en las Políticas Educativas?

El Semestre Europeo, al efectuarse entre la UE y de forma individualizada con cada uno de los países, fomenta la implementación de las preferencias y objetivos de este organismo, junto con el control sobre las políticas de los Estados miembros, ya que le permite llevar un seguimiento detallado del desempeño nacional y las reformas adoptadas, convirtiéndose en un sistema de vigilancia y cumplimiento estricto de las directrices marcadas (Czubala y Martínez, 2020). De este modo, actúa como una herramienta de imposición unilateral a través de las recomendaciones sobre los Programas Nacionales de Reforma (PNR).

El Consejo Europeo publica las orientaciones generales sobre las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros, y aprueba los planes de reforma nacionales enviados por cada país, emitiendo las rectificaciones oportunas cuando considerara que las reformas adoptadas en el país no son las adecuadas para conseguir un crecimiento económico sostenible y una mayor competitividad económica.

Como hemos explicado las directrices integradas constituyen una importante contribución a la consecución de los objetivos E2020, y se focalizaban en dos ámbitos principales, el económico y empleo, y para aquellos países que han firmado el Pacto de Competitividad o Pacto por el Euro, en un tercer ámbito, el fomento de la competitividad. La UE tiene competencias para emitir reformas en dichos ámbitos, pero carece de competencias para realizar reformas políticas en el ámbito educativo, si bien, algunas de esas directrices, por su estrecha relación a la educación superior y a la universidad, terminan introduciendo modificaciones en este ámbito.

Detallemos en qué sentido influyen las directrices marcadas en los ámbitos económico, de empleo y competitivo, en la educación superior. En política económica, mediante el establecimiento de fuertes medidas de contención de gasto público, algunos países podían verse obligados a reducir el gasto educativo o utilizar estas directrices para justificar recortes. En políticas de empleo, la UE marcaba directrices para fomentar la calidad de los sistemas de educación y formación, así como flexibilizarlos, a fin de adaptarlos a las exigencias del mundo empresarial y laboral. Por último, en políticas que estimularan el crecimiento económico, este organismo priorizó y determinó la I+D+i (investigación, desarrollo e innovación) como ámbito estratégico para la recuperación económica, otorgando a las universidades un papel fundamental, e introduciendo reformas que enfatizan un modelo de universidad más competitivo.

De este modo, mediante el Semestre Europeo, se llevaba a cabo una vigilancia para el cumplimiento de las directrices marcadas tanto en las políticas económicas, de empleo como en las de competitividad, y a través de estos ámbitos los países introducen cambios en las políticas de educación superior.

En conclusión, este mecanismo es una evidencia de la aparición de nuevos modelos de gobernanza en política educativa, centrados en otorgar un mayor protagonismo a los organismos internacionales y una transferencia de competencias desde el ámbito nacional al europeo, en la medida en que las instituciones europeas tienen tareas centrales en la definición y control de procesos.

Reformas Políticas Introducidas por España en el Marco del Semestre Europeo y Objetivos E2020 (2011-2021)

En base a lo anterior, las reformas en el marco del Semestre Europeo se podían clasificar en tres bloques que podían afectar al ámbito de la educación superior: reformas en el ámbito económico, orientadas tanto a la contención del gasto público como la modernización de las administraciones públicas; reformas en el ámbito de políticas empleo, en concreto, para la mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario, así como aquellas en relación a la consecución del objetivo educativo E2020; y reformas para el fomento de la competitividad en I+D y consecución del objetivo investigación de la E2020.

A continuación, mostramos un resumen de las reformas que, a nuestro juicio, son las más relevantes, desarrolladas en cada ámbito en el marco del Semestre Europeo en España, desde su comienzo en 2011 hasta el Programa Nacional de Reformas (PNR) más actual presentado en el momento que realizamos esta investigación, en 2021, que de algún modo, introducen modificaciones en el ámbito universitario o suponen un acercamiento del modelo de Estado español a posturas más minimalistas.

El primer PNR en 2011, fue presentado por José Luis Rodríguez Zapatero, como presidente del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), pero la mayor parte de reformas tuvieron lugar en los PNR entre 2012 y 2018 bajo el Gobierno de Mariano Rajoy, presidente del Partido Popular (PP). El PNR del 2019 lo presentó el PSOE bajo la presidencia de Pedro Sánchez, y el del 2020 y 2021, el Gobierno de coalición de PSOE y Unidas Podemos (UP).

En los últimos PNR, de 2020 y 2021, se elaboraron atendiendo las necesidades del nuevo contexto caracterizado por la crisis de la COVID-19, por lo que las actuaciones y reformas se

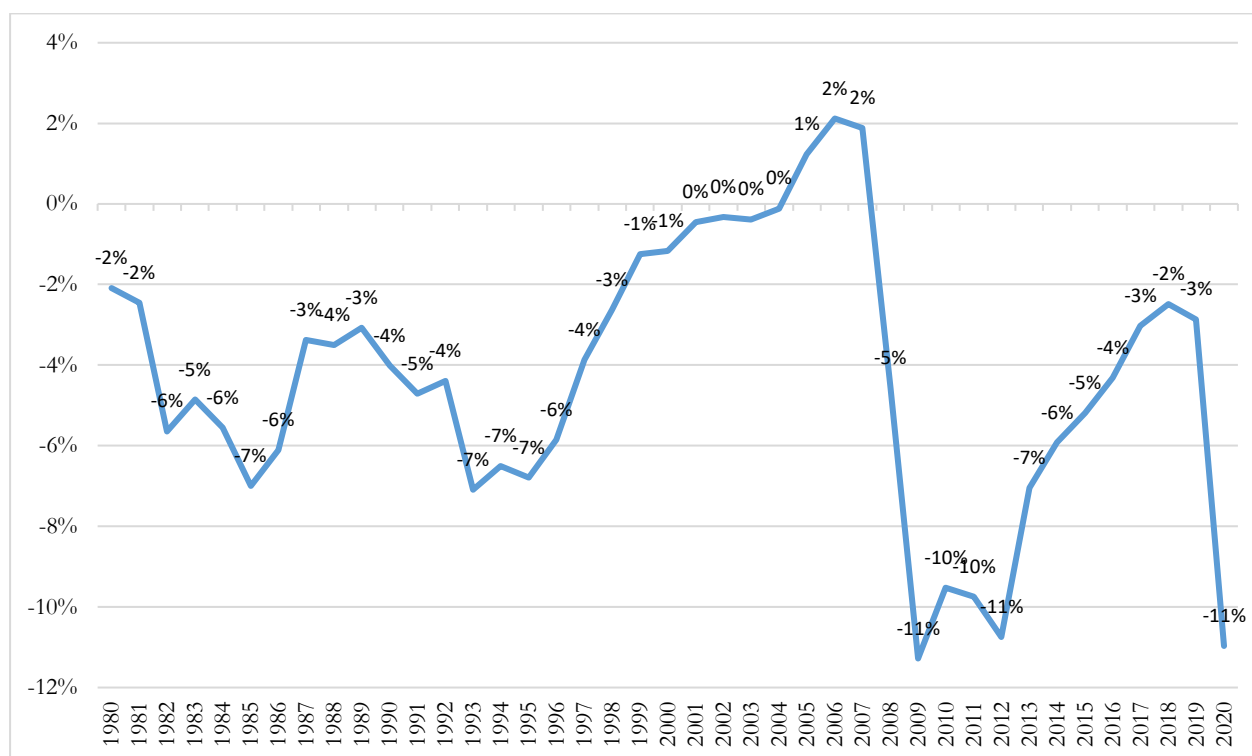
han dirigido a afrontar los retos socioeconómicos de la mencionada crisis y, por lo tanto, no se incorporan grandes reformas políticas en el ámbito universitario.

Conjunto de Reformas en el Ámbito Económico. Reformas para la Contención del Gasto Público y Modernización de las Administraciones Públicas

España, a través del Semestre Europeo, introdujo numerosas reformas políticas de ajuste estructural para corregir su déficit público y ajustarse a las normas de déficit de la Unión Europea. De hecho, si observamos la Figura 1 sobre el déficit público como porcentaje del PIB en España, nos podemos hacer una idea de la cantidad de recortes de gasto público que realizó entre 2011 y los años posteriores para corregir el déficit. También, cabe destacar los datos de déficit público de la Figura 1 para el año 2020 debido a la COVID-19 y que sin lugar dudas traerán graves consecuencias. Además, para que nos hagamos una idea, España presenta 119,9 % de deuda pública del PIB en 2020, siendo uno de los países con mayor deuda pública del mundo (Datosmacro). Las principales reformas económicas de contención de gasto público durante el Semestre Europeo, se introdujeron especialmente los cuatro primeros años: 2011, 2012, 2013 y 2014, tras la crisis del euro de 2011, tal y como se muestra en la Tabla 1.

Figura 1

Evolución del déficit público como porcentaje del PIB en España 1985-2020



Nota: Elaboración propia a partir de la base de datos estadística Datosmacro.

Tabla 1

Resumen Reformas más Relevantes en el Marco del Semestre Europeo para la Contención del Gasto Público y Modernización de las Administraciones Públicas en España (2011-2021)

Reformas para la contención del gasto público y modernización de las administraciones públicas	
Año y partido político	Ámbito económico
2011 – PSOE	RDL 8/2011, de 1 de julio de 2011, incluía una nueva regla del gasto aplicable a Estado, sus organismos y Entidades Locales. RDL 9/2011 de medidas para mejorar la calidad y cohesión del sistema nacional de salud, de consolidación fiscal y de elevación del importe máximos de los avales del Estado para 2011.
2011-2012 - PP	RDL 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria para la corrección del déficit público. Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones (2012).
2013 - PP	Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (2013). Informe CORA presentado al Consejo de Ministros de 21 de junio de 2013. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
Año y partido político	Ámbito educativo
2012 - PP	RDL 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

Nota: Elaboración propia a partir de la información de los PNR de España.

En primer lugar, el PSOE bajo el Gobierno de Zapatero, fue el partido político encargado de presentar el primer Programa Nacional de Reformas en el marco del Semestre Europeo, y durante su mandato hasta diciembre de 2011, introdujo algunas de las medidas para ajustarse a las recomendaciones específicas y nuevas premisas de la UE en disciplina fiscal y aprobando dos decretos.

El RDL 8/2011, de 1 de julio de 2011, incluía una nueva regla del gasto aplicable al Estado, sus organismos y entidades locales. La regla determinaba que el gasto computable (excluyendo los intereses de la deuda y el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo) no podría superar la tasa de crecimiento nominal a medio plazo en la economía española.

El RDL 9/2011, de 19 de agosto de 2011, de medidas para mejorar la calidad y cohesión del sistema nacional de salud, de consolidación fiscal y de elevación del importe máximos de los avales del Estado para 2011, incluía austeridad en la prestación farmacéutica y modificación del impuesto de sociedades.

Si bien, las principales reformas en políticas económicas se dieron primordialmente después de 2011, coincidiendo con un cambio de Gobierno. El 20 de noviembre de 2011 ganó las elecciones Mariano Rajoy como candidato del Partido Popular, quien gobernó hasta 2015.

Tras unas nuevas elecciones, Rajoy fue investido presidente en junio de 2018, mediante una moción de censura que terminó en investidura. Por lo que, en realidad, la mayor parte de reformas de contención de gasto público y del sistema financiero se aprobaron los primeros años del Gobierno de Rajoy.

A partir de 2011, España sobrepasó los límites impuestos por la UE de déficit y deuda pública, lo que le obligó a adoptar medidas correctivas más severas, que otros países que no presentaban niveles tan altos. Toda esta situación de agravio económico acabó con la aprobación de un préstamo financiero en 2012 bajo el mandato del Partido Popular (PP) con Mariano Rajoy, siendo el dinero empleado para el rescate financiero, con un total de 41 300 millones de euros desembolsados por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Este país, a diferencia de otros países europeos que tuvieron que ser forzosamente rescatados, no recibió un rescate del país como tal, sino como un préstamo que actuó como fondo de rescate para diferentes entidades del sistema bancario.

En diciembre de 2011 se aprobó el Real Decreto Ley (RDL) 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria para la corrección del déficit público, que, entre otras, incluía la congelación del sueldo a los funcionarios y de la tasa de reposición de las plantillas; extensión de la jornada laboral; aplazamiento de la aplicación de la Ley de Dependencia; aplazamiento del incremento de las pensiones de viudedad; aplazamiento de la ampliación del permiso de maternidad; etc. Así como medidas para el incremento de la recaudación mediante la elevación del IRFP (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas), tributación del IBI (Impuesto de Bienes e Inmuebles) o del gasóleo profesional.

En 2012, además, se promulgó una nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, de 27 de abril, que desarrolla el nuevo art. 135 de la Constitución Española reformado en 2011, estableciendo la prohibición de que el Estado o las comunidades autónomas (CC. AA) incurran en un déficit estructural superior al establecido por la Unión Europea. Esta ley tenía como objetivo garantizar la sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria, para lo que incluía el ordenamiento jurídico del Tratado sobre estabilidad, coordinación, y gobernanza de la Unión Monetaria.

El 21 de junio de 2013 se presentó al Consejo de Ministros el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (Informe CORA) que incluía 221 medidas. Para la ejecución de las mismas se creó la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA). Dichas medidas se agrupaban en cuatro bloques: racionalización del sector público, simplificación administrativa, eliminación de duplicidades y centralización de la contratación, entre otras.

La Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, de 9 de diciembre de 2013, introdujo reformas instruccionales en dos ámbitos públicos: por un lado, mejora la transparencia y la rendición de cuentas; y, por otro lado, se da una serie de obligaciones mínimas de buen gobierno y de gestión de recursos públicos. Esta ley exigía a las administraciones públicas, incluidas las universidades, la publicación de la información sobre sus funciones, normativa y estructura organizativa, además de instrumentos de planificación y evaluación del grado de cumplimiento. De esta forma, las Administraciones Públicas publicarán planes y programas anuales en los que fijarán objetivos concretos, así como las actuaciones para la consecución de los mismos. El grado de consecución de los objetivos tendrá que ser publicado junto con los indicadores de medida.

Por último, la Ley 27/13, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de 27 de diciembre, establecía, en todos los niveles de la Administración, reducciones en gastos de personal, de pensiones, sanitario, y también se racionalizó el sistema de atención a la dependencia. En materia de educación, se mantuvieron las medidas adoptadas en 2012 para mejorar la disciplina presupuestaria y garantizar una mayor eficiencia del gasto en educación que comentaremos en el siguiente apartado.

En cuanto a la modernización de las administraciones y servicios públicos en el ámbito educativo y, en concreto, en las universidades, se introdujeron las siguientes medidas:

- Régimen de dedicación del profesorado universitario.
- Aproximación de los precios públicos de los servicios académicos de las universidades al coste efectivo de los mismos.
- Incorporación del principio de estabilidad presupuestaria a las universidades.
- Limitación de incorporación de personal de nuevo ingreso en las universidades.
- Racionalización del número de titulaciones de grado universitario.

Para llevar a cabo estas medidas, el Gobierno aprobó el Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que introdujo mecanismos de flexibilidad que permitía a las comunidades autónomas racionalizar su gasto educativo para que fuera más eficaz.

Con el objetivo de racionalizar el régimen de dedicación del profesorado universitario para favorecer un mejor equilibrio entre docencia e investigación, se amplió el número de créditos a impartir en aquellos profesores que tuvieran una menor actividad investigadora.

La Ley Orgánica de Universidades recogía que la dedicación del profesorado universitario titular de Escuela Universitaria debía ser de 24 créditos al año. Los profesores a los que en un periodo de seis años no se les haya reconocido un tramo de investigación, tendrían que impartir 32 créditos en vez de 24, para compensar la falta de actividad investigadora. Además, para los profesores que tuvieran reconocido un tramo de investigación con excelencia, su dedicación se reduciría a 16 créditos.

En cuanto a la aproximación de los precios públicos, en el PNR 2012 se justificaba que el incremento del gasto en los últimos años no se había visto acompañado de una mejora de los resultados académicos de los alumnos, y para ello, mediante el Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, se introdujeron mecanismos de flexibilidad que permitía a las comunidades autónomas racionalizar su gasto educativo para que fuera más eficaz. Esta medida legislativa establecía que las comunidades autónomas podían establecer los precios públicos de matrícula, tanto para grado, másteres (para ejercer o no habilitantes), que cubrirían entre los siguientes porcentajes, mostrados en la Tabla 2, variando según el número de veces que te matricules.

Tabla 2

Límites de porcentaje de costes que pueden cubrir los precios públicos de matrícula, para Grado, Máster (habilitante y no habilitante) y según número de matrícula, tras la aprobación del Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril

Asignatura	Grado Universitario y másteres para ejercer (% costes)	Másteres no habilitantes (% costes)
Primera matrícula	15-25	40-50
Segunda matrícula	30-40	65-75
Tercera matrícula	65-75	65-75
Cuarta matrícula	90-100	65-75

Nota: PNR (2012), p. 110.

De este modo, se establecía por primera vez un sistema de horquillas para los precios públicos. Según el nuevo decreto, los precios públicos de los grados tenían que cubrir: entre el 15-25 % de los costes de primera matrícula; entre el 30-40 % de costes de segunda matrícula; entre el 65-75 % de los costes de tercera matrícula; y entre el 90-100 % de los costes a partir de la cuarta matrícula. En el caso de los másteres para primera matrícula, los precios públicos debían cubrir entre 40-50 % de los costes, y entre el 65-75 % para sucesivas matriculas.

Los precios públicos de matrícula podrían cubrir hasta el 100 % de los costes tanto en grado como en máster para estudiantes extranjeros que no tengan condición de residentes y no pertenecientes a países de la Unión Europea.

Tras la reforma de racionalización del gasto en materia educativa, el Gobierno incorporó el principio de estabilidad presupuestaria a las universidades públicas. Para ello, se adaptó el contenido de la Ley de Universidades al artículo 135 de la Constitución. De esta forma, las universidades estaban obligadas a aprobar un límite máximo de gasto anual, y el incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria podría llevar medidas punitivas.

Otras de las medidas para racionalizar los gastos de las universidades fue limitar la incorporación de personal de nuevo ingreso. Las universidades, cuando confeccionan sus presupuestos, deben presentar una relación de puestos de trabajo del personal de todas las categorías para especificar la totalidad de los costes de personal. Con la reforma, se exigía que aparecieran desagregados los costes del personal actual y los costes del personal de nuevo ingreso, que deberán ser autorizados por la comunidad autónoma correspondiente, además de ajustarse a la normativa de Oferta de Empleo Público.

Por último, se racionalizó el número de titulaciones por universidad, otorgando preferencia a las que tuvieran un cierto nivel de demanda. En el año 2012, España contaba con 79 universidades que ofertaban un total de 2.413 grados universitarios, lo que suponía, según los datos de la Conferencia de Rectores Universitario, un excedente de la oferta universitaria de alrededor del 13 por ciento. Por ello, la reforma proponía determinar la demanda (número mínimo de alumnos) adecuada para impartir una titulación, y los criterios concretos serían fijados por las CC. AA.

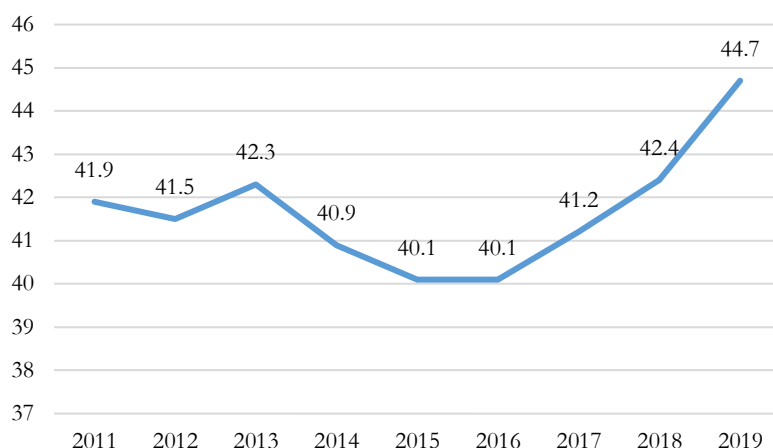
Conjunto de Reformas en Política de Empleo. Reformas para Mejorar la Calidad y Eficiencia del Sistema Universitario y el Objetivo Educativo E2020

Las reformas en políticas de empleo venían unidas al objetivo educativo de la Estrategia Europa 2020 de que al menos un 40 % de proporción de jóvenes (30-34 años) hubiera completado estudios terciarios en 2020. Muchas de las recomendaciones en políticas de empleo y para alcanzar el citado objetivo se focalizaron en aumentar el número de estudiantes en Formación Profesional, pero también se llevaron a cabo medidas específicas en el ámbito de educación superior.

El objetivo educativo de E2020, en 2011, cuando comienza el Semestre Europeo España, presentaba un 41,9 % en este indicador, por lo que ya había alcanzado el objetivo educativo de E2020. Por ello, este país planteó, como objetivo nacional en el PNR (2011), alcanzar una tasa de jóvenes con educación terciaria del 44 % para 2020, poniendo como objetivo intermedio para 2015, el 41 %. Como observamos en el siguiente gráfico (Figura 2), el objetivo en 2019, el último año del que se disponen datos, el mencionado objetivo había sido logrado.

Figura 2

Evolución del nivel de educación terciaria en España, grupo de edad 30-34 años



Nota: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Las reformas en el ámbito de educación superior se comenzaron a introducir a partir del PNR de 2012 con el PP, y debido a que se había superado el objetivo de la población universitaria que marcaba la E2020, se planteó que las reformas en este ámbito irían dirigidas a fomentar su excelencia, competitividad e internacionalización. Al mismo tiempo, mediante las reformas que se proponían, se atendía a mejorar el ámbito laboral, y en concreto, una de las líneas de actuación iba dirigida a mejorar la educación y formación. A continuación, mostramos el resumen de reformas en este ámbito en la Tabla 3.

Tabla 3

Resumen reformas más relevantes en el marco del Semestre Europeo para mejorar la calidad y eficiencia del sistema universitario y el objetivo educativo E2020 en España (2011-2021)

Reformas para mejorar la calidad y eficiencia del sistema universitario y el objetivo educativo E2020	
Objetivo: Modificación del régimen de becas y ayudas al estudio	
2013 - PP	RD 609/2013, de 2 de agosto, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2013-2014.
2020- Coalición (PSOE-UP)	RD 688/2020, de 21 de julio, por el que se establecían los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2020-2021
Objetivo: Flexibilización de los estudios universitarios para facilitar la internacionalización, la movilidad y la inserción profesional	
2015 - PP	RD 43/2015, por el que se modifica el Real Decreto 1393/2007, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.
2015 - PP	Estrategia para la Internacionalización de las Universidades Españolas (2015-2020).

Reformas para mejorar la calidad y eficiencia del sistema universitario
y el objetivo educativo E2020

Objetivo: mejorar el sistema de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades

2015 - PP RD 420/2015 (creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios)

Objetivo: Modificación de los precios públicos universitarios

2020-
Coalición
(PSOE-UP) Nueva política de precios públicos universitarios.

Nota: Elaboración propia a partir de la información de los PNR de España.

El PP se propuso como objetivo reformar el sistema de becas y ayudas al estudio, con el propósito de garantizar que aquellos alumnos que tuvieran talento y voluntad de estudiar pudieran hacerlo sin que sus circunstancias económicas fueran un obstáculo. El objetivo principal de su reforma era endurecer los requisitos académicos para ser beneficiario y mantener una beca, teniendo en cuenta en mayor medida el aprovechamiento académico.

Antes de la reforma, el alumnado podía beneficiarse de ayudas al estudio tan solo por haber aprobado la prueba de acceso a la universidad y, para renovar la beca, el único requisito académico era aprobar el 80 % de los créditos de los que estaban matriculados, y en el caso de arquitecturas e ingenierías, un 60 % de los créditos.

El nuevo Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2013-2014, modifica parcialmente el Decreto 1721, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

Las principales modificaciones de criterios académicos para la obtención de la beca a nivel universitario fueron que los beneficiarios de las becas que cubrían el importe de las matrículas debían acreditar un 5,5 de nota media, y para mantenerla en los otros cursos, el alumnado tenía que superar el porcentaje de créditos matriculados que oscilaba entre el 65 % para las ingenierías y hasta 90 % para algunas de las otras áreas.

En el caso de las becas que cubren más costes, la nota media debía ser de un 6,5. A partir de ahí, en la antigua normativa, para renovar la beca, el único requisito académico era aprobar, en la mayor parte de las carreras, un 80 % de los créditos matriculados, y en las ingenierías y arquitecturas, un 60 % de los créditos. Con la nueva normativa, para mantener la beca se debía superar la totalidad de los créditos matriculados en todas las ramas, excepto en enseñanzas técnicas, que bastaba con el 85 % de los mismos.

Mediante el Real Decreto 43/2015, se modifica el Real Decreto 1393/2007, que establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales y el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado. A partir del curso 2015-2016, las universidades podrían configurar de un modo más flexible su oferta formativa. De este modo, los grados que antes se exigía que, obligatoriamente, fueran de 240 créditos (cuatro años), con esta normativa, podían tener entre 180 y 240 créditos y tener una duración entre tres y cuatro años. En el caso de los másteres, antes, obligatoriamente, debían tener 60 créditos (un año), y a partir de esta normativa podrán tener entre 60 y 120 créditos con una duración entre uno o dos años. En el caso del doctorado, se establecía que era necesario para acceder a este nivel educativo los títulos universitarios oficiales de grado o equivalente, y de máster, y reunir entre ambas titulaciones 300 créditos.

Con esta reforma, se pretendía, principalmente, converger con la mayoría de los países del Espacio Europeo de Educación Superior y, al mismo tiempo, facilitar la internacionalización de la universidad y la movilidad educativa y profesional. Al mismo tiempo, con esta normativa se permitía adaptar los diferentes estudios universitarios a los diferentes sectores, y fomentar con ello la inserción laboral.

En 2015, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD), publicó la *Estrategia para la Internacionalización de las Universidades Españolas (2015- 2020)* para el horizonte 2020. Evidentemente, la citada estrategia tenía como principal objetivo impulsar la internacionalización del SUE (Sistema Universitario Español), mejorando la eficacia, excelencia y competitividad de las universidades españolas en el entorno global.

El documento mostraba un diagnóstico del SUE sobre su presencia a nivel internacional e identificaba los retos a afrontar en el nuevo entorno de competición a nivel internacional. En función de esos retos, el documento proponía objetivos y acciones concretas para su desarrollo. Los cuatro ejes estratégicos de actuación que marcaba eran: consolidar un sistema universitario altamente internacionalizado; aumentar el atractivo internacional de las universidades; promover la competitividad internacional del entorno; e intensificar la cooperación en educación superior con otras regiones del mundo.

Por último, bajo este Gobierno, mediante el RDL 10/2015 de 11 de septiembre se modificaba una disposición de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades algunas cuestiones respecto al sistema de acceso y provisión de puestos de Personal Docente Investigador (PDI) de las universidades públicas. Este decreto introdujo medidas para estimular la promoción y movilidad del personal docente e investigador. Y se convocaron ayudas aprobadas en Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, de la Agencia Estatal de Investigación, por 101 millones de euros para la contratación de investigadores mediante varias convocatorias del Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad. Por último, el RD 420/2015 flexibilizó aún más la creación de universidades privadas.

Con el Gobierno de Coalición (PSOE-UP) con el objetivo de reforzar el sistema de becas, el Gobierno incrementó su inversión en 1.900 millones de euros, lo que suponía un aumento del 22 % de inversión para el curso 2020-2021.

Otras de las medidas adoptadas por este Gobierno, fue una reforma del Sistema Estatal de Becas y Ayudas al Estudio, que modificaría algunas de las medidas adoptadas en 2012. Entre otros puntos, esta reforma en el ámbito universitario pretende: reformas para dar certidumbre sobre la cuantía de la beca en el momento de la matriculación, reforzar los instrumentos de financiación para el acceso a la universidad, y facilitar la movilidad y la residencia del alumnado de menos recursos en el acceso a los estudios universitarios (PNR, 2019). Esto quedó reflejado en el Real Decreto 688/2020, de 21 de julio, por el que se establecían los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2020-2021 y se modificaba parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establecía el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

Respecto a los precios públicos universitarios, el Consejo de Ministros, el 5 de mayo de 2020, derogó el sistema de horquillas de precios públicos universitarios aprobado por Mariano Rajoy a través del Real Decreto Ley 24/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público. Además, en el acuerdo del 27 de mayo de 2020 de la Conferencia General de Política Universitaria (CGPU), se determinó para el curso 2020-2021 una reducción del precio medio de las primeras matriculas de grado dando un margen de tres cursos, así como la prohibición de incrementarlos. Este acuerdo eliminaba, por lo tanto, el anterior sistema de horquillas, y establecía un nuevo método para los precios públicos de estudios universitarios fijando los límites máximos, que en el caso de grado, fue 18,46 euros por crédito para todas las CC.AA. En primera instancia, será para precios de primera matrícula de grado y, progresivamente, se implantará para las siguientes matrículas y para máster.

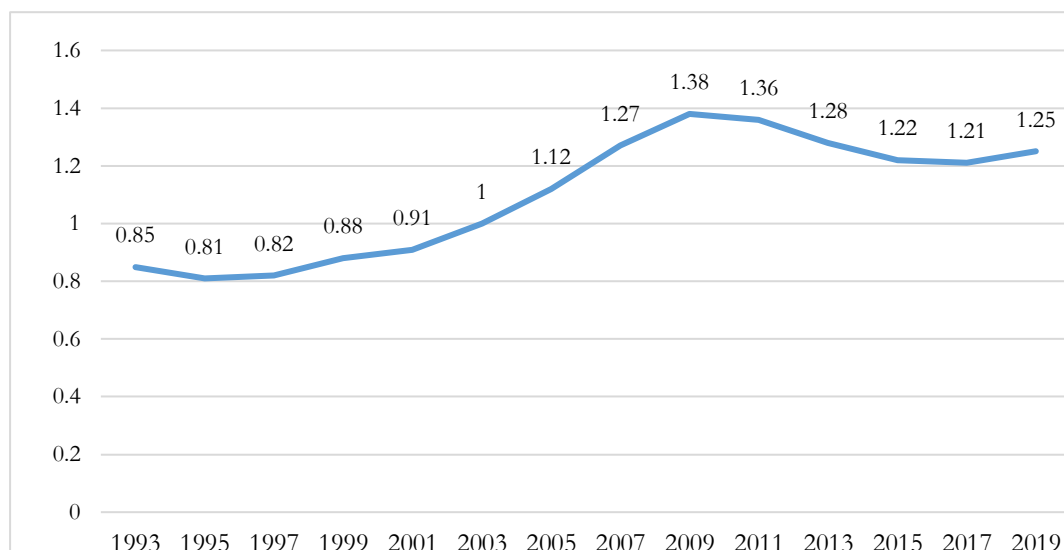
El principal motivo por el que se justifica la derogación del sistema de horquillas radicaba en que dicho sistema había provocado un aumento del precio medio del crédito universitario del 17 %, desde el curso 2012-2013 que entró en vigor hasta la actualidad, según afirmaba el Ministro de Universidades, Manuel Castells, en diferentes fuentes periódicas (Diario Lanza; Cadena SER; Europapress). Esta situación había inducido mayores desigualdades, disparidades entre los precios de las comunidades autónomas y dificultado el acceso a la educación superior.

Conjunto de Reformas para el Fomento de la Competitividad en I+D, y el Objetivo Investigación E2020

A pesar de los esfuerzos por parte de España para incrementar la inversión en I+D, como marcaba el objetivo investigación E2020, el resultado sigue siendo bastante escaso, con tan solo un 1,2 % del PIB para 2019. De hecho, si nos fijamos en la trayectoria (Figura 3) los niveles más altos se alcanzaron antes de la crisis del euro entre 2009 y 2010, con un total de 1,4 % del PIB en 2010 (INE). El Semestre Europeo junto con el objetivo investigación E2020, establecía como meta alcanzar el 3 % del PIB en inversión en I+D, pero España apenas ha conseguido mantener los mismos niveles de inversión, incluso los ha disminuido a partir de 2010, pasando de un 1,4 % a un 1,2 % del PIB en 2019. Este país ha considerado la I+D como ámbito esencial para ganar una mayor competitividad y salir del declive económico, pero tras crisis del euro en 2011, aunque no ha sido un sector muy castigado con medidas de contención de gasto público, tampoco se han logrado los compromisos que se establecieron. Incluso si comparamos los valores de inversión en I+D de la media europea de UE-28 (2 %) en 2018, España queda lejos de alcanzar esos niveles (Fundación CYD, 2019). En la Tabla 4, podemos encontrar el resumen de reformas políticas aprobadas en España para el fomento de la Competitividad en I+D y alcanzar el objetivo de investigación E2020.

Figura 3

Evolución del gasto en I+D en base al porcentaje del PIB en España



Nota: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Tabla 4

Resumen reformas más relevantes en el marco del Semestre Europeo para el fomento de la competitividad en I+D, y el objetivo investigación E2020 en España (2011-2021)

Ámbito de Reformas: Fomento de la competitividad en I+D y objetivo educativo E2020	
Año y partido político	Medidas para el fomento de la I+D (relacionadas con la universidad)
2011 - PSOE	Ley de Economía Sostenible de 2011. Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de 2011.
2012 - PP	Puesta en marcha de la Agencia Estatal para la Investigación.
2013 - PP	Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación (2013-2020). Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación (2013-2016). (Universidades de Excelencia María de Maeztu).
2014 - PP	Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española (2014-2015).
2018 - PP	Ayudas Beatriz Galindo.

Nota: Elaboración propia a partir de la información de los PNR de España.

En cuanto a las medidas a destacar para el fomento de la competitividad a través de la I+D, en el primer plan nacional de reformas de España, en 2011 con el PSOE, se planteaba como factor clave para mejorar la productividad y competitividad de la economía española mejorar el sistema de I+D, así como su inversión. Para ello, el Gobierno español llevó a cabo una serie de reformas estructurales en I+D, algunas de ellas ya en vigor como la Estrategia Estatal de Innovación (E21) y la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología, y otras nuevas, como Ley de Economía Sostenible (LES) y la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, que se encontraba en trámite parlamentario y entró en vigor ese mismo año (PNR, 2011).

En el primer plan de reformas, España se fijó el objetivo de I+D en consonancia con los objetivos de E2020, proponiendo que en 2020 el gasto en I+D ascendiera a un 3 % del PIB, correspondiendo 2/3 del mismo (2 % del PIB) al sector privado, y 1/3 (1 % del PIB) al sector público. Para ello, España incrementó su presupuesto en I+D de 2004 a 2011, pasando de un 1,3% de los PGE (Presupuestos Generales del Estado), al 2,4 % (PNR, 2011). Para alcanzar ese objetivo, España había planteado la Ley de la Ciencia la Tecnología y la Innovación, y la Estrategia Estatal de Innovación, que estaban en sintonía con la línea emblemática de la Estrategia Europa 2020 *Unión por la Innovación*.

Tras el descenso económico que sufrió España en 2008, debido a diversas circunstancias como la burbuja inmobiliaria, este país, al igual que otros de Europa, introdujo reformas políticas para dar respuesta al nuevo escenario económico. Una de las primeras medidas del PSOE fue la Estrategia para la Economía Sostenible de 2009, en la que proponía 20 grandes reformas en el ámbito laboral, medioambiental, económico y financiero, con el objetivo de crear una economía sostenible. Esta estrategia se materializó en la Ley de Economía Sostenible (LES) aprobada en marzo de 2011, que tenía como objetivo a corto plazo la recuperación económica española.

La Estrategia de Economía Sostenible pretendía corregir los desequilibrios económicos de la economía española, fortaleciendo el Estado de Bienestar y fomentando una economía más

sostenible mediante el impulso de la innovación e investigación, proponiendo destinar al sector de investigación y desarrollo un 3 % del PIB en consonancia con la E2020. Entre sus objetivos se menciona la estabilidad social, mediante la garantía de sistemas públicos de sanidad, pensiones y dependencia, así como la educación, mejores empleos y políticas de igualdad (Estrategia para la Economía Sostenible, 2009). La Ley 2/2011 de Economía Sostenible que desarrollaba las propuestas de la Estrategia de Economía Sostenible, incluía una sección dirigida a la «Formación, investigación y transferencia de resultados en el sistema universitario» y cuyos artículos (60, 61, 62, 63 y 64) suponían reformas en el ámbito universitario.

La Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de 2011 sustituyó a la Ley de 1986, y algunas de sus medidas eran las siguientes: creación de una Agencia Estatal de Investigación; potenciar incentivos a la transferencia tecnológica desde las universidades y los OPIs (Organismos Públicos de Investigación), así como la movilidad de investigadores entre el sector público y privado; y hacer más atractiva y estable la carrera profesional del personal investigador y técnico. Esta ley significó la incorporación de la investigación académica española al Espacio Europeo de Investigación (EEI), y permitió una serie de elementos que la ley anterior no recogía, como: la creación de alianzas estratégicas de excelencia, el reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual e industrial como patrimonio de la Universidad y contratos de servicios o suministro para proyectos I+D+i.

Esta reforma legislativa se promulgó en 2011, pero el Gobierno llevaba tiempo trabajando en ella, al igual que la Estrategia Universidad 2015 (EU2015) iniciativa encaminada a la modernización de la universidad pública española. Uno de los aspectos más relevantes de ambas reformas, fue que potenciaron la tercera misión de la universidad, la transferencia de conocimiento al sector productivo y la generación de impacto socioeconómico en el entorno.

En el PNR de 2012 con el Gobierno del PP se puso una notable atención en impulsar la excelencia de la investigación y la competitividad mediante la innovación del sector productivo. Entre las medidas a resaltar en acciones dirigidas a la I+D+i, se puso en marcha la Agencia Estatal para la Investigación, que terminó siendo aprobada en 2015 y serviría como instrumento para la gestión, evaluación y verificación de la actividad científica, técnica y de innovación. Esta Agencia actuaría sobre ineficiencias derivadas de la heterogeneidad de agentes de la Administración Pública que gestionaban los fondos y ayudas a la I+D.

En 2013 se aprobaron la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación (2013-2020) y el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, que establecían los objetivos ligados al fomento y desarrollo de las actividades de I+D+i en España y que, al mismo tiempo, se alineaban con los que marcaba la Unión Europea y con el objetivo de investigación de la E2020 de alcanzar en 2020 una inversión del 3 % del PIB en I+D.

En general, las líneas de actuación destacables de ambas iniciativas se centran en la promoción del talento y la empleabilidad; el fomento de la excelencia; el impulso del liderazgo empresarial; y el fomento de la I+D+i orientado a los retos de la sociedad. En concreto, en la universidad se pretendía fomentar la investigación científica de las universidades; incrementar la incorporación de investigadores extranjeros en las universidades españolas; desarrollar medidas para la atracción de talento y empleabilidad; fomentar la movilidad internacional entre los doctores que trabajan en las universidades españolas; e incrementar la relación de las universidades con el sector empresarial.

Dentro del Plan de Investigación Científica, Técnica y de Innovación, compuesto de 10 subprogramas, podemos destacar el subprograma de Fortalecimiento Institucional, para el fomento de la investigación científica y técnica de excelencia, mediante el que se pretendía financiar y acreditar a los centros y unidades tanto públicas como privadas, de investigación altamente competitivos, que tuvieran gran impacto internacional y colaboraran activamente con su entorno social y empresarial. Para ello, creó dos distintivos de convocatoria anual: Centro de Excelencia Severo Ochoa y Unidad de Excelencia María Maeztu. Esta última permitía reconocer a unidades de investigación altamente competitivas dentro de las universidades.

En 2014 se aprobó, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros, el Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española (2014-2015). Este plan, con carácter bienal, tenía como principal objetivo mejorar la competitividad y crecimiento de la economía española, así como incentivar la creación de empleo. Para ello, pretendía fomentar la internacionalización de la economía española y de sus empresas, mejorando el acceso a los mercados exteriores, y proponía como uno de los pilares fundamentales el fomento de la innovación. Entre sus diferentes ejes respecto a las universidades, planteaba: promover la búsqueda de alianzas estratégicas entre universidades y sector privado; medidas de captación y retención del talento internacional; desarrollar e implementar una estrategia de internacionalización y movilidad de las universidades españolas; etc. En esta misma línea, el Servicio Español de Promoción Internacional de las Universidades Españolas (SEPIU), cuyo principal objetivo era garantizar la competitividad de la educación superior española, captando estudiantes internacionales para contribuir con ello, a un mejor posicionamiento internacional de las universidades españolas, impulsó en 2014 para los años 2015-2020, la nueva Estrategia Internacional y Movilidad de las Universidades Españolas.

Por último a destacar, en 2018 se aprobaron las Ayudas Beatriz Galindo, destinadas a la contratación e incorporación de profesores y doctores/investigadores españoles con trayectoria internacional a las universidades españolas, con el objetivo de atraer talento investigador.

En relación al objetivo de investigación de E2020, en 2013, dentro del marco de la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020 y ante la necesidad de abordar la contención del gasto público, España se vio obligada a revisar su objetivo del 3 % del PIB de gasto en I+D+i inicialmente propuesto, y proponer una inversión del 2 % en 2020, y, principalmente, para poder alcanzarlo se contemplaba un incremento de la participación del sector privado que tendría que pasar de un 0,6 % del PIB al 1,20 % en 2020.

España se apoyó en la I+D como sector para salir de la crisis, por lo que, a pesar del proceso de contención del gasto público, el Gobierno de España intentó que este sector se viera lo menos perjudicado en lo que respecta a su inversión, consiguiendo mantenerla en torno al 1,2 % del PIB durante 2012-2018, lejos de alcanzar el objetivo planteado.

En resumen, todas estas reformas políticas nos muestran cómo se ha ido modificando el modelo de universidad público español orientándolo hacia un modelo más competitivo en la economía del conocimiento, mediante el incremento de su producción científica, la atracción de talento, la internacionalización de las IES (Instituciones de Educación Superior) y fomentando una mayor relación entre la universidad y la empresa. Considerando con ello a las universidades como ejes principales para ganar una mayor competitividad, tal y como se promueve desde la UE.

Conclusiones. El Cambio de Modelo de Estado en España Mediante la Influencia del Semestre Europeo

El Semestre Europeo no solo tiene fuerza para orientar las reformas políticas de educación superior hacia los objetivos estratégicos marcados en la Estrategia 2020, sino que, además, dentro de sus ámbitos prioritarios (la economía, el empleo y la competitividad), impulsa reformas para convertir a la educación superior en un sector más competitivo.

A partir de 2011, con la puesta en marcha del Semestre Europeo y bajo las condiciones contextuales comentadas, es cuando España, atendiendo al análisis de nuestra investigación, comienza a adoptar reformas políticas que simbolizan un mayor acercamiento con postulados neoliberales, desmantelando el modelo de Estado de Bienestar y, al mismo tiempo, impulsando políticas en el sector universitario que privatizaban la universidad pública española, especialmente y de manera determinante durante el Gobierno del PP con Mariano Rajoy (2012-2018).

En el sector económico, las directrices marcadas desde la UE en el marco del Semestre Europeo y basadas en postulados neoliberales, iban encaminadas a un modelo de Estado mínimo

que reducía al máximo el gasto público para evitar que se generara más déficit público. No obstante, los partidos políticos, dentro de los contextos nacionales, tenían libertad para llevar a cabo recortes económicos oportunos en aquellos sectores donde consideraban que era necesario y desde la UE siempre se ha defendido la inversión en educación como ámbito prioritario.

En el caso español, el PSOE, lo mismo con Zapatero que con Sánchez y con Gobierno de coalición, a pesar de introducir algunos recortes, han justificado a través de sus diferentes reformas en todo momento, salvaguardar dentro de lo posible el Estado de Bienestar, manteniendo los sistemas públicos de sanidad, educación y pensiones, tal y como se ha defendido desde los postulados económicos keynesianos.

En cambio, tras el segundo declive económico en 2011, el endurecimiento de las medidas por parte la UE y el triunfo en las elecciones del PP con Mariano Rajoy, se empezaron aplicar una serie de reformas políticas con un mayor acercamiento a posturas minimalistas de Estado y a las directrices marcadas en este sentido por la UE. Estas medidas se basaron en la austeridad económica, reduciendo el gasto público e incrementando la inversión privada, incluso en ámbitos como la educación superior, y se justificó este paquete de reformas como la mejor solución para la recuperación y desarrollo económico, tal y como defienden los principios neoliberales. Todo ello dio lugar a un giro del modelo del Estado español hacia un modelo de Estado mínimo. Esta situación nos debe servir como referencia para el contexto actual en el que nos encontramos, ya que tal y como hemos observado en la Figura 1, el declive económico en España tras la COVID-19 es especialmente preocupante, y puede ser un nuevo escenario para que se aprueben reformas políticas que privaticen la educación pública, con las graves consecuencias sociales que de ello se derivan.

Además, durante el Gobierno del PP (2012-2018), se adoptaron reformas políticas que condujeron a intensificar el modelo de Estado evaluador. Nos referimos a políticas basadas en la rendición de cuentas que también se han promovido desde el nivel supranacional. La UE ha dado recomendaciones sobre la necesaria adopción de la rendición de cuentas y la introducción de un mecanismo que vinculara la financiación de las IES al rendimiento (COM [2011] 567). En el contexto español, podemos destacar especialmente la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, introducida por el PP, mediante la que se intensificaba la rendición de cuentas del sistema público, incluidas las universidades públicas. Esta ley incorporaba instrumentos de planificación y evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos establecidos.

Por último, en cuanto al desarrollo de un modelo de Estado competitivo, una de las principales directrices de la UE, a través de sus recomendaciones a los Estados miembros, ha sido la de incrementar la inversión en ámbitos estratégicos para el fomento de la competitividad en la sociedad del conocimiento: la educación y la I+D. Estas directrices han tenido una influencia decisiva en los contextos nacionales a partir del Semestre Europeo, constituyendo la receta básica para la recuperación económica, y tanto PSOE como PP han mostrado su inclinación hacia este tipo de reformas. Reformas que enfatizan un modelo de universidad con una relación más estrecha con el mundo empresarial y especialmente focalizado a la producción científica para ganar una mayor competitividad en la esfera global.

Referencias

- Asenjo-Gómez, J. T. (2018). La educación supranacional, el rol de la universidad y la realidad del Chad: conectando lo global con la urgencia de lo local. *VI Congreso Nacional Educación Comparada*. <https://doi.org/10.25145/c.educomp.2018.16.071>
- Carrasco-González, A. (2017). Los nuevos modelos de gobernanza universitaria: El caso de la Unión Europea como organismo supranacional que configura el sistema universitario español. *Journal of Supranational Policies of Education*, (Monográfico Extraordinario), 107-122. Recuperado de <https://repositorio.uam.es/handle/10486/679184>

- Carrasco-González, A. (2020). Las políticas neoliberales de educación superior como respuesta a un nuevo modelo de Estado. Las prácticas promercado en la universidad pública. *Revista de la Educación Superior*, 49(196), 1-19. Recuperado de <http://resu.anuies.mx/ojs/index.php/resu/article/view/1403>
- Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010. Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM (2010) 2020 final- no publicada en el Diario Oficial. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=ES>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones, el 20 de septiembre de 2011. Apoyar el crecimiento y el empleo: Una agenda para la modernización de los sistemas de educación superior en Europa. COM (2011) 567 final- no publicada en el Diario Oficial. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0567&from=FR>
- Conclusiones del Consejo Europeo, de 24 y 25 de marzo de 2011 (EUCO 10/1/11). Recuperado de <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10-2011-REV-1/es/pdf>
- Consejo de Universidades. (2010). *Documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español (SUE)*. En Consejo De Universidades y Conferencia General De Política Universitaria. Recuperado de http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/UGT/noticias/Documento_de_Financiacion_26_04_2010.pdf
- Czubala, M. R., y Martínez, L. L. (2020). El semestre europeo: La nueva arquitectura de gobernanza económica y los objetivos sociales. *Revista de Estudios Europeos*, (76), 20-31. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7530537>
- Dale, R. (2007). Los efectos de la globalización en la política nacional: Un análisis de los mecanismos. En X. Bonal, A. Tarabini-Castellani, y A. Verger (Comps.), *Globalización y educación. Textos fundamentales* (pp. 87-114). Miño y Dávila.
- Dávila-Balsera, P., Naya-Garmendia, L. M., y Altuna-Urdin, J. (2015). Las políticas supranacionales de UNICEF: Infancia y educación. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 67(1), 25-38. <https://doi.org/10.13042/Bordon.2015.67102>
- Estrategia para la Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020. (2015). Ministerio de Educación Cultura y Deporte. Recuperado de https://www.ual.es/application/files/6415/7173/4747/internacionales_estrategiavic2016-2020.pdf
- Fernández, A. D. (2011). *La dimensión Europea en la educación: Análisis comparado de su desarrollo en perspectiva supranacional*. [Tesis Doctoral]. Universidad Pontificia de Salamanca. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=24417>
- Fundación CYD. (2019). *La posición internacional de las universidades españolas*. Fundación Conocimiento y Desarrollo. Recuperado de <https://www.fundacioncyd.org/wp-content/uploads/2020/12/ICYD2019-G-CAP4.pdf>
- Manso, J., Matarranz, M., y Valle, J. M. (2019). Estudio supranacional y comparado de la formación inicial del profesorado de educación secundaria en la Unión Europea. *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 23(3), 15-33. <https://doi.org/10.30827/profesorado.v23i3.9697>
- Maria-Chiodi, F. (2015). La coordinación de las políticas de protección social en Europa. En *Coordinación de políticas sociales: Desafíos para la gestión pública* (pp. 135-174). Programa EUROSocial. Recuperado de http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/jspui/bitstream/123456789/2203/1/Libro_Coordinaci%C3%B3n_pol%C3%ADticas_sociales.pdf#page=137

- Monarca, H., y Manso Ayuso, J. (2015). Desarrollo profesional docente en el discurso de los organismos internacionales. *Revista Española de Educación Comparada*, 26, 171-189. <https://doi.org/10.5944/reec.26.2015.14775>
- Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación (2013-2016). Ministerio de Economía y Competitividad. Recuperado de http://www.idi-a.es/sites/default/files/plan_estatal_inves_cientifica_tecnica_innovacion.pdf
- Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española (2014-2015). Ministerio de Economía y Competitividad. Recuperado de https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comercio/140228_Plan_Internacionalizacion.pdf
- Programa Nacional de Reformas de España (PNR, 2011). Gobierno de España. Recuperado de http://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/pnr/archivos/PNR_axos_anteriores/Programa_Nacional_de_Reformas_2011.pdf
- Programa Nacional de Reformas de España (PNR, 2012). Gobierno de España. Recuperado de http://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/pnr/archivos/PNR_axos_anteriores/Programa_Nacional_de_Reformas_2012.pdf
- Programa Nacional de Reformas de España (PNR, 2013). Gobierno de España. Recuperado de http://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/pnr/archivos/PNR_axos_anteriores/Programa_Nacional_de_Reformas_2013.pdf
- Programa Nacional de Reformas de España (PNR, 2014). Gobierno de España. Recuperado de http://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/pnr/archivos/PNR_axos_anteriores/Programa_Nacional_de_Reformas_2014.pdf
- Programa Nacional de Reformas de España (PNR, 2015). Gobierno de España. Recuperado de http://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/pnr/archivos/PNR_axos_anteriores/Programa_Nacional_de_Reformas_2015.pdf
- Programa Nacional de Reformas de España (PNR, 2016). Gobierno de España. Recuperado de http://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/pnr/archivos/PNR_axos_anteriores/Programa_Nacional_de_Reformas_2016.pdf
- Programa Nacional de Reformas de España (PNR, 2017). Gobierno de España. Recuperado de http://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/pnr/archivos/Programa_Nacional_de_Reformas_2017.pdf
- Programa Nacional de Reformas de España (PNR, 2018). Gobierno de España. Recuperado de http://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/pnr/archivos/PNR_axos_anteriores/Programa_Nacional_de_Reformas_2018.pdf
- Programa Nacional de Reformas de España (PNR, 2019). Gobierno de España. Recuperado de http://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/pnr/archivos/PNR_axos_anteriores/PNR_2019.pdf
- Programa Nacional de Reformas de España (PNR, 2020). Gobierno de España. Recuperado de http://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/pnr/archivos/PNR-2020.pdf
- Programa Nacional de Reformas de España (PNR, 2021). Gobierno de España. Recuperado de <https://www.hacienda.gob.es/CDI/ProgramaNacionaldeReformas/PNR2021.pdf>
- Recomendación del Consejo de 13 de julio de 2010, sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión. (2010/410/UE). Diario Oficial de la Unión Europea, serie L, número 410, de 23 de julio de 2010. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:191:0028:0034:ES:PDF>
- Tarabini-Castellani, A., y Bonal, X. (2011). Globalización y política educativa: Los mecanismos como método de estudio. *Revista de Educación*, 355, 35-255. Recuperado de <http://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:c44940f5-d78d-407b-91ef-7650e5156892/re35510.pdf>

- Valle, J. M. (2012). La política educativa supranacional: Un nuevo campo de conocimiento para abordar las políticas educativas en un mundo globalizado. *Revista Española de Educación Comparada*, (20), 109-144. <https://doi.org/10.5944/reec.20.2012.7595>
- Valle, J. M. (2014). Las políticas educativas en tiempos de globalización: La educación supranacional. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 67 (1), 11-21. <https://doi.org/10.13042/Bordon.2015.67101>
- Valle, J., y Manso, J. (2013). Competencias clave como tendencia de la política educativa supranacional de la Unión Europea. *Revista de Educación*, 12-33. Recuperado de <https://repositorio.uam.es/handle/10486/661677>

Sobre la Autora

Alexandra Carrasco-González

Universidad de Valencia

ealicias@mla.nsclub.net; Alexandra.carrasco@uv.es

Doctora en Educación. Miembro del equipo de investigación POLISOC (Políticas Educativas, Interculturalidad y Sociedad) Universidad de Valencia. Principales líneas de investigación: gobernanza universitaria; privatización de la educación superior; universidad. <https://orcid.org/0000-0002-6653-8191>

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 31 Número 5

24 de enero 2023

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](https://www.iaui.org/), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Sobre el consejo editorial: <https://epaa.asu.edu/ojs/index.php/epaa/about/editorialTeam>

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa_aape.