

UNIVERSIDAD DE VALENCIA
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
Departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación



VNIVERSITAT
D VALÈNCIA

Programa de Doctorado en Educación RD 99/2011, línea de investigación
«Estudios históricos, políticos y comparados de la educación»

**Las políticas de corte neoliberal como procesos
de privatización y mercantilización
de la universidad pública en España.
El papel de la Unión Europea y el caso español
en el contexto europeo**

TESIS DOCTORAL

Presentada por:

Alexandra Carrasco González

Dirigida por:

Dr. Juan Manuel Fernández Soria

Valencia, enero de 2021.

La presente tesis doctoral ha sido financiada por una ayuda del programa de Formación de Profesorado Universitario (FPU) concedida en régimen de concurrencia competitiva por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en su convocatoria de 2015/2016, con código de solicitud (FPU 15/00191) y adscrita al departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación (ECHE) de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universidad de Valencia.

Agradecimientos

En primer lugar, esta tesis se la dedico con especial cariño a mi padre y a mi madre, por todo el apoyo y amor incondicional que me han dado y por todos los valores que me han enseñado. Una parte del mérito de que haya llegado hasta aquí es, sin lugar a dudas, gracias a ellos.

A Juan Manuel Fernández Soria, mi director de tesis, por ser la persona que me apoyó desde el primer momento y quien me inició en el camino de la investigación, por creer en mí y brindarme su ayuda durante todo el camino, gracias.

A José Vicente por ser uno de los pilares en mi vida, por darme su apoyo durante todo el camino y, además, ser un ejemplo de superación y energía vital a seguir. Por no quejarse ni un solo día y tener siempre su mejor sonrisa para mí. Eres pura inspiración para animarnos a todos a alcanzar nuestras metas.

Ahora que ha llegado a su fin, y el trabajo está concluido, si echo la vista atrás, quiero mostrar mi agradecimiento a todas las personas que me han acompañado durante estos años. Un largo camino que además de solitario, en lo personal, en muchas ocasiones no he sabido disfrutarlo y me ha resultado muy duro. He tenido que dejar de lado a amigos, amigas y familiares para poner toda mi atención en sacar esta investigación. Espero que lo hayan comprendido.

Especialmente quiero exponer mi agradecimiento a mi amiga Ángela Martínez que ha estado desde el primer año viviendo todo el proceso y porque las penas con ella siempre han sido «menos penas», y a

César, porque durante los primeros años, ambos se convirtieron en parte de mi familia. A Charly, por todas las largas tardes de biblioteca, por sostenerme tantos años en esto, por animarme en todo momento, y estar a mi lado, gracias de corazón. A mis compañeros de despacho «los becas» por todas nuestras risas, momentos compartidos y viajes; sobre todo a Borja, fiel compañero de batallas, y a Cristina, que además de ser amigas, nos tocó vivir este camino profesional juntas, y a pesar de las dificultades y procesos personales, nos hemos comprendido más que nadie. A Xavi, por nuestros largos audios sobre la tesis, en los mejores y los peores días, gracias porque has sido uno de mis grandes apoyos. A todas las mujeres que hay detrás de esta tesis y me han ayudado en lo que han podido. A mi grupo de compañeras de máster, donde la palabra *tesis* se convirtió en una amiga más.

Por último, a mi familia que siempre me ha apoyado y animado en todo, y a todas las personas que me han ayudado a creer en mí.

Índice de contenidos

Siglas utilizadas.....	11
Índice de tablas.....	16
Índices de figuras.....	21
Resumen	25
Abstract.....	27
CAPÍTULO 1. Introducción.....	31
1.1. Motivación personal.....	31
1.2. Estado del arte.....	32
1.3. Estructura de la investigación.....	35
1.4. Enfoque metodológico.....	39
1.5. Objetivos e hipótesis de la investigación.....	42
1.6. Delimitación del objeto de estudio y de la problemática de partida.....	43
CAPÍTULO 2. Marco teórico. Las políticas neoliberales de educación superior como respuesta a un nuevo modelo de Estado.....	51
2.1. La globalización neoliberal y las nuevas formas de Estado.....	51
2.1.1. <i>La globalización y sus dimensiones</i>	51
2.1.2. <i>Neoliberalismo y nuevas formas de Estado. El desmantelamiento del Estado de Bienestar</i>	58
2.2. Dimensión política de la globalización. Los organismos supranacionales como nuevos agentes que influyen en el diseño de las políticas educativas.....	67
2.3. Dimensión económica de la globalización. Las nuevas formas de Estado Neoliberal y su implicación en la privatización y mercantilización de la educación superior.....	74
2.3.1. <i>El Estado Eficaz o Estado Evaluador</i>	74
2.3.1.1. Políticas de rendición de cuentas en educación superior.....	80
2.3.1.2. Principales consecuencias.....	85

2.3.2.	<i>El Estado Mínimo</i>	88
2.3.2.1.	Políticas de diversificación de fuentes de financiación. La repartición de costes en educación superior y las políticas que incentivan a las IES a generar ingresos.....	96
2.3.2.2.	Principales consecuencias	103
2.3.3.	<i>El Estado Competitivo</i>	107
2.3.3.1.	Políticas de internacionalización de la educación superior.....	116
2.3.3.2.	Principales consecuencias	120
2.4.	Conclusiones.....	122
2.5.	Síntesis.....	125

CAPÍTULO 3. Análisis supranacional. Las principales directrices de la Unión Europea en reforma universitaria. Estudio de sus competencias en Política Educativa y de sus principales acciones en educación superior 133

3.1.	Origen y delimitación de las competencias de la Unión Europea en Política Educativa	133
3.2.	Acciones desarrolladas por la Unión Europea en el ámbito de la Educación Superior.....	152
3.2.1.	<i>El Proceso Bolonia (1999) y el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES)</i>	152
3.2.2.	<i>Primera década (2000-2010) a partir del Consejo Europeo de Lisboa (2000)</i>	165
3.2.2.1.	El Consejo Europeo de Lisboa (2000). Estrategia Lisboa.....	165
3.2.2.2.	El Método Abierto de Coordinación (MAC).....	169
3.2.2.3.	Marco Estratégico Educación y Formación 2010 (ET 2010)	173
3.2.2.4.	Comisión Europea. Comunicaciones y Agendas Educativas publicadas durante la primera década (2000-2010).....	179
3.2.3.	<i>Segunda década (2010-2020) a partir del Consejo Europeo de Bruselas (2009)</i>	191
3.2.3.1.	Consejo Europeo de Bruselas (2009). Estrategia Europa 2020	191
3.2.3.2.	El Semestre Europeo.....	194
3.2.3.3.	Marco Estratégico Educación y Formación 2020 (ET 2020)	205
3.2.3.4.	Comisión Europea. Comunicaciones y Agendas Educativas publicadas durante la segunda década (2010-2020).....	210
3.3.	Conclusiones.....	218
3.3.1.	<i>La influencia de la UE en las políticas de educación superior nacionales. Análisis de mecanismos de influencia</i>	218

3.3.2. <i>Las principales líneas de reforma política en educación superior marcadas por la Unión Europea</i>	229
3.4. Síntesis	236
CAPÍTULO 4. Tendencias privatizadoras de la educación superior en Europa y el análisis del acceso asequible	242
4.1. Procedimiento y técnicas de recogida de datos	242
4.2. Datos y variables relativos a la privatización y la asequibilidad de la educación terciaria en Europa	254
4.2.1. <i>Datos y variables sobre el crecimiento anual del PIB expresado en porcentaje de 2002 a 2016 para los 20 países de la muestra</i>	254
4.2.2. <i>Datos y variables sobre la cobertura y matrícula de la Educación Terciaria en Europa</i>	257
4.2.3. <i>Datos y variables sobre la privatización de los modelos de financiación de la Educación Superior en Europa y modelos de repartición de costes</i>	261
4.2.3.1. Indicador: inversión total en instituciones de Educación Terciaria como porcentaje del PIB, por fuente de financiación para 2002-2016.....	261
4.2.3.2. Indicador: proporciones relativas al gasto de las instituciones de Educación Terciaria, como porcentaje del gasto total, por fuente de financiación para 2002-2016.....	267
4.2.3.3. Indicador: proporciones relativas al gasto privado como porcentaje del gasto total, diferenciando entre gasto familiar y gasto de otras entidades privadas (2002-2016)	272
4.2.4. <i>Datos y variables sobre la asequibilidad de la educación superior en los países europeos</i>	275
4.2.4.1. Países que han mantenido su gasto familiar prácticamente nulo y no ponen en riesgo el acceso asequible de la ES (Dinamarca, Finlandia y Suecia).....	276
4.2.4.2. Países que han disminuido su gasto familiar y mejoran el acceso asequible de la ES (Austria, Eslovenia, Estonia y Polonia).....	280
4.2.4.3. Países que han mantenido su gasto familiar, y no ponen en riesgo el acceso asequible a la ES (Alemania, Bélgica, Francia, Países Bajos y República Checa)	284
4.2.4.4. Países con aumento del gasto familiar y que ponen en riesgo el acceso asequible la ES (Eslovaquia, España, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal, Reino Unido).....	288
4.3. Resultados. Tendencias del modelo de financiación de la educación superior en los países europeos y el análisis del acceso asequible	302
4.3.1. <i>Modelos de financiación de la educación superior que se mantienen principalmente públicos y garantizan el acceso asequible</i>	302

4.3.2. Modelos de financiación de la educación superior que tienden hacia una desprivatización, y mejoran el acceso asequible de la educación superior.....	306
4.3.3. Modelos de financiación de la educación superior que tienden hacia la privatización, y casos que desarrollan modelos de repartición de costes poniendo en riesgo el acceso asequible de la educación superior.....	309
4.3.3.1. Países que han privatizado su modelo pero no ponen en riesgo el acceso asequible de la educación superior.....	311
4.3.3.2. Países que han privatizado su modelo y ponen en riesgo el acceso asequible de la educación superior.....	312
4.3.4. Modelo de financiación de la educación superior privado, que asegura la asequibilidad de la educación superior.....	319
4.4. Conclusiones.....	322
4.4.1. La importancia de la inversión pública para aumentar el total de inversión, evitar la privatización de los modelos de financiación y garantizar el acceso asequible a la ES.....	325
4.4.2. Existe una tendencia general hacia la repartición de costes de la ES en Europa.....	327
4.4.3. Los casos de mayor privatización de la ES en Europa han desarrollado modelos de repartición de costes, que en general ponen en riesgo el acceso asequible. El caso español.....	329
4.4.4. La privatización de la ES como resultado de la influencia neoliberal.....	332
4.5. Síntesis.....	341

CAPÍTULO 5. Las reformas políticas orientadas a la privatización y mercantilización de la universidad pública y su impacto en el contexto español..... 345

5.1. Breve contextualización de España y del Sistema Universitario Español (SUE).....	345
5.1.1. Contextualización de España.....	345
5.1.2. Universidades españolas.....	348
5.1.3. Estudiantes universitarios matriculados, egresados y porcentaje de abandono.....	353
5.1.4. Sistema de becas y ayudas económicas a estudiantes universitarios.....	356
5.2. Análisis nacional. Principales reformas políticas en educación superior en España.....	358
5.2.1. Breve recorrido histórico de las reformas políticas en educación superior (1807-1981) y la Ley General de Educación (LGE, 1970).....	358
5.2.2. Las cuatro legislaturas del PSOE (1982-1996) con Felipe González y la Ley Orgánica de Reforma de Universidades (LRU, 1983).....	361

5.2.3. <i>Las dos legislaturas del PP (1996-2004) con José María Aznar y la Ley Orgánica de Universidades (LOU, 2001)</i>	362
5.2.4. <i>Las dos legislaturas del Gobierno del PSOE con José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008/2008-2011)</i>	370
5.2.4.1. El Gobierno del PSOE (2004-2008) y la Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Universidades (LOMLOU, 2007).....	370
5.2.4.2. El Gobierno del PSOE (2008-2011).....	376
5.2.4.2.1. El impacto de la crisis económica en España y el Pacto Presupuestario de la Unión Europea. Primeras medidas de austeridad económica.....	376
5.2.4.2.2. La Estrategia Universidad 2015 (EU15)	382
5.2.4.2.3. Reformas introducidas en el marco del primer Semestre Europeo (2011).....	389
5.2.5. <i>El Gobierno del PP con Mariano Rajoy (2011-2018) y las reformas a través del Semestre Europeo</i>	397
5.2.5.1. Reformas en el marco del Semestre Europeo (2012-2018)	402
5.2.5.1.1. Ámbito económico. Reformas para la contención del gasto público y modernización de las administraciones públicas	402
5.2.5.1.2. Ámbito en política de empleo. Reformas para mejorar la calidad y eficiencia del sistema universitario y el objetivo educativo E2020	409
5.2.5.1.3. Ámbito fomento de la competitividad. Reformas para el fomento de la competitividad en I+D, y el objetivo investigación E2020.....	416
5.2.6. <i>El Gobierno del PSOE (2018-2019) con Pedro Sánchez y el Gobierno de coalición PSOE y Unidas Podemos (2019-actualmente) con Pedro Sánchez y Pablo Iglesias</i>	421
5.2.6.1. Reformas en el marco del Semestre Europeo (2019-2020)	422
5.2.7. <i>Resumen de reformas introducidas por España en el marco del Semestre Europeo (2011-2020) y objetivos E2020</i>	425
5.2.7.1. Conjunto de reformas en el ámbito económico. Reformas para la contención del gasto público y modernización de las administraciones públicas	425
5.2.7.2. Conjunto de reformas en política de empleo. Reformas para para mejorar la calidad y eficiencia del sistema universitario y el objetivo educativo E2020.....	428
5.2.7.3. Conjunto de reformas para el fomento de la competitividad en I+D, y el objetivo investigación E2020	432
5.3. Análisis institucional. Datos del impacto de algunas reformas políticas en la universidad pública española	434
5.3.1. <i>La privatización de la universidad pública española</i>	434
5.3.1.1. La reducción del gasto público y el aumento del gasto privado en educación superior en España	435
5.3.1.2. El número de créditos en grado y máster, y el incremento de los precios públicos de matrícula en las diferentes comunidades autónomas	438
5.3.1.2.1. Evolución de los precios públicos del crédito en Grado en las CC. AA.	442
5.3.1.2.2. Evolución de los precios públicos del crédito en Máster oficial habilitante en las CC. AA.	446

5.3.1.2.3. Evolución de los precios públicos del crédito en Máster no habilitante en las CC. AA.....	454
5.3.2. <i>La internacionalización de las universidades públicas españolas</i>	460
5.3.2.1. Recursos dedicados a la I+D en enseñanza superior	462
5.3.2.2. La producción científica de las universidades españolas.....	470
5.3.2.3. Número de estudiantes y profesores extranjeros en las universidades públicas según cada CC.AA.....	472
5.3.2.4. La presencia de las universidades españolas en los ránquines internacionales	481
5.4. Conclusiones.....	480
5.4.1. <i>La privatización de la universidad pública española</i>	483
5.4.2. <i>La internacionalización de las universidades públicas españolas</i>	490
5.5. Síntesis.....	498
CAPÍTULO 6. Conclusiones	502
6.1. Las directrices de reforma en educación superior de la UE y el contexto europeo	502
6.2. La influencia de la UE en el contexto español a través del Semestre Europeo.....	506
6.3. Las principales reformas políticas en España que privatizan y mercantilizan la universidad pública y su relación con las recomendaciones de la UE.....	510
6.4. El cambio de modelo de Estado en España.....	516
6.5. Contraste de hipótesis	518
6.6. Líneas futuras de investigación.....	524
Conclusions.....	525
EU guidelines for reforms in higher education and the European context.....	525
The influence of the EU on Spain through the European Semester	529
Spain's main policy reforms that privatizing and commoditizing public universities, and their connection with EU recommendations	533
The new State model in Spain.....	538
Hypothesis testing	541
Future lines of research	545
Referencias bibliográficas	550

Siglas utilizadas

AAPP	Administraciones Públicas
AGCS	Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS en inglés)
AGS	Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento
ANECA	Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y la Acreditación
APP	Alianzas Público-Privadas
ARWU	<i>Academic Ranking of World Universities</i>
BFUG	Grupo de Seguimiento de Bolonia
BICG	Grupo de Coordinación e Implementación de Bolonia
BM	Banco Mundial
C. A.	Comunidad Autónoma
CC. AA.	Comunidades Autónomas
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
Cedefop	Centro Europeo para el desarrollo de la Formación Profesional
CEE	Comunidad Económica Europea
CEI	Campus de Excelencia Internacional
CES	Centros de Enseñanza Superior
CGPU	Conferencia General de Política Universitaria
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas

CPMEE	Conferencia Permanente de Ministros Europeos de Educación
CRUE	Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas
E2020	Estrategia Europa 2020
E21	Estrategia Estatal de Innovación
ECTS	Sistema Europeo de Transferencia de Créditos
EE. UU.	Estados Unidos
EEES	Espacio Europeo de Educación Superior
EEI	Espacio Europeo de Investigación (ERA en inglés)
ENCYT	Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología
ENQA	<i>European Association for Quality Assurance in Higher Education</i>
ES	Educación Superior
ESG	<i>Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area</i>
ESIB	Unión Nacional de Estudiantes de Europa
ET2010	Educación y Formación 2010
ET2020	Educación y Formación 2020
EU15	Estrategia Universidad 2015
EUA	Asociación de Universidades Europeas
EURASHE	Asociación Europea de Instituciones de Educación Superior
Eurydice	Red de Información y Documentación Educativa de la Comunidad Europea
FECYT	Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología
FEFF	Fondo Europeo de Estabilidad Financiera
FEIE	Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas
FMI	Fondo Monetario Internacional

FROB	Fondo Reestructuración Ordenada Bancaria
Fundación CYD	Fundación Conocimiento y Desarrollo
GF	Gasto familiar
GIN	Gasto Internacional
GOEP	Gasto de otras entidades privadas
GPB	Gasto público
GPV	Gasto privado
GT	Gasto total
I+D	Investigación y Desarrollo
I+D+i	Investigación, Desarrollo e innovación
IBI	Impuesto de Bienes e Inmuebles
IES	Instituciones de Educación Superior
IFP	Iniciativas de Financiamiento Privado
ILE	Institución Libre de Enseñanza
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPSFL	Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro
IPSFL	Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
JCR	<i>Journal Citation Reports</i>
LES	Ley de Economía Sostenible
LGE	Ley General de Educación
LOMLOU	Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Universidades
LOU	Ley Orgánica de Universidades
LRU	Ley de Reforma Universitaria
MAC	Método Abierto de Coordinación
MEC	Marco Europeo de Cualificaciones (EQF en inglés)

MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
MECES	Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior
MEDE	Mecanismo Europeo de Estabilidad
MEEF	Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera
MOOC	<i>Massive Open Online Course</i>
NGP	Nueva Gestión Pública
OAPEE	Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPIs	Organismos Públicos de Investigación
OSU	Observatorio del Sistema Universitario
PDE	Procedimiento de Déficit Excesivo
PDI	Personal Docente e Investigador
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PIGS	Portugal, Italia, Grecia y España
PIB	Producto Interior Bruto
PIIGS	Portugal, Italia, Grecia y España
PISA	Programa de Evaluación de estudiantes internacionales
PNR	Plan Nacional de Reforma
PNR	Programas Nacionales de Reforma
PP	Partido Popular
pp	Puntos porcentuales
PSOE	Partido Socialista Obrero Español

QS	Quacquarelli Symonds
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto Ley
SEPIU	Servicio Español de Promoción Internacional de las Universidades Españolas
SEPIU	Servicio Español de Promoción Internacional de las Universidades Españolas
SET	Suplemento europeo al título (SET en inglés)
SJR	<i>SCImago Journal & Country Rank</i>
SJTU	<i>Shanghai Jiao Tong University</i>
SUE	Sistema Universitario Español
TCCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TCEE	Tratado de la Comunidad Económica Europea
TECG	Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
THE	<i>Times Higher Education</i>
THES	<i>Times Higher Education Supplement</i>
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
TUE	Tratado de la Unión Europea
UCD	Unión de Centro Democrático
UE	Unión Europea
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UP	Unidas Podemos
WoS	<i>Web of Science</i>

Índice de tablas

Tabla 1.	Modelo que usa la UE para el seguimiento de los indicadores cuantitativos para apoyar la aplicación de los objetivo utilizando el Método Abierto de Coordinación	176
Tabla 2.	Crecimiento anual del PIB expresado en porcentaje de 2002 a 2016, todos los países de la muestra.....	254
Tabla 3.	Inversión total en instituciones de educación terciaria como porcentaje del PIB, por fuente de financiación para 2002-2016, todos los países de la muestra.....	261
Tabla 4.	Proporciones relativas al gasto de las instituciones de educación terciaria, como porcentaje del gasto total, por fuente de financiación para 2002-2016 y la diferencia entre años, todos los países de la muestra	267
Tabla 5.	Gasto familiar expresado como porcentaje del gasto total en educación terciaria para 2002 y 2016, y promedio anual (o el más común) del importe de tasas de matrícula expresado en euros para estudiantes nacionales a tiempo completo en IES públicas para el curso 2004/05 y 2017/18. Dinamarca, Finlandia y Suecia	275
Tabla 6.	Ayuda financiera al estudiante para educación terciaria, como % del gasto público total para 2002 y 2016, y porcentaje de beneficiarios de becas y/o préstamos para el curso 2004/05 y 2017/08. Dinamarca, Finlandia y Suecia	275
Tabla 7.	Porcentaje de alumnos matriculados en IES públicas, privadas dependientes del Gobierno y privadas, en el curso 2003/04 y 2017/18. Dinamarca, Finlandia y Suecia.....	276

Tabla 8. Gasto familiar expresado como porcentaje del gasto total en educación terciaria para 2002 y 2016, y promedio anual (o el más común) de importe de tasas de matrícula convertido a euros para estudiantes nacionales a tiempo completo en IES públicas para el curso 2004/05 y 2017/18. Austria, Eslovenia, Estonia y Polonia.....	279
Tabla 9. Ayuda financiera al estudiante para educación terciaria, como % del gasto público total para 2002 y 2016, y porcentaje de beneficiarios de becas y/o préstamos para curso 2004/05 y 2017/18. Austria, Eslovenia, Estonia y Polonia	279
Tabla 10. Porcentaje de alumnos matriculados en IES públicas, privadas dependientes del Gobierno y privadas, en el curso 2004/05 y 2017/18. Austria, Eslovenia, Estonia y Polonia.....	280
Tabla 11. Gasto familiar expresado como porcentaje del gasto total en educación terciaria para 2002 y 2016, y promedio anual (o el más común) del importe de tasas de matrícula convertidos en euros para estudiantes nacionales a tiempo completo en IES públicas para el curso 2004/05 y 2017/18. Alemania, Bélgica, Francia, Países Bajos y República Checa	283
Tabla 12. Ayuda financiera al estudiante para educación terciaria, como % del gasto público total para 2002 y 2016, y porcentaje de beneficiarios de becas y/o préstamos para curso 2004/05 y 2017/18. Alemania, Bélgica, Francia, Países Bajos y República Checa	284
Tabla 13. Porcentaje de alumnos matriculados en IES públicas, privadas dependientes del Gobierno y privadas, en el curso 2003/04 y 2017/18. Alemania, Bélgica, Francia, Países Bajos y República Checa	284
Tabla 14. Gasto familiar expresado como porcentaje del gasto total en educación terciaria para 2002 y 2016, y aumento de puntos porcentuales entre años. Eslovaquia, España, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y Reino Unido.....	286

Tabla 15. Porcentaje de tasa de acceso para educación terciaria en ambos sexos, para 2002 y 2016, y diferencia por niveles (CINE 5, 6, 7 y 8) para 2016. Eslovaquia, España, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y Reino Unido	287
Tabla 16. Porcentaje de alumnos matriculados en IES públicas para el curso 2003/04 y 2017/18. Promedio Anual (o el más común) de importe tasas de matrícula expresado en euros en IES Públicas para el curso 2004/05 y 2017/18 para estudiantes nacionales a tiempo completo, y políticas específicas en cada país. Eslovaquia, España, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y Reino Unido	287
Tabla 17. Porcentaje de Alumnos Matriculados en IES Privadas para el Curso 2003/04 y 2017/18. Promedio Anual (o el más común) de Importe Tasas de Matrícula Expresado en Euros en IES Privadas para el Curso 2004/05 y 2017/18. Eslovaquia, España, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal.	288
Tabla 18. Porcentaje de Alumnos Internacionales Matriculados en IES. Promedio Anual (o el más común) de Importe Tasas de Matrícula Expresado en Euros en IES en el Curso 2017/18 para Estudiantes Internacionales, y Observaciones Específicas por País. Eslovaquia, España, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y Reino Unido.....	289
Tabla 19. Ayuda Financiera al Estudiante para Educación Terciaria, como % del Gasto Público Total para 2002 y 2016, y Porcentaje de Beneficiarios de Becas y/o Préstamos para el Curso 2004/05 y 2017/18. Composición del Sistema de Ayudas a Estudiantes. Eslovaquia, España, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y Reino Unido.....	291
Tabla 20. Universidades españolas (con actividad) para el curso 2019/2020.....	347
Tabla 21. Total de estudiantes matriculados según tipo de universidad, sexo y nivel universitario, para el curso 2018/2019	352

Tabla 22. Resumen de reformas en el marco del Semestre Europeo en 2011 durante el Gobierno del PSOE para todos los ámbitos.....	390
Tabla 23. Reformas en el marco del Semestre Europeo en el ámbito de contención del gasto público y modernización de las administraciones públicas durante el Gobierno del PP (2012-2018)	401
Tabla 24. 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.....	406
Tabla 25. Reformas en el marco del Semestre Europeo en el ámbito de mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario y alcanzar el objetivo educativo E2020 durante el Gobierno del PP (2012-2018)	408
Tabla 26. Reformas en el marco del Semestre Europeo en el ámbito de fomento de la competitividad en I+D y alcanzar el objetivo investigación E2020 durante el Gobierno del PP (2012-2018).....	415
Tabla 27. Resumen de reformas en el marco del Semestre Europeo durante el Gobierno del PSOE (2019) y el Gobierno de coalición (2020) para todos los ámbitos	421
Tabla 28. Resumen reformas en el marco del Semestre Europeo para la contención del gasto público y modernización de las Administraciones públicas (2011-2020).....	425
Tabla 29. Resumen reformas en el marco del Semestre Europeo para mejorar la calidad y eficiencia del sistema universitario y el objetivo educativo E2020, 2011-2020	428
Tabla 30. Resumen reformas en el marco del Semestre Europeo para el fomento de la competitividad en I+D, y el objetivo investigación E2020 (2011-2020).....	430
Tabla 31. Evolución de la creación de patentes y spin-off universitarias en España.....	435

Tabla 32. Titulaciones de grados y másteres oficiales, curso 2018-2019	437
Tabla 33. Evolución del incremento de los precios públicos del crédito matriculado por primera vez en titulaciones de grado en (experimentalidad máxima y mínima).....	440
Tabla 34. Evolución de los precios públicos del crédito matriculado por primera vez en titulaciones de grado en la experimentalidad máxima y mínima, y precio medio (€).....	441
Tabla 35. Evolución del incremento de los precios públicos del crédito matriculado por primera vez en másteres oficiales habilitantes con precio diferenciado en la experimentalidad máxima y mínima	448
Tabla 36. Evolución de los precios públicos del crédito matriculado por primera vez en másteres oficiales habilitantes con precio diferenciado en la experimentalidad máxima y mínima, y precio medio (€)	449
Tabla 37. Evolución del incremento de los precios públicos del crédito matriculado por primera vez en máster oficiales no habilitantes en la experimentalidad máxima y mínima	453
Tabla 38. Evolución de los precios públicos del crédito matriculado por primera vez en másteres oficiales no habilitantes en la experimentalidad máxima y mínima, y precio medio (€).....	455
Tabla 39. Evolución del gasto en I+D interno como % del PIB por años y sectores de ejecución en España	461
Tabla 40. Recursos dedicados a la I+D y proporción relativa a la enseñanza superior por CC. AA. en 2017	464
Tabla 41. Producción científica total de las universidades públicas españolas, 2014-2018.....	468
Tabla 42. Estudiantes internacionales entrantes al Sistema Universitario Español (SUE) en universidades públicas presenciales, curso 2018/2019.....	475
Tabla 43. Las 10 universidades españolas con mejores posiciones en los ránquines internacionales más populares.....	479

Índice de figuras

Figura 1.	Crecimiento anual del PIB expresado en porcentaje de 2002 a 2016, todos los países de la muestra.....	255
Figura 2	(%) Tasa bruta de matrícula, en educación terciaria, para ambos sexos (%) 2002 y 2016, todos los países de la muestra	257
Figura 3.	Inversión total en instituciones de educación terciaria como porcentaje del PIB, por fuente de financiación para 2002-2016, todos los países de la muestra	263
Figura 4.	Gasto público en instituciones de educación terciaria como porcentaje del PIB, para 2016, todos los países de la muestra	264
Figura 5.	Gasto privado en instituciones de educación terciaria como porcentaje del PIB, para 2016, todos los países de la muestra	265
Figura 6.	Gasto total (público, privado e internacional) en instituciones de educación terciaria como porcentaje del PIB, para 2016, todos los países de la muestra	265
Figura 7.	Proporciones relativas al gasto de las instituciones de educación terciaria, como porcentaje del gasto total, por fuente de financiación para 2002-2016, todos los países de la muestra.....	269
Figura 8.	Proporciones relativas al gasto privado como porcentaje del gasto total, diferenciando entre gasto familiar y gasto de otras entidades privadas (2002-2016), todos los países de la muestra.....	271

Figura 9.	Organización territorial de España y porcentaje del PIB per cápita por comunidades autónomas en 2018	346
Figura 10.	Distribución geográfica de las universidades españolas con actividad en el curso 2018/19.....	349
Figura 11.	Expansión de las universidades privadas de 1994/95 a 2017/18	351
Figura 12.	Porcentaje del total de estudiantes matriculados por comunidades autónomas para el total de universidades y de niveles universitarios en el curso 2017/2018	352
Figura 13.	Porcentaje del total de egresados universitarios por comunidades autónomas para el total de universidades y de niveles universitarios en el curso 2017/2018	353
Figura 14.	Porcentaje de abandono en las universidades presenciales españolas. Cohorte 2012/2013	353
Figura 15.	Distribución del número de beneficiarios y del importe total de las becas en el nivel universitario por tipo de ayuda concedida. Convocatoria general de la AGE. Curso 2017-18.....	355
Figura 16.	Porcentaje de beneficiarios de becas sobre el total de matriculados en grado para el curso 2018/2019	356
Figura 17.	Crecimiento del PIB (% anual) en España de 1995 a 2019	374
Figura 18.	Evolución del déficit público como porcentaje del PIB en España 1985-2019.....	424
Figura 19.	Evolución de la deuda pública como porcentaje del PIB en España 1980-2019.....	425
Figura 20.	Evolución del nivel de educación terciaria en España, grupo de edad 30-34 años	427
Figura 21.	Evolución del gasto en I+D en base al porcentaje del PIB en España.....	429

Figura 22.	Evolución del gasto total y por fuente de financiación (pública y privada) en educación terciaria como % del PIB en España	432
Figura 23.	Evolución de las proporciones relativas al gasto de las instituciones de educación terciaria, como porcentaje del gasto total, por fuente de financiación en España	433
Figura 24.	Evolución de las proporciones relativas de gasto privado de las instituciones de educación terciaria en España, como porcentaje del gasto total, diferenciando entre gasto familiar (GF) y gasto de otras entidades privadas (GOEP).....	433
Figura 25.	Evolución del precio medio (en euros) del crédito matriculado por primera vez en titulaciones de grado en cada comunidad autónoma	442
Figura 26.	Importe en euros de la matrícula de Grado en las Universidades Públicas Españolas. Curso 2019/2020 (coste anual mínimo y máximo por CC.AA.).....	443
Figura 27.	Evolución del precio medio (en euros) del crédito matriculado por primera vez en titulaciones de másteres oficiales habilitantes en cada comunidad autónoma	450
Figura 28.	Importe en euros de la matrícula en Másteres habilitantes en las Universidades Públicas Españolas. Curso 2019/2020 (coste anual mínimo y máximo por CC.AA.)	451
Figura 29.	Evolución del precio medio (en euros) del crédito matriculado por primera vez en titulaciones en másteres oficiales no habilitantes en cada comunidad autónoma	456
Figura 30.	Importe en euros de la matrícula en Másteres no habilitantes en las Universidades Públicas Españolas. Curso 2019/2020 (coste anual mínimo y máximo por CC.AA.)	457

Figura 31.	Gasto 2017 en I+D del país por universidad con producción investigadora (M\$ constante de 2010) y número de universidades en el TOP 200 y 500 de Ranking ARWU 2019.....	460
Figura 32.	Evolución del gasto en I+D interno como % del PIB por años y sectores de ejecución en España.....	463
Figura 33.	Gasto de I+D como porcentaje del PIB en enseñanza superior por comunidad autónoma para 2017.....	465
Figura 34.	Porcentaje de gastos internos en actividades de I+D por comunidades autónomas y por sectores, 2017.....	465
Figura 35.	Porcentaje de profesores extranjeros del total de profesores en universidades públicas, por CC. AA. para el curso 2015- 2016.....	470
Figura 36.	Porcentaje de profesores extranjeros del total de profesores en universidades públicas, según cada universidad, curso 2015- 2016.....	471
Figura 37.	Distribución del número de estudiantes extranjeros matriculados en grado y 1º y 2º ciclo en universidades presenciales por CC. AA. receptora. Curso 2018/2019	473
Figura 38.	Distribución del número de estudiantes extranjeros matriculados en máster en universidades presenciales por CC. AA. receptora. Curso 2018/2019.....	474
Figura 39.	Estudiantes internacionales entrantes al Sistema Universitario Español (SUE) como porcentaje sobre el total de estudiantes en universidades públicas presenciales. Curso 2018/2019	477
Figura 40.	Rendimiento de los sistemas universitarios por comunidades autónomas en U-Ranking, 2018. España=100.....	478

Resumen

En este estudio adoptamos un enfoque multinivel, integrando uno supranacional, desde el cual analizamos la influencia de la UE sobre el diseño de las reformas de educación superior y las directrices marcadas en este ámbito; otro nacional, desde el cual estudiamos las reformas políticas de educación superior españolas que se alinean con las directrices europeas; y otro institucional en el que examinamos el impacto de las reformas de privatización y mercantilización en la universidad pública española. Además, incluimos un estudio sobre las tendencias de privatización de la educación superior en los países europeos, con el objetivo de comprender el alcance de las propuestas de la UE y contextualizar en mayor medida el caso español.

En referencia a los resultados, destacamos que la UE utiliza diferentes mecanismos mediante los cuales influye en el diseño de políticas educativas nacionales, especialmente a través del Semestre Europeo, un instrumento de gobernanza económica con el que este organismo impone sus postulados neoliberales, que, de modo indirecto, se trasladan a la educación superior. Entre las principales directrices de reforma universitaria de esta institución sobresalen las orientadas a la mercantilización de la universidad, como estrategia para conseguir que los países europeos creen un modelo de universidad de excelencia que les ayude a ganar competitividad en la economía del conocimiento.

En cuanto a la privatización de la educación superior, las directrices de la UE se centran en fomentar el incremento de la inversión privada, pero siempre como complemento de la inversión pública, y enfatizando la idea de esta última sea la principal fuente de financiación. Tras el análisis de las tendencias de privatización de la educación superior en los países europeos, los resultados indican que estas recomendaciones no suponen una privatización, excepto en contextos de escasez económica, como fue el caso de los PIIGS (Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España) tras la crisis del euro en 2011, países que privatizaron drásticamente sus modelos de financiación de la educación superior, desviando los costes a los estudiantes y sin buenos sistemas de ayudas económicas, lo que ha significado una puesta en riesgo del acceso asequible a este nivel educativo.

En el caso español, encontramos una clara evidencia de políticas de educación superior que se alienan con las directrices marcadas desde la UE centradas en enfatizar la mercantilización en la educación superior. El principal inconveniente que se deriva del impacto de estas políticas junto con políticas de privatización desarrolladas en el contexto español, es la diversificación institucional entre: universidades de primera, que destacan por su actividad investigadora; y universidades de segunda y tercera, centradas principalmente en la docencia. La problemática de este escenario es que las universidades de primera tienen las tasas económicas más elevadas de todo el territorio nacional y, a su vez, es donde los alumnos menos se benefician de becas, lo que acentúa en mayor medida las desigualdades dentro del panorama nacional y del propio sector público universitario español.

Abstract

In this study, we use a multilevel perspective, integrating a supranational one, to analyze how the European Union has influenced the design of higher education reforms in its member countries and the main guidelines in this area; a national approach, to examine the Spanish policy reforms that have followed the European guidelines; and also, an institutional one where we analyze the impact on the privatization and commodification in the Spanish public university system. In addition, we include a study on the privatization trends of higher education in European countries so as to better understand the scope of EU proposals and contextualize the Spanish case.

With regard to our results, it should be highlighted that the EU uses different mechanisms to influence the way in which national education policies of the Member States are designed. In this sense, the European Semester is an instrument of economic governance that the EU especially uses to impose its guidelines based on neoliberal principles that have indirectly affected several national higher education systems. Among the main higher education reform guidelines of the EU are those aimed at commodifying the university system, a strategy to ensure that European countries create a model of excellence in university research and education that will help them become more competitive in the world of the knowledge-based economy.

Concerning the privatization of higher education, although the EU's directions focus on promoting an increase in private funding, the EU has always recommended this measure as a complement to public funding, albeit underlining that public spending should remain the principal source of university funding. After analyzing the trends of higher education privatization in European countries, our findings indicate that these recommendations do not necessarily imply that privatization has to be carried out. However, in contexts of economic scarcity, as was the case of Portugal, Italy, Ireland, Greece, and Spain after the eurozone crisis in 2011, some of these countries had to privatize their higher education financing systems significantly, diverting the costs to students, although they did not introduce fair financial aid systems, which meant that access to affordable higher education was jeopardized.

In the Spanish case, we have found clear evidence that higher education policies have been fully in line with the EU recommendations encouraging the commodification of higher education. The main drawback resulting from the impact of these policies, alongside the privatization measures adopted in Spain, is the emergence of a diversified system that encompasses institutions on different levels: on the one hand, first category universities, which stand out for their research output; and on the other hand, second and third category universities that focus primarily on teaching. The problem with this scenario is that there are regions in Spain with first-class universities that have the highest tuition fees in the whole national territory and that it is these contexts where students benefit the least from scholarships, which have led to considerable inequalities within the national panorama and the public university Spanish sector.

CAPÍTULO 1

Introducción

CAPÍTULO 1. Introducción

1.1. Motivación personal

Las motivaciones personales que me empujan a realizar esta investigación vienen relacionadas con mi trayectoria como estudiante en la Universitat de València-Estudi General y, durante los últimos cuatro años (2016-2020), como personal docente e investigador en la misma universidad en el Departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación.

Mis estudios universitarios comenzaron en el curso 2007-2008 y finalizaron en el curso 2011-2012. Durante los cinco años que duraba la Licenciatura de Pedagogía, el importe de tasas económicas que debía aportar como estudiante era de unos 300 euros anuales. Procedente de una familia humilde y trabajadora, tanto mi padre como mi madre realizaron grandes esfuerzos económicos para permitirme estudiar en Valencia, ya que mi ciudad natal es Elda (Alicante).

Los últimos años, desde 2009 hasta la finalización de mis estudios, las revueltas estudiantiles contra del Plan Bolonia no pararon de aumentar. Desde la asamblea de estudiantes, difundíamos información sobre las nefastas consecuencias que dicho plan podía generar sobre la privatización y la mercantilización de la universidad pública española.

Fui la última promoción de licenciados en Pedagogía, el siguiente año académico (2011-2012), todos los estudios universitarios de la universidad española tenían implantado el nuevo plan de estudios marcado por el Plan Bolonia. Desde entonces, los precios de matrícula fueron aumentando desproporcionalmente, pasaron de unos 300 euros anuales a casi 1000 euros, a pesar de que se redujo el tiempo de estudio.

Además la universidad, que durante estos últimos años he podido vivir desde dentro, es completamente diferente a hace tan solo trece años. Empecé mi andadura universitaria queriendo ser docente universitaria y, una vez dentro, me di cuenta de que antes que docente, tenía que ser investigadora, ya que parece que lo único que se premia y te permite avanzar es producir investigación de impacto.

Esta tesis surge con la principal motivación de comprender estos procesos de transformación en la universidad pública española y de la influencia de la Unión Europea en estas dinámicas de cambio, así como aportar visiones que permitan seguir garantizando que estudiantes con pocos recursos económicos puedan continuar accediendo a estudios superiores.

1.2. Estado del arte

La presente investigación parte de la consideración de que los procesos de privatización y mercantilización en la educación superior 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 parecen responder a una misma ideología: el neoliberalismo, y que en las últimas décadas han cobrado un gran peso por el apoyo que reciben de algunos organismos supranacionales. Este hecho está dando lugar a nuevos modelos de gobernanza en la

educación superior, que se dirigen a 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 de la educación superior del ámbito nacional al internacional.

Consideramos necesario plantear investigaciones que nos ayuden a comprender y definir el papel de los organismos supranacionales en el diseño de las políticas de educación superior, siendo esta una de las principales motivaciones de la presente tesis.

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; Carrasco-González, 2017; Dávila Balsera *et al.*, 2015; Fernández, 2011; Manso *et al.*, 2019; Monarca y Manso, 2015; Valle, 2012; Valle y Manso, 2013).

Sin embargo, ninguno de estos estudios delimita la influencia que ejerce la Unión Europea en la privatización y la mercantilización de la educación superior ni analiza su impacto en un contexto determinado.

Mediante esta investigación, en concreto, se 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 privatizan y mercantilizan la universidad, así como indagar sobre las principales consecuencias de las citadas políticas en la universidad pública española.

1.3. Estructura de la investigación

En el presente **Capítulo 1** nos detenemos a explicar el enfoque metodológico de la investigación, los objetivos e hipótesis y la delimitación del objeto de estudio, con el principal objetivo de que el lector/a pueda comprender con mayor amplitud la investigación.

En el **Capítulo 2** encontramos el marco teórico, desde el cual justificamos las transformaciones promercado de la educación superior como consecuencia principal de un cambio de modelo de Estado, representado por el neoliberalismo. Este, basándose en la crítica al Estado de Bienestar Keynesiano, ha ido configurando nuevas modalidades de Estado a partir de las cuales se desarrollan políticas centradas en la rendición de cuentas, el incremento de la financiación privada y la internacionalización y comercialización de la educación superior. Además, la globalización ha posibilitado que los organismos supranacionales se conviertan en nuevos agentes que intervienen en el diseño de las políticas de educación superior, orientándolas hacia posturas neoliberales. En este apartado, se muestran las principales implicacio-

nes del desarrollo de políticas de corte neoliberal en la universidad pública y su relación con el cambio de modelo estatal, lo que nos ayuda a comprender en mayor medida la estructura de la investigación.

En el **Capítulo 3** se integra el nivel supranacional, desde el que se estudian los diferentes mecanismos mediante los cuales la UE ejerce su influencia en el diseño de las políticas de educación superior, así como sus principales directrices de reforma política marcadas en este ámbito. Dicho organismo carece de competencias para influir de forma directa en el diseño de las políticas de educación superior nacionales. Por ello, en primer lugar, se delimita el desarrollo de competencias en política educativa de la UE desde su origen hasta la actualidad a través de los diferentes tratados, con el objetivo de comprender cuál es su marco de actuación en política educativa. En segundo lugar, se exponen las diferentes acciones que afectan a la política de educación superior impulsadas desde la UE. Estas han sido clasificadas en tres apartados: el primero se centra en el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES); el segundo, a partir de la Estrategia de Lisboa (2000); y el tercero, con la aprobación de la Estrategia Europa 2020 (2010). Dentro de cada estrategia se comentan los objetivos, marcos estratégicos, agendas educativas e informes directamente relacionados con la educación superior, lo que nos permite detectar las directrices de reforma política marcadas en este ámbito, junto con las diferentes formas de influencia de este organismo en política educativa.

En el **Capítulo 4** aportamos una perspectiva internacional, con el principal objetivo de valorar la situación del contexto español dentro del escenario de la privatización de la educación superior europea y la

posible influencia de la UE en este sentido. Para ello, se analiza las tendencias de privatización de los países europeos en los últimos años y su repercusión en el acceso asequible de la educación superior. En el estudio de dichas tendencias se tienen en cuenta la provisión y la financiación, así como aquella información que nos ayude a comprender una probable vinculación entre privatización y posturas neoliberales.

En primer lugar, se presentan datos sobre la cobertura y la matrícula, que nos ayudan a determinar si, en los últimos años, el sector privado en algunos países europeos ha aumentado su porcentaje de alumnos matriculados (provisión).

En segundo lugar, y como análisis principal, se estudia el cambio de modelo de financiación de la educación superior a partir de la variación de las fuentes de financiación (públicas y privadas). Para ello, establecemos una clasificación de modelos de financiación: públicos (entre 80-100 % de financiación pública y 20-0 % de financiación privada), mixtos (entre 50-70 % de financiación pública y 50-30 % de financiación privada) y privados (entre 0-40 % de financiación pública y 60-100 % de financiación privada). Esto nos permite determinar qué países europeos han variado sus modelos de financiación en los últimos años hacia modelos mixtos o privados, o viceversa, y por lo tanto detectar los casos de privatización.

El análisis lo realizamos basándonos en el método comparativo propio de la Educación Comparada, contrastando las variables de gasto total, gasto público, gasto privado (dividido en gasto familiar y gasto de otras entidades privadas) y gasto internacional, en instituciones de educación terciaria de 20 países europeos de 2002 a 2016. El periodo

de tiempo se debe a que es el más largo y actual, de acuerdo con las variables estudiadas, del que se disponen datos, apoyándonos en los informes anuales *Education at a Glance* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Además, se estudia la repercusión de los modelos de privatización sobre el acceso asequible desde un punto de vista económico, que, tal y como hemos definido, permite el acceso a los estudiantes a través de una adecuada combinación entre los precios de matrícula o la gratuidad con los sistemas de ayudas públicas que reciben (becas y/o préstamos). Esto nos lleva a indagar una de las principales tendencias de privatización de la educación superior, centrada en el aumento de las tasas de matrícula a estudiantes. El análisis de la asequibilidad lo desarrollamos estudiando la variable de gasto familiar en educación superior, que nos muestra el esfuerzo económico realizado por los estudiantes como porcentaje total de la financiación de la educación superior, teniendo en cuenta el importe de tasas que pagan y las ayudas económicas que reciben. Este planteamiento se realiza comparando los 20 países de la muestra en la trayectoria de tiempo de 2002-2016, lo que, sin lugar a dudas, nos posibilita estudiar diferentes modelos y medidas que aseguran la asequibilidad de la educación superior y, por lo tanto, amplía nuestro conocimiento para un mejor análisis del caso español.

El **Capítulo 5** recoge tanto el nivel nacional como el nivel institucional, centrándose en las reformas llevadas a cabo en el ámbito universitario en España y su impacto en las universidades públicas españolas. Principalmente nos ajustamos a las reformas políticas que potencian la privatización y la mercantilización de la universidad pública.

En consecuencia, el análisis de dichas reformas se centra en mayor medida en políticas que supusieron algún recorte económico y, especialmente, en aquellas que potencian la internacionalización de la universidad española. Todo ello se lleva a cabo teniendo en cuenta el partido político que aprueba cada reforma y el contexto económico del país. Esto hace plausible estudiar las directrices políticas que coinciden con las marcadas desde el ámbito supranacional. Asimismo se incorpora un análisis institucional, que nos permite valorar las principales consecuencias que se derivan de dichas reformas políticas sobre las universidades públicas españolas.

Por último, el **Capítulo 6** se centra en las conclusiones del estudio y las líneas futuras de investigación.

1.4. Enfoque metodológico

El estudio está planteado desde una escala multinivel (Tarabini-Castellani y Bonal, 2011), integrando la esfera supranacional en el estudio de las políticas que privatizan y mercantilizan la educación superior, puesto que parte de la idea de que muchas de las transformaciones de la ES han venido suscitadas por la influencia o el apoyo que ejercen los diferentes organismos supranacionales (Rizvi, 2016; Luzón y Torres, 2013).

Con este enfoque, intentamos mostrar cómo el poder sobre el diseño de las políticas educativas ya no se concentra únicamente en el Estado, sino que es necesario analizarlo desde diferentes niveles políticos. Como señala Prats (2003, p. 2) «es una nueva forma de entender

las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias».

Uno de los contextos que mejor refleja el concepto de redes multinivel en la última década es el de la Unión Europea (Blanco y Gomà, 2003). En esta investigación, incluimos el análisis del nivel supranacional integrando el papel de la UE en el desarrollo de políticas que mercantilizan y privatizan la universidad pública. En ese sentido, examinamos, por un lado, sus principales directrices en reforma universitaria y, por otro lado, las diferentes formas desde las que ejerce su influencia en el diseño de las políticas de educación superior nacionales.

Dado que para tener una mayor comprensión de la influencia de la Unión Europea en los procesos de privatización de la educación superior no podemos centrarnos únicamente en el contexto español, por ello, integramos una perspectiva europea en la que estudiamos las tendencias de privatización de la educación superior en los países europeos en los últimos años. Esto nos permite tener una visión más amplia de las posibles relaciones entre la Unión Europea y los procesos de privatización de la educación superior europea, así como comparar el caso español en el resto de países europeos.

Además, prestamos especial atención a los países que hayan desarrollado políticas de repartición de costes en educación superior, ya que es la tendencia de privatización más generalizada en la última década (Woodhall, 2005). Estas políticas se caracterizan por desviar los costes del Gobierno hacia los estudiantes a través del aumento de tasas de matrícula, lo que puede dificultar el acceso a la educación superior.

Igualmente, esto nos permite comprender los diferentes modelos europeos y políticas desarrolladas en educación superior, así como contextualizar el caso español.

Por último, incluimos el panorama nacional centrado en el contexto español, en el que se investiga con mayor profundidad la relación entre las políticas que privatizan y mercantilizan la universidad pública, junto con las directrices marcadas desde la UE en este sentido. Además, examinamos las diferentes formas desde las cuales la Unión Europea ejerce su influencia en la política educativa en España y promueve un cambio de modelo de Estado, atendiendo al mismo tiempo al contexto político y económico del país.

Sin perder de vista el principal papel que desempeña el Estado español en la adopción de reformas políticas que se alinean con el nivel supranacional. Pues resulta esencial, delimitar el papel que los organismos supranacionales desempeñan en la configuración de las políticas de educación superior, pero también, estudiar cómo en determinados contextos son las propias unidades estatales, dependiendo del partido político que se encuentre en el Gobierno, las que utilizan el discurso europeo para justificar la aprobación de determinadas políticas educativas.

Todo ello lo elaboramos con el principal objetivo de valorar la trascendencia de las políticas de privatización y mercantilización en la universidad pública española.

1.5. Objetivos e hipótesis de la investigación

Las principales preguntas de la investigación son: ¿influye la Unión Europea como organismo supranacional, en el diseño de las políticas de educación superior en el contexto español?; ¿cuáles son las principales directrices que marca la UE en política de educación superior?; ¿las políticas de privatización y mercantilización de la universidad pública española enfatizan la diversificación institucional y generan mayores desigualdades en el acceso?

Hipótesis:

- *H.1:* Las reformas políticas que promueven la privatización y mercantilización de la universidad pública española recogen las directrices de la Unión Europea.
- *H.2:* Las reformas políticas que privatizan y mercantilizan la universidad pública española diversifican el modelo institucional universitario y dificultan el acceso asequible a este nivel educativo.

Objetivo general de la investigación:

- Investigar el papel de la Unión Europea en la promoción de políticas que privatizan y mercantilizan la educación superior en el contexto español, junto con el impacto de dichas políticas en la universidad pública española.

Objetivos específicos:

- Estudiar la influencia de la UE como organismo supranacional, en el diseño de las políticas de educación superior de los Estados miembros.
- Examinar si las principales acciones y directrices desarrolladas por la UE en política de educación superior promueven su privatización y mercantilización.
- Investigar las tendencias privatizadoras de la educación superior de los países europeos y su impacto en el acceso asequible económico.
- Indagar sobre la relación entre los casos europeos que han privatizado la educación superior y su posible acercamiento a posturas neoliberales.
- Analizar las reformas políticas adoptadas en el contexto español que se relacionan con las líneas de reforma política marcadas desde la Unión Europea.
- Detectar las políticas que suponen una privatización y mercantilización de la universidad pública en el contexto español.
- Estudiar el impacto de las políticas de privatización y mercantilización de la universidad pública en España.

1.6. Delimitación del objeto de estudio y de la problemática de partida

El objeto de estudio de esta investigación es el paquete de políticas de privatización de la educación superior, principalmente las centradas en la repartición de costes y las que mercantilizan la universidad pública. La problemática de partida es que ambas pueden poner en riesgo del acceso asequible económico a la educación superior, principal análisis de este estudio. Para comprender en mayor medida los objetivos de esta investigación, y como se utilizan conceptos que pueden dar lugar a diferentes interpretaciones, nos detenemos a delimitar la definición de los conceptos clave.

- *El acceso asequible económico a la educación superior*

Un acceso asequible a la educación superior, desde el punto de vista económico, es aquel que permite el acceso a los estudiantes a través de una adecuada combinación entre los precios de matrícula o gratuidad con los sistemas de ayudas públicas que reciben (becas y/o préstamos). El acceso asequible económico en educación superior es un concepto consagrado en la meta 4.3 de los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) y, en los últimos años, ha cobrado una mayor importancia, dada la tendencia mundial hacia el reparto de costes en educación superior (Organización para las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco], 2017).

- *Políticas que privatizan la universidad pública*

El término de privatización de la educación ha sido utilizado para dar cuenta de múltiples fenómenos y, en general, podemos sintetizar dos posturas desde las cuales se analizan los procesos de privatización: una

que entiende que dichos procedimientos están asociados con la nueva gestión pública y que se dan incorporando métodos e instrumentos empresariales a las universidades; y otra que señala como principal consecuencia de la privatización la transferencia de las funciones del Estado al sector privado. La primera postura estaría relacionada con la categoría de privatización endógena, definida por Ball y Youdell (2008), la cual implica que el sector público se asemeje a una empresa. La segunda postura, con la categoría de privatización exógena, conlleva una mayor participación del sector privado en la educación pública (Ball y Youdell, 2008).

La categoría de privatización endógena es más sutil y menos evidente que la de privatización exógena. Por ello, aunque en nuestro marco teórico nos detengamos a explicar la privatización endógena de la educación superior para comprender mejor sus consecuencias y alcance, las limitaciones del estudio nos obligan a centrarnos principalmente en estudiar la privatización exógena de la educación superior.

La asunción de las políticas de privatización exógena que se analizan en este estudio, en consecuencia, implica que alguna de las tres áreas que competen al Estado en educación superior (titularidad, provisión y financiación) se trasladan al sector privado (Verger, 2013). Contrariamente, entendemos que la educación superior como un bien público es aquella donde los tres ámbitos de política universitaria —titularidad, provisión y financiación— quedan casi completamente cubiertos por el sector público.

Las políticas de privatización que transfieren la titularidad al sector privado permiten o incentivan un aumento del número de universidades privadas. Estas políticas son aquellas que reducen o limitan la oferta pública educativa, favoreciendo, de este modo, un aumento de matriculación en instituciones privadas.

Las políticas que desvían la financiación al sector privado están centradas en el incremento de financiación privada, ya sea a través de una mayor relación de la universidad con el sector empresarial o trasladando los costes a los estudiantes mediante tasas de matrícula. Ambas opciones tienen consecuencias: por un lado, la idea de que las familias o los estudiantes paguen un porcentaje mayor de la financiación de la educación superior se ajusta a la Teoría del Capital Humano, que defiende la educación superior como un bien de inversión individual; por otro lado, se deben tener en cuenta los riesgos que entraña la intervención del sector empresarial en la financiación de la educación superior, que puede terminar fijando prioridades para su propio beneficio económico.

Por último, nos interesa analizar el impacto que tienen las políticas de repartición de costes en educación superior, centradas en aumentar los precios de matrícula, porque, además de cambiar la manera de concebir la educación superior, ponen en riesgo el acceso asequible a la educación superior.

- *Políticas que mercantilizan la universidad pública*

El concepto de mercantilización en el ámbito de la universidad ha sido utilizado por diversos autores para explicar las transformaciones de la

universidad en la era de la globalización económica. Sin embargo, no existe una definición concreta en este campo de estudio, lo que genera una mayor ambigüedad. Destaca el trabajo de Verger (2013), donde se define el fenómeno de mercantilización de los sistemas de educación superior desde tres dimensiones: liberalización, privatización y comercialización.

En nuestro caso, utilizamos el concepto de políticas de mercantilización de la universidad pública para referirnos al proceso por el cual se introducen reformas que enfatizan la proyección internacional de las universidades públicas con el principal objetivo de alcanzar una mayor competitividad en la economía del conocimiento.

Este procedimiento, por lo tanto, está íntimamente relacionado con las políticas de internacionalización de la educación superior, las cuales se han desarrollado con dos connotaciones diferentes: una línea dirigida a la cooperación e interrelación entre universidades de diferentes países; y otra a la competitividad.

En los últimos años, los procesos de internacionalización han pasado de centrarse en la creación de un modelo de universidad más cooperativo a un modelo más competitivo, orientado al mercado (De Wit, 2011). El modelo de universidad competitivo internacionalmente se ha centrado en la producción investigadora, ya que esta se ha convertido en un factor altamente competitivo en el ámbito global.

De esta forma, a través de procesos de internacionalización, las universidades han intensificado su actividad investigadora como estrategia para poder alcanzar una buena posición en los ránquines universitarios internacionales. Por lo tanto, interpretamos como políticas que

mercantilizan la universidad pública las que potencian la internacionalización de la universidad, orientándola a la investigación y a la búsqueda de una gran proyección internacional.

La principal consecuencia del cambio de esta orientación de las políticas de internacionalización en educación superior es la diversificación institucional en el panorama nacional: por un lado, universidades de investigación cuya excelencia les permita tanto competir en el ámbito internacional, participando en la economía del conocimiento, como favorecer la acumulación de capital, cuya principal diferencia con respecto al resto de universidades es la función investigadora; por otro lado, universidades centradas principalmente en la docencia, sin reconocimiento global y cuya actividad investigadora es bastante menor.

Una de las mayores desigualdades que se derivan de todo esto es la dificultad de acceso que pueden generar los modelos de universidad de investigación de prestigio, puesto que suelen presentar precios más altos en sus matrículas, lo que obstaculiza el acceso a la educación superior.

CAPÍTULO 2

Marco teórico. Las políticas neoliberales de educación superior como respuesta a un nuevo modelo de Estado

CAPÍTULO 2. Marco teórico. Las políticas neoliberales de educación superior como respuesta a un nuevo modelo de Estado

2.1. La globalización neoliberal y las nuevas formas de Estado

2.1.1. La globalización y sus dimensiones

En las últimas décadas, ha sido notable el crecimiento de la literatura que aborda el tema de la globalización, convirtiéndose en un paradigma que define las características de nuestras sociedades en el siglo XXI. La educación no ha quedado ajena al concepto de globalización, de modo que se hace inevitable contextualizar nuestra investigación teniendo en cuenta este fenómeno: «Intentar captar los cambios que hoy observamos en los sistemas y las políticas educativas no puede llevarse a cabo sin atender a las diversas formas en que esa globalización altera los procesos y las relaciones educativas de diverso modo» (Tarabini-Castellani y Bonal, 2011, p. 237).

La globalización ha supuesto grandes cambios en el ámbito económico-político de las unidades estatales, lo cual ha influido notablemente en el diseño de las políticas educativas. Algunas de las transformaciones que afectan a la configuración de las políticas educativas

son, por ejemplo, el nuevo papel de los organismos supranacionales como agentes que intervienen en el diseño de políticas educativas o la reducción del gasto público en educación superior.

Asimismo, parece existir cierta orientación, de carácter global, a la hora de diseñar las políticas de educación superior que se centra en la repartición de costes, la evaluación, la eficacia, la búsqueda de la calidad, etc., y que suponen una reestructuración de los sistemas de educación superior. Lo más sorprendente de estas medidas no es solo su alcance global, sino la similitud de las transformaciones en los diferentes países, a pesar de las diferentes condiciones históricas (Alcántara, 2006).

Estas reformas parecen responder a una misma ideología, el neoliberalismo, puesto que estas transformaciones enfatizan el carácter privado de la educación superior, alejándose de la consideración de la educación superior como bien público, y aportan una nueva visión como bien comerciable y privado.

Si bien, para comprender todos los planteamientos anteriores es necesario detenernos a comprender el proceso de la globalización. El proceso de globalización es complejo y conlleva múltiples variables a tener en cuenta para su comprensión. Además, no es un fenómeno nuevo, ya que los intentos de conexión globales llevan teniendo lugar a lo largo de la historia de la humanidad, como puede ser la conquista de América.

En primer lugar, podemos reconocer que el concepto de globalización es bastante ambiguo, ya que acepta diferentes definiciones y pers-

pectivas, y no existe una única definición, lo que en ocasiones lo convierte en un concepto confuso, utilizado de forma generalizada, y por lo tanto sin contenido. «La globalización es un fenómeno o, mejor dicho, un conjunto de fenómenos de una extrema complejidad, con una complicada red de relaciones con otros fenómenos en diferentes niveles, como por ejemplo el nacional o el local» (Dale, 2008, p. 121).

En general, un gran número de autores coincide en describir la globalización como un hecho en el que los procesos económicos, las interacciones sociales, la cultura, la política y las relaciones individuales trascienden las fronteras nacionales (Ordorika Sacristán, 2006).

Un elemento característico de nuestro siglo ha sido la expansión y gran alcance del proceso de globalización debido a las nuevas tecnologías de la comunicación e información, lo que ha intensificado aún más las interacciones políticas, económicas y sociales, así como su impacto a nivel global, llegando algunos autores a definir nuestro planeta como una aldea global, donde todo está interconectado. «El escenario es una aldea cada vez más global que se ha convertido en el epicentro de sucesos que impactan en diversas formas la vida cultural, social, política y económica de las personas» (Avendaño Castro y Guacaneme Pineda, 2016, p. 192).

Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) han supuesto una transformación clave para dar lugar a los cambios que se han producido en nuestra era. El intercambio de ideas y la interacción entre personas se han revolucionado por completo debido a las TIC. Además, las TIC han tenido una gran impacto en la forma

en la que se genera, comparte y transmite el conocimiento; y, por lo tanto, en las universidades.

Entre las diferentes formas que existen para abordar el tema de la globalización, desde este estudio queremos centrarnos en su carácter multidimensional, reconociendo las diferentes dimensiones que engloban a la globalización: política, económica, cultural, social (Fernando Morales, 2000), centrándonos prioritariamente en la dimensión político-económica de la globalización, ya que además de ser la dimensión más extendida en la literatura, y para algunos autores casi la única existente, es la que nos ayuda a comprender los procesos de privatización de la educación superior.

Sin olvidar que el resto de dimensiones de la globalización no son menos importantes y que también tienen un gran impacto en la vida de las personas, por ejemplo en la dimensión social, la globalización está creando una sociedad de mercado, que está modificando nuestros valores sociales, enfatizando cada vez más los valores relacionados con el materialismo, el consumismo, etc. En su dimensión cultural, está dando paso a ciertos modelos culturales más dominantes que crean una cultura homogeneizadora y restan importancia a la diversidad cultural, extendiendo ciertas costumbres y formas de vida, lenguas más habladas como el inglés, etc. Aunque, por otro lado, también se promueve de manera global el respeto de los derechos humanos a través de la Declaración de los Derechos Humanos, la democracia, etc.

La dimensión económica de la globalización, conocida como *globalización neoliberal*, hace referencia a la difusión y perpetuación del

capitalismo neoliberal. También ha sido denominada como *globalización hegemónica* (Dale y Robertson, 2007), ya que es la dimensión de la globalización dominante que se ha hecho extensiva y se ha aceptado casi sin alternativas.

La globalización ha sido definida, por un lado, como una nueva fase del desarrollo del capitalismo y, concretamente, se resalta que es un producto del neoliberalismo por su convicción de que la mayor competencia en los mercados es la mejor fórmula para ampliar el marco de opciones de los agentes económicos, además de estimular la eficiencia y la capacidad innovadora de las empresas. Bajo la hegemonía de esta convicción está hoy concebido el orden económico mundial. (Brunet Icart y Altaba Dolz, 2010, p. 60)

Avendaño Castro y Guacaneme Pineda (2016) describen la globalización como proceso y como discurso. La globalización como proceso hace referencia al alcance global y es un proceso que forma parte de la historia de la humanidad, como hemos destacado al principio. La globalización como discurso hace alusión al gran alcance que ha tenido el modelo capitalista cuya base ideológica es el neoliberalismo, hasta tal punto, que para muchos autores es la única existente.

Proceso del capitalismo global, el que ha impregnado en el término globalización sus premisas y teorías económicas. Apropiándose así de la palabra globalización, convirtiéndola en el instrumento discursivo que posibilita aún más su expansión. (Avendaño Castro y Guacaneme Pineda, 2016, p. 194)

La globalización como instrumento discursivo que promueve el neoliberalismo ha transformado por completo el modelo de Estado y,

por supuesto, no ha dejado indiferente a las políticas educativas y a la forma de entender la educación superior. Es la dimensión económica de la globalización la que está dando lugar a nuevas formas de Estado, que nos detendremos a explicar mejor en los próximos apartados, ya que las nuevas formas de Estado vienen justificadas desde el neoliberalismo y nos parece imprescindible analizarlas para comprender los procesos de privatización de la educación superior. Si bien la mayor transformación de los Estados nación puede explicarse desde la dimensión política de la globalización.

En su dimensión política está reduciendo el papel de los Gobiernos nacionales mediante su inclusión en el espacio económico internacional y estableciendo nuevas relaciones de poder y competitividad junto con nuevos actores, las organizaciones supranacionales.

Sin lugar a duda, desde esta perspectiva la globalización como fenómeno a nivel mundial ha sido uno de los factores que ha viabilizado la aparición de estas nuevas esferas supranacionales, así como su influencia en el diseño de la política educativa nacional, principalmente porque la globalización, como afirma Held *et al.*, (1999), ha propiciado el surgimiento de un sistema de múltiples centros de poder y diferentes esferas de autoridad que se alejan de la escala nacional.

Esta dimensión de la globalización alude a la pérdida de la capacidad de los Estados nación para tomar decisiones independientes, ya que se considera que son las fuerzas internacionales globalizadoras las que marcan las pautas políticas y económicas de los Gobiernos. Se trata por lo tanto, de una disminución de la capacidad de decisión de los Estados, cediendo ese espacio a los organismos multinacionales,

como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC); o regionales, como la Unión Europea, perdiendo de este modo la posibilidad de llevar a cabo políticas independientes.

Lo que Ball (2002) denominó como «la pérdida de capacidad Keynesiana, es decir, de la posibilidad de llevar a cabo políticas reactivadoras independientes» (p. 104). «La globalización no ha convertido a los Estados-nación en algo obsoleto e irrelevante, pero sí ha afectado al contenido y a la forma de al menos algunos procesos y resultados de creación de políticas» (Dale, 2007, p. 88).

La pérdida de capacidad de los Estados de crear políticas nacionales independientes, obviamente, también ha afectado al diseño de políticas de educación superior. Convirtiendo, de este modo, a las organizaciones supranacionales en nuevos agentes que intervienen en el diseño de las políticas educativas nacionales. Este hecho ha sido descrito por algunos autores como una de las mayores implicaciones de la globalización (Tarabini-Castellani y Bonal, 2011).

Estas organizaciones económicas comparten, en su mayoría, una ideología común, el neoliberalismo, por lo que promueven una determinada forma de comprender y abordar los retos que plantea la educación superior. Por ello, resulta imprescindible en el marco de los estudios de política educativa analizar las propuestas e influencia que ejercen estos organismos supranacionales.

2.1.2. Neoliberalismo y nuevas formas de Estado. El desmantelamiento del Estado de Bienestar

Como hemos mencionado, la globalización económica sienta sus bases sobre el neoliberalismo, lo que necesariamente nos conduce a estudiar las bases de esta corriente económica y política. El neoliberalismo sienta sus bases sobre el sistema social y económico del capitalismo, apoyado por lo tanto en la propiedad privada y el capital como herramienta de producción.

El neoliberalismo se alienaba con el liberalismo de años anteriores, pero con una diferencia fundamental: desde el neoliberalismo no se defiende una nula intervención del Estado, sino que se requiere un mínima intervención y regulación estatal centrada en nuevas funciones, las de cooperar con el mercado. «Las metas del neoliberalismo y las del liberalismo son las mismas, pero el primero estima que será mucho más fácil alcanzarlas a través de una intervención estatal limitada y con fines específicos» (Dale, 2008, p. 122).

Por ello, «el objetivo del neoliberalismo consiste en regular el libre comercio de los mercados y demás aspectos a través de leyes y normativas» (Dale, 2008, p. 123), partiendo de la idea de que es casi imposible que los mercados se autorregulen, por lo que es necesario un mínimo de regulación estatal.

Desde esta postura ideológica, el Estado pasa a convertirse en un socio del mercado, de forma que solo intervendrá donde el mercado no lo haga. Una nueva forma de entender el Estado, donde «el gobierno ya no se identifica con el sector público, sino que se considera en mayor

medida otro actor económico más entre muchos otros» (Rizvi, 2016, p. 5).

El neoliberalismo ha sido denominado como la *ideología de mercado* (Ball, 2002), porque sus principales ideas se apoyan en la liberalización de la economía, el libre comercio, la reducción del gasto público y la intervención del Estado en la economía a favor del sector privado. Siendo el sector privado el que pasaría a desempeñar las competencias asumidas por el Estado. «Supone contemplar al Estado y a la sociedad como un instrumento auxiliar del mercado, al servicio de su lógica de racionalización, y que sea el mercado el que gobierne y el gobierno quien gestione» (Brunet Icart y Altaba Dolz, 2010, p. 36).

Los procesos de globalización han favorecido que los principios del neoliberalismo lleguen a dimensiones que nunca antes habíamos imaginado, de ahí que el concepto utilizado sea globalización neoliberal. Entre los principales elementos que han dado lugar los procesos de globalización desde los principios del neoliberalismo han sido: por un lado, bajo el libre comercio el gran movimiento de flujos de capitales que han traspasado con creces las fronteras nacionales; por otro lado, el desarrollo de mercados globales que comienzan a comercializar con «servicios públicos», intentando que se consideren como artículos de consumo, como por ejemplo la educación superior a través del acuerdo GATS; por último, la producción y nuevas divisiones de trabajo (Dale, 2008).

El origen del neoliberalismo, lo podemos situar en la década de los 70, con el fin del acuerdo de Bretton Woods, que constituyó el origen

del actual sistema financiero, la aparición de los organismos supranacionales como el BM y el FMI, y la crisis de petróleo de 1973.

La toma de decisiones central sobre la economía mundial quedó ceñida durante los 70 a instituciones que excluían a los países en vías en desarrollo y a los actores no Estatales populares —el Grupo de los Siete, la OCDE y el FMI— (Mundy, 2007, p. 140).

En la difusión del pensamiento neoliberal, han tenido un papel clave algunas organizaciones supranacionales, como el BM, la OCDE, la OMC y el FMI; o regionales, como la UE, así como un conjunto de empresas multinacionales, cuyo interés principal reside en reducir al mínimo las barreras de la libre circulación de bienes, servicios y capitales (Dale, 2008). Transformaciones que, como hemos señalado, necesitaban de la colaboración de los Estados-nación para reducir esas barreras y permitir la libre circulación, por lo que, sin lugar a duda, se requería una transformación de las unidades estatales.

La puesta en práctica de políticas neoliberales fue llevada a cabo por las elecciones de opciones neoconservadoras y liberales en los años 80, en Gran Bretaña de la mano de Margaret Thatcher (1979) y en Estados Unidos por parte de Ronald Reagan (1980), que dieron lugar a las transformaciones de los fundamentos económicos e ideológicos del modelo de Estado.

El triunfo del neoliberalismo como ideología tuvo lugar en 1989 con la caída del muro de Berlín. La caída del muro de Berlín significó el triunfo del capitalismo frente al socialismo de Estado, quedando el capitalismo sustentado en el neoliberalismo sin ninguna oposición, como única opción posible. Coincidiendo además con el Consenso de

Washington ese mismo año, que potenciaba la delegación al mercado de tareas propias del modelo de Estado Social y enfatizaba la idea de que la industria privada se administra de un modo más eficiente que el Estado (Sanz Fernández, 2006). Promoviendo, de este modo, una política del Estado orientada al máximo de mercado y a un mínimo de Estado (Sanz Fernández, 2006).

El Consenso de Washington, sintagma acuñado por John William son para sintetizar las propuestas de política económica que dominaban en la capital norte americana a fines de los años 80, se ha convertido en un referente histórico que ha incidido en la evolución de las políticas sociales, ya que supone el comienzo del abandono de las denominadas *políticas de los Estados Sociales* y la apuesta por una fuerte ofensiva ideológica a favor del libre mercado (Sanz Fernández, 2006, p. 58).

El neoliberalismo empezó a constituirse como una nueva ortodoxia configurando un nuevo pensamiento económico, que se ha difundido como *pensamiento único*, y sentando sus bases bajo la crítica del Estado de Bienestar, ya que considera que ese modelo de Estado suponía un obstáculo para el desarrollo económico. «En un periodo histórico relativamente corto, el pensamiento neoliberal, ayudado por unas cajas de resonancia controladas por los centros financieros y económicos más importantes del mundo occidental, se convirtió en el pensamiento único y dominante» (Navarro, 1998, p. 27).

El giro neoliberal del Estado impulsado por la Nueva Derecha, con el objetivo de implantar un nuevo proceso hegemónico, se basaba en

dos objetivos principales: «el desmantelamiento del Estado de Bienestar y la instauración del capitalismo global y su ideología neoliberal» (Brunet Icart y Altaba Dolz, 2010, p. 32).

El modelo de Estado de Bienestar tuvo lugar tras la Segunda Guerra Mundial (1945), dentro del contexto de la social-democracia y bajo la base económica del Keynesianismo. El Keynesianismo es una teoría económica que formuló Keynes y que defendía principalmente un alto intervencionismo por parte del Estado en el mercado. Por el contrario, neoliberalismo como ideología de mercado sienta su base en la crítica al Estado de Bienestar, es decir, contra de la intervención planificada del estado en el mercado.

El modelo de Estado del Bienestar Keynesiano respondía a la urgencia de establecer una reconstrucción económica, política y cultural de muchos países que habían quedado devastados tras la Segunda Guerra Mundial. En base a ese compromiso social, se acentuó la importancia que tenía la intervención estatal en el bienestar social y nacional, los postulados del Keynesianismo. Comenzaron a desarrollarse, por tanto, políticas enfocadas a una necesaria intervención estatal para extender los derechos, estas políticas fueron denominadas como *políticas keynesianas*.

El Estado de Bienestar se define según las siguientes características (Brunet Icart y Altaba Dolz, 2010, p. 29):

- 1) Una intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo.

- 2) La provisión pública de una serie de servicios sociales universales, cuyo objetivo es la seguridad social en un sentido más amplio.
- 3) La responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como un derecho social.

Esping-Andersen (citado en Brunet y Altaba, 2010, p. 31) distingue tres regímenes de Estado de Bienestar:

El liberal, el conservador y el socialdemócrata. Así un primer grupo sería el Estado de Bienestar liberal caracterizado por unas limitadas prestaciones sociales, donde el bienestar social está orientado hacia el mercado (Australia, Canadá y Estados Unidos). Otro grupo sería países pertenecientes al régimen del bienestar conservador, caracterizado por el corporativismo, clientelismo y familiarismo, donde el bienestar social está orientado hacia la familia y donde se observa una gestión pasiva del empleo (Alemania, Austria, Italia, España, Francia, Bélgica y Países Bajos). El último grupo se refiere al Estado del Bienestar socialdemócrata, caracterizado por el desfamiliarismo y el igualitarismo, donde el bienestar social se provee a través de las políticas públicas del Estado (países escandinavos).

Las bases del pensamiento neoliberal, en la crítica al Estado de bienestar eran las siguientes (Navarro, 1998, p. 75):

- 1) El Estado de Bienestar presenta grandes cantidades de déficit del presupuesto estatal. Por ello, se requiere una reducción e incluso eliminación del déficit público, mediante la liberación

de recursos para la inversión privada. Esto suponía una reducción de los intereses, a su vez que una reducción del gasto público.

- 2) Las intervenciones estatales en el mercado de trabajo son negativas y demasiado rígidas, porque dificultan la libre circulación del mercado y obstaculizan la creación del empleo y el desarrollo económico. Por lo tanto, se asume que las políticas públicas dirigidas a la creación del pleno empleo son ineficaces y se necesitan políticas que favorezcan la libre circulación del mercado de trabajo.
- 3) Las políticas redistributivas del Estado de bienestar para la protección social son un obstáculo para el desarrollo económico y se requiere su reducción o, incluso en algunos casos, eliminación.
- 4) Por último, se considera que el Estado no debe intervenir en la regulación del comercio exterior ni en la regulación de mercados financieros, sino que se parte de la idea de que la libre movilidad de capitales garantiza más eficientemente la redistribución de recursos a escala internacional.

De este modo, se consideraba al Estado de Bienestar como la principal causa del escaso desarrollo económico y de los altos niveles de desempleo. Calificándolo de un modelo ineficiente que incrementaba el déficit público y entorpecía el crecimiento económico, y se le critica su gigantismo, su excesiva burocratización y centralización, y su elevado coste.

Esta ideología terminó llegando a la mayoría de países de la OCDE, «los países de la OCDE abandonaron las políticas económicas keynesianas y las reemplazaron por enfoques monetaristas y neoliberales con el objetivo de ajustar las economías nacionales a la economía mundial globalizada» (Mundy, 2007, p. 139).

Si bien, aunque su impacto es a nivel mundial, fundamentalmente transformó tres regiones: Norteamérica, Europa y Asia (Green, 2007) y, en los últimos años, cada vez es más abundante la literatura que da cuenta del impacto del neoliberalismo en Latinoamérica, aunque de forma desigual en los diferentes países.

Por ello, se justificaba una menor intervención del Estado en la economía y un modelo más eficiente, que respetara y estableciera el libre mercado, puesto que «toda interferencia deliberada en las leyes del mercado, es definido como algo costoso, nocivo y, en última instancia, ilegítimo» (Brunet Icart y Altaba Dolz, 2010, p. 71). Se planteaba una única solución:

El retorno a las premisas del *laissez faire*, la contención del gasto público, la incitación al ahorro y las inversiones privadas, la reducción drástica de las demandas dirigidas al Estado y establecimiento de una férrea disciplina social basada en la responsabilidad individual. (Brunet Icart y Altaba Dolz, 2010, p. 63)

En base a las críticas del Estado de Bienestar y los postulados del neoliberalismo, se ha ido configurando un modelo de *Estado Neoliberal*, que principalmente ha sido definido desde diferentes características: *Estado Competitivo*, *Estado Mínimo*, *Estado Eficaz* o *Estado Evaluador*.

Uno de los principales principios del neoliberalismo es el fomento de la competitividad dentro de los mercados globales. Para ello, se necesitaba un modelo de *Estado Competitivo* que adoptara medidas que facilitaran la libre competencia y el libre mercado.

Para fomentar esa competitividad, los Estados tenían que contener el gasto público, lo que al mismo tiempo reduciría su intervención estatal, lo que se ha denominado como *Estado Mínimo*. La reducción o contención del gasto público daba lugar a una mayor participación del sector privado. La privatización, por lo tanto, se convertía en el principio básico del neoliberalismo. Además, la privatización de algunos servicios públicos quedó justificada ante la lógica de que lo privado es más eficiente que lo público (Díez Gutiérrez, 2010).

Se trata de un descrédito de lo público a favor de lo privado y unas nuevas funciones estatales centradas en la eficiencia y rentabilidad del gasto público. La búsqueda de la eficacia se ejecutó mediante la introducción de nuevos mecanismos de control y gestión en la racionalización de los presupuestos del estado, fue lo configurando por lo que algunos autores/as han calificado como *Estado Eficaz* o *Estado Evaluador*.

Estos modelos de Estado contruidos en base a la crítica del Estado de Bienestar y que configuran el Estado Neoliberal son los que analizaremos en los siguientes apartados, así como su relación con la privatización de la educación superior, puesto que partimos de la idea de que es cambio del modelo de Estado, centrado en principios neoliberales, lo que ha fomentado la privatización de la educación superior.

Este proceso, consideramos pertinente estudiarlo desde las nuevas funciones del Estado con respecto a la educación superior, y diferenciando tanto proceso de privatización endógena como exógena.

Se aplican dos recetas básicas para ello: abrir la educación a los mercados, recortando la asignación de recursos a lo público o privatizando directamente (rompiendo la concepción de la educación como un derecho social que el Estado debe garantizar) y adecuando la misma educación a los principios y prácticas del mercado, importando métodos y técnicas gerenciales del mundo de la empresa al terreno educativo. (Díez Gutiérrez, 2010, p. 24)

2.2. Dimensión política de la globalización. Los organismos supranacionales como nuevos agentes que influyen en el diseño de las políticas educativas

La influencia de los organismos supranacionales en el diseño de políticas educativas viene acompañada de los dos fenómenos más importantes y poderosos del siglo XXI: la privatización y la globalización, que han terminado extendiéndose por todo el mundo y ambos están estrechamente relacionados (Tilak, 2006). «Las políticas que emanan de organismos internacionales y supranacionales son cada vez acogidas con mayor disposición a nivel nacional, construyendo poco a poco una realidad compartida que traspasa las fronteras nacionales» (Mataranz, 2017, p. 38).

El origen de los organismos internacionales lo situamos tras la Segunda Guerra Mundial en 1945. Estos organismos «surgen con el objetivo fundamental de establecer caminos de paz, diálogo y solidaridad

a fin de reconstruir todo lo que la guerra había destruido» (Matarranz García, 2017, p. 37), como es el caso de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) y de su agencia la Unesco (la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), y en la región europea la UE. Encontramos además el surgimiento para ese mismo año de otros organismos principalmente de carácter económico, que sirvieron para financiar la devastadora situación en la que se encontraban muchos países tras la guerra, como el BM o en FMI; también con objetivos económicos unos años más tarde, en 1948, la OCDE.

No obstante, aunque en la creación de estos organismos su principal interés no fuera la política educativa, exceptuando la Unesco, su implicación en acciones educativas ha ido creciendo notablemente en los últimos años, hasta el punto de ir marcando sutilmente una determinada forma de entender algunas cuestiones en política educativa (Valle, 2012). Impulsando cambios en el campo educativo, que en muchos casos se justifican para adaptarse a las demandas de la sociedad del conocimiento (Luzón y Torres, 2013).

De hecho, organizaciones tales como el BM, la OCDE y la UE en la última década han focalizado su interés en la educación, y muestra de ello es la gran cantidad de informes que han elaborado centrados en este ámbito; con calado internacional, por ejemplo, por parte de la OCDE destacamos el Informe PISA (Programa de Evaluación de estudiantes internacionales), donde a través de indicadores evalúan y comparan los sistemas educativos de diferentes países.

Como hemos señalado en el apartado anterior haciendo alusión a la dimensión política de la globalización, una de las principales implicaciones de la globalización sobre las unidades estatales es la pérdida de centralidad para poder crear políticas independientes, cediendo poder de decisión a los organismos supranacionales, convirtiéndolos en nuevos agentes que intervienen en el diseño de políticas educativas nacionales. Esto nos obliga a integrar la influencia que ejercen desde el nivel supranacional en los estudios de política educativa.

Con la existencia de organismos internacionales cada vez más amplios en número de países, más complejos institucionalmente, y de políticas más significativas y que atañen a más campos de la realidad social, obliga a una consideración supranacional en el estudio de la educación. (Valle, 2012, p. 114)

El concepto supranacional aparece por primera vez en la historia en el Tratado internacional que funda la entidad supranacional europea que regulaba los sectores de carbón y acero en 1950, llamada Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), y daba lugar a una capacidad de decisión superior a la de los propios estados que formaban parte de la misma (Matarranz García, 2017).

En esta nueva conformación cada Estado miembro deposita parte de la propia soberanía al grupo, sobreponiendo los acuerdos y decisiones que se toman dentro del Organismo, al marco político y legal del propio Estado. Se establece entonces una diferencia clave con los anteriores organismos internacionales, donde los miembros mantenían intacta su soberanía y participaban (o no) de forma voluntaria en los acuerdos y propuestas que se tomaban. De tal manera que, a

partir de este momento emerge un nuevo concepto supranacionalidad, que va a ir ampliándose progresivamente hasta llegar al ámbito de la educación. (Matarranz y Pérez, 2016, p. 98)

La implicación cada vez mayor de los organismos internacionales en política educativa está generando nuevos modelos de gobernanza universitaria que modifican la gobernabilidad de la educación superior. Estos nuevos modelos sientan sus bases en un desplazamiento del poder de decisión y responsabilidad de la educación superior, del nivel nacional al supranacional, y por lo tanto estamos hablando de la introducción de un sistema más descentralizado y caracterizado por un mayor protagonismo de los organismos supranacionales en la configuración y diseño de las políticas educativas nacionales (Bonal *et al.*, 2007).

Las organizaciones internacionales principalmente económicas comparten y promueven en su mayoría una ideología común, el neoliberalismo, siendo el principio imperante de esta ideología privatizar lo público, bajo la lógica de que lo privado es más eficiente que lo público (Díaz, 2010). En este sentido, consideramos que los organismos supranacionales tienen un papel esencial en la justificación y recomendación de las políticas que son objeto de estudio en este trabajo.

En las últimas tres décadas, la idea de privatizar la educación ha gozado de una gran acogida entre los gobiernos de todo el mundo y ha recibido con frecuencia el apoyo de ciertas organizaciones intergubernamentales, cuyo compromiso ideológico en favor de la privatización deriva de la proximidad de su cometido con ideologías orientadas al mercado y preocupaciones de orden económico (Rizvi, 2016, p. 2).

En lo que respecta a las políticas que son objeto de estudio de este trabajo, encontramos que desde el nivel supranacional se van marcando tendencias similares sobre cuestiones de la educación superior, principalmente la promoción de la financiación privada, la diversificación de fuentes de financiación, la repartición de costes, la rendición de cuentas, etc. Construyendo una visión neoliberal de la educación superior.

Las formas encubiertas de privatización en la educación, así como otras formas más explícitas, son defendidas firmemente por muchas agencias multilaterales como el BM, la OCDE, el FMI y la OMC. Esas tendencias están incorporadas a los programas de reforma de muchas organizaciones y partidos políticos de todo el espectro general (Ball y Youdell, 2008, p. 54).

Por ejemplo, respecto a la idea de la repartición de costes en ES, el Banco Mundial desde 1994 con la publicación de su informe *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, ya impulsó la introducción del enfoque de capital humano como justificante para adoptar algunas reformas políticas, como es la introducción de tasas de matrícula a estudiantes, justificando que «la participación de los estudiantes en los gastos crea también importantes incentivos para que estos seleccionen sus programas de enseñanza en forma cuidadosa y terminen sus estudios más rápidamente» (BM, 1995, p.8). También hacía alusión a la necesaria combinación de estas medidas con sistemas de ayudas a estudiantes, tanto en becas como en préstamos, delegando las becas a los alumnos de bajos recursos y al resto de estudiantes los prés-

tamos. Estos últimos responden a la misma forma de entender la educación superior como un bien de inversión individual porque, como bien sabemos, el dinero debe devolverse.

La OCDE, a través de sus diferentes informes de *Education at a Glance*, también ha defendido que la educación superior tiene un alto retorno privado en forma de mejores empleos y oportunidades para conseguir ingresos más elevados, justificando de este modo una mayor contribución de los individuos a los costes de la educación terciaria, haciendo hincapié de igual modo en que los Gobiernos pudieran asegurar el acceso a los alumnos con independencia de su situación económica (OCDE, 2008). Por ello existen ciertas propuestas comunes que Carter y O'Neill (1995, citado en Ball, 2002) llamaron como *la nueva ortodoxia*, refiriéndose al conjunto de reformas educativas llevadas a cabo en política educativa a nivel internacional, que resumía el cambio de relaciones entre política, gobierno y educación. Estos organismos internacionales establecen una nueva ortodoxia, es decir, un marco discursivo que limita y dentro del cual se piensa en determinadas soluciones y propuestas (Ball, 2002).

Estas organizaciones tienen misiones, enfoques y capacidades diferentes, aunque a menudo solapadas entre ellas, todas son conducidas por un conjunto de preferencias ideológicas que han desarrollado como la respuesta ortodoxa a los problemas planteados en los países ricos por las circunstancias cambiantes de la economía global. (Dale, 2007, p. 92)

Contextualizando nuestra investigación, únicamente nos centraremos en analizar la influencia que ejerce la UE como organismo supranacional sobre las políticas educativas en el ámbito de la educación superior, así como su posible vinculación con propuestas encaminadas a la adopción de las políticas que son objeto de estudio de esta investigación, y que por lo tanto promueven la privatización de la ES. Del mismo modo, partimos de la base de que la UE es uno de los organismos internacionales que mayor influencia ejerce sobre el desarrollo y elaboración de las políticas educativas, y más concretamente en el ámbito de la educación superior.

En suma, no podemos olvidar que el impacto de estas políticas de educación superior en los procesos de privatización ha gozado de un gran apoyo internacional y que, en la difusión del pensamiento neoliberal, han jugado un papel esencial las organizaciones supranacionales. El nivel supranacional es hoy día un agente más en la configuración y creación de políticas educativas nacionales, lo que nos obliga a tener en cuenta su influencia porque comparten una determinada forma de entender algunas cuestiones de educación superior que se alinean con el pensamiento neoliberal.

En términos educacionales, existe una creciente comprensión de que la versión neoliberal de la globalización, particularmente como se ha implementado (e ideológicamente defendido) por organizaciones bilaterales, multilaterales e internacionales, se refleja en una agenda educacional que privilegia, o impone directamente, políticas particulares para la evaluación, financiamiento, distribución de contribuciones, normas, superación para los profesores, currículum, instrucción y pruebas (Burbules y Torres, 2005, p. 21).

2.3. Dimensión económica de la globalización. Las nuevas formas de Estado Neoliberal y su implicación en la privatización y mercantilización de la educación superior

2.3.1. El Estado Eficaz o Estado Evaluador

Una de las principales críticas al modelo de Estado de Bienestar desde posturas neoliberales fue la ineficacia de su modelo de gestión burocrático, debido a su gigantismo y excesiva centralización, lo que no permitía hacer un uso eficiente de los recursos públicos. Como alternativa, se propuso un modelo de gestión gerencial inspirado en la Nueva Gestión Pública (NGP), que se basaba principalmente en la adopción de prácticas de gestión empresarial y la introducción de mecanismos de tipo mercado.

El gerencialismo criticaba la excesiva reglamentación de la burocracia y planteaba que el mejor sistema de gestión era el privado. Desde esta postura, el cambio de modelo de gestión quedaba justificado en base al *discurso de la eficacia*, desde donde se defendía que un modelo de gestión eficaz es únicamente aquel que adopta una lógica empresarial del sector privado y principios de funcionamiento de los mercados.

La nueva gestión pública suponía, por lo tanto, una reforma de la administración pública mediante la incorporación de herramientas de gestión empresarial, presentándose como la mejor alternativa a la crisis patrones burocráticos, y con la intención de recrear, en el ámbito público, condiciones similares al funcionamiento de mercados. De esta

forma, se ha pasado de modelos burocráticos de gestión pública a modelos postburocráticos desde los que se sostiene que el uso de las reglas de mercado, es decir, una intensificación de la competencia, desregulación y descentralización en el sector público, mejoran su calidad y eficiencia (Brunet Icart y Altaba Dolz, 2010).

Esta reforma de la administración pública vino acompañada del apoyo de organismos supranacionales como la OCDE. La OCDE publicó un documento *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries* en 1995 que ayuda a comprender los elementos importantes del gerencialismo para las administraciones públicas, y que se basaban en «énfasis en los resultados, evaluación de la eficiencia y calidad de los servicios que están siendo prestados, incentivos al ambiente competitivo en el interior de las instituciones con fines a la productividad, etc.» (Sousa Montenegro, 2017, p. 177).

Este organismo internacional resumió este conjunto de reformas como «el nuevo paradigma de la gestión pública» (Ball 2001, citado en Sousa Montenegro, 2017, p. 177). El nuevo modelo fue denominado generalmente como *nueva gestión pública* (*new public management*), o modelo Whitehall desde la modalidad más británica, así como modelo empresarial o esquema postburocrático, desde la modalidad estadounidense (Guerrero, 2001).

La NGP suponía una enorme transformación porque ponía el énfasis en la productividad de las instituciones públicas a través del control de los resultados, lo que significaba una nueva concepción de responsabilidad pública que «se aleja del control del procedimiento para cen-

trarse en el control de los resultados de la gestión» (Brunet Icart y Altaba Dolz, 2010, p. 13). Un nuevo modelo de Estado que pasa de ser el principal proveedor y garante de bienes y servicios, a adoptar un nuevo papel como regulador y evaluador de los mismos.

Esta reforma daba lugar a la noción de cliente «que demanda de los poderes públicos una serie de servicios y exige una provisión eficiente de los mismos» (Brunet Icart y Altaba Dolz, 2010, p. 47). Esta nueva concepción de *cliente* en vez de ciudadano ha venido acompañada del discurso de la calidad, desde donde parece ser que el mercado es el único capaz de ofrecer esa calidad, a través de la adopción de valores propios del mundo empresarial, como la competitividad y el libre mercado.

Las nuevas funciones del Estado se centran, por lo tanto, en la evaluación de la eficiencia y calidad de los servicios públicos y, para ello, se introduce unos mecanismos de tipo mercado o cuasimercado, que son tecnologías propias de la gestión privada y que terminan orientando a las instituciones públicas a comportarse como empresas. Además, proporciona el ámbito adecuado para crear mercados mediante la desregulación, la descentralización y la competitividad. Esta reforma reestructura los servicios públicos y sus funciones, introduciendo y afianzando mecanismos de mercado y formas de privatización (Ball y Youdell, 2008).

La NGP incorpora mecanismos de mercado tales como el desarrollo de estrategias que permitan a las instituciones fijar unos objetivos y orientar sus acciones a la consecución de los mismos, como la plani-

ficación estratégica; la incorporación de modelos de asignación de recursos públicos a las instituciones basados en sus programas de actuación y logro de objetivos; la creación de técnicas de evaluación, mediante indicadores que permitan medir el grado de consecución de los objetivos propuestos; y la introducción de mecanismos de control de calidad de los servicios ofrecidos.

Nos interesa analizar el impacto de estas reformas de la nueva gestión pública en el ámbito de la educación superior porque es el giro de la nueva responsabilidad del Estado con las instituciones de educación superior y la introducción de mecanismos de mercado, los elementos que a nuestro juicio han enfatizado la privatización endógena o encubierta de la educación superior que definen Ball y Youdell (2008) como «la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público se asemeje cada vez más a una empresa y sea tan eficiente como una empresa» (p. 8).

Esta reforma de lo público a favor de la lógica empresarial modifica por completo el papel del Estado en cuanto a su forma de gobernar las instituciones de educación superior y, por ende, sus funciones con la educación superior, y mediante la adopción de mecanismos de tipo mercado orienta a las IES a comportarse como empresas. Analizaremos cada uno de estos puntos.

El nuevo papel del Estado con las IES desde la nueva gestión pública ya no se centra en tener el control del proceso, sino que pasa a poner énfasis en el control y gestión de los resultados. La gestión de

resultados se realiza mediante «la fijación de parámetros, la supervisión y la revisión de los resultados, así como la recompensa al logro de resultados» (Ball y Youdell, 2008, p. 105).

Lo que se modifica, por lo tanto, es el paso del gobierno a la gobernanza, un gobierno desde la distancia, a través de la definición de objetivos y la supervisión (Ball y Youdell, 2008).

La gestión de resultados es un método concebido para lograr un estado continuo de revisión, evaluación y mejora en las organizaciones. Sin embargo, la gestión de resultados consiste en mucho más que supervisar, ya que cuenta con la capacidad necesaria para reconfigurar las organizaciones y, de ese modo, reconfigurarlas a su propia imagen. (Ball y Youdell, 2008, p. 105)

El Estado no pierde poder sobre la educación superior, sino que se desvincula de la gestión directa para ejercer un control de los resultados de forma indirecta a través mecanismos de evaluación, estandarización y financiación (Vergger, 2013).

El Estado continúa teniendo el control sobre la ejecución de los servicios, a través de indicadores cuantitativos de desempeño individual e institucional bajo los principios de eficiencia y productividad. Ello evidencia la noción del Estado gerencial que ahora controla los resultados de los servicios que fueron delegados a las instituciones y que antes eran provistos directamente. (Sousa Montenegro, 2017, p. 175)

Este nuevo papel del Estado con la educación superior modifica por completo sus funciones, pasando de unas funciones centradas en

proveer y garantizar los servicios de educación superior a unas funciones enfocadas en controlar la calidad de los servicios educativos, así como evaluar y supervisar la eficiencia, es decir, el grado de consecución de resultados de las instituciones de educación superior.

Este giro de funciones en el Estado fue denominado por Neave (1998) como *Estado Evaluador* pues, a diferencia del Estado Benefactor, caracterizado por ser el principal proveedor y garante de bienes y servicios, adopta un nuevo papel como regulador y evaluador de los mismos (Ordorika, 2007). El Estado Evaluador no se centra en el proceso, sino en premiar o castigar según los resultados que considera deseables en los sistemas de educación superior (Bentancur, 1997).

A diferencia del modelo estatalista de control político-administrativo, aquí se supone que el conocimiento del objeto de la planificación es altamente incierto y que el control total es inoperante, por lo cual se opta por limitar los roles del gobierno, fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones e incidir sobre ellas a través de políticas de incentivos. El gobierno se asigna ahora un rol arbitral entre jugadores relativamente autónomos, con potestades para el cambio de reglas cuando el resultado del juego no es satisfactorio. (Bentancur, 1997, p. 20)

El Estado asume nuevas funciones centradas en la evaluación, supervisión y acreditación de la calidad de las IES, y para ello introduce mecanismos de rendición de cuentas o *accountability*, que son las políticas y mecanismos de tipo de mercado, mediante los cuales las IES pasan a ser inspeccionadas, reguladas y controladas en cuanto a la calidad de sus procesos y resultados. Este esquema les obliga a «evaluarse, acreditarse, informar a sus clientes y público, rendir cuentas y

asumir responsabilidades frente a la sociedad y el gobierno» (Fernández, 2009, p. 3). Nos interesa analizar estos mecanismos porque son los que enfatizan la privatización endógena de la educación superior, y los explicaremos en el siguiente apartado.

2.3.1.1. Políticas de rendición de cuentas en educación superior

Los mecanismos de tipo mercado o cuasimercado que se introducen en este cambio de modelo de Estado para desarrollar sus nuevas funciones, y que analizaremos en esta investigación como parte del proceso de privatización endógena de educación superior, son los siguientes:

- La incorporación de modelos de asignación de recursos públicos a las instituciones basados en sus programas de actuación y logro de objetivos.
- El desarrollo de estrategias que permitan a las instituciones fijar unos objetivos y orientar sus acciones a la consecución de los mismos, denominadas como *planificación estratégica*.
- La creación de técnicas de evaluación, mediante indicadores que permitan medir el grado de consecución de los objetivos propuestos y la calidad de los servicios ofrecidos. Este tipo de técnicas forman parte de las políticas de rendición de cuentas.

Analicemos cada uno de estos componentes.

El modelo de asignación de fondos públicos

El Estado de Bienestar solía adoptar un modelo de asignación de fondos públicos tradicional centrado en presupuestos negociados o fórmulas de financiación basadas en insumos o número de estudiantes matriculados. En los últimos años, se están estableciendo modelos de fórmulas de financiación donde cada vez ceden un mayor espacio a la financiación basada en el rendimiento, así como bonos dirigidos a la demanda. Estos últimos mecanismos suponen una ruptura con los sistemas tradicionales y un giro por completo en la forma de asignar los presupuestos estatales.

En general, según indican Salmi y Hauptman (2005), los tipos de mecanismos de financiación para asignar recursos a las IES son:

- Presupuestos negociados.
- Fondos categóricos.
- Fórmulas de financiación.

El mecanismo de presupuestos negociados es la forma más tradicional utilizada por los Gobiernos para financiar los gastos recurrentes. Normalmente la cantidad de fondos se decide durante el proceso de negociación o basado en la tendencia histórica, y después se distribuye a las instituciones en presupuesto por conceptos o subvenciones por bloque (Salmi y Hauptman, 2005).

Los fondos categóricos son un medio tradicional de asignación de fondos públicos, mediante los cuales el Gobierno asigna fondos a instituciones con fines específicos para paliar financiación de otros años o porque se trata de un grupo específico de instituciones que, por su

situación geográfica o tipo de alumnado que acogen o necesidades específicas, requieren de subvenciones concretas, por ejemplo universidades rurales o a distancia, o que necesitan fondos para instalaciones, equipamientos o programas (Salmi y Hauptman, 2005).

Las fórmulas de financiación es un mecanismo que ha pasado a ser utilizado por muchos países y varían según los factores que se utilicen, entre los que encontramos (Salmi y Hauptman, 2005): insumos (cantidad de personal o salario del personal de cada institución); matrículas y costes por estudiantes (número de estudiantes matriculados junto con una serie de cálculos asociados al coste por estudiante); financiación por prioridades (se concede mayor financiación a los ámbitos que se consideren más relevantes o prioridades regionales o nacionales como la demanda del mercado laboral); componentes de la fórmula basada en el rendimiento, es decir, por resultados (por ejemplo, en función del número de estudiantes graduados, en vez de depender del número de matriculados); o asignación de recursos según los estudiantes, también denominados *bonos dirigidos a la oferta* (en función de las características de los estudiantes matriculados en vez de las características institucionales).

El principal cambio lo encontramos en este mecanismo de asignación de fondos públicos, donde cada vez está ganando un mayor protagonismo la utilización de fórmulas de financiación, que le conceden mayor peso al rendimiento y los resultados. Entre las fórmulas de financiación basadas en el rendimiento, adoptadas por algunos países para asignar la totalidad o gran parte de los recursos públicos, podemos diferenciar cuatro tipos (Salmi y Hauptman, 2005, p. 64):

- *Reservas para incentivar el rendimiento.* Se reserva una parte de los fondos públicos destinados a la educación superior para desembolsarse en función del cumplimiento de diversas condiciones asociadas al rendimiento.
- *Contratos programa.* Son acuerdos reguladores entre los Gobiernos y los sistemas institucionales o cada institución por separado en los que se usan varias medidas de rendimiento para controlar el progreso. Estos contratos suelen tener un carácter más punitivo que incentivador, dado que se penaliza a las instituciones por no cumplir los criterios de rendimiento acordados.
- *Pago por resultados.* Las medidas de rendimiento o los resultados se usan para determinar la totalidad o una parte de la fórmula de financiación; por ejemplo, las instituciones de educación superior reciben fondos según el número de estudiantes que se licencien en ellas y, a veces, reciben una suma más elevada por los licenciados en determinadas áreas de estudio o con capacidades específicas.
- *Fondos competitivos.* Respaldan propuestas revisadas por un comité de expertos y diseñadas para cumplir objetivos asociados a la mejora institucional.

Por último, destacamos los bonos dirigidos a la demanda, donde los fondos públicos se distribuyen entre los estudiantes en forma de bono y, después, el Gobierno reembolsa ese dinero a las instituciones en función de esos bonos. La concesión de dinero público de forma

indirecta a las universidades a través de los consumidores (estudiantes) tiene como principal objetivo fomentar la competitividad entre las universidades (Salmi y Hauptman, 2005).

Las planificaciones estratégicas

Las planificaciones estratégicas están dando lugar a nuevos modelos de gestión universitaria, pero sobre todo están orientando a las instituciones de educación superior hacia la consecución de objetivos y el aumento de su productividad. El hecho de que las instituciones de educación superior se expongan a tener una planificación estratégica con el principal fin de justificar el dinero público que gastan hace que las universidades comiencen a comportarse como empresas, donde sus planes estratégicos las orientan a trabajar en la consecución de objetivos.

La evaluación

La evaluación de resultados se justifica como parte de la rendición de cuentas que las instituciones deben dar por ser financiadas con dinero público. La evaluación viene acompañada de transparencia de resultados y sistemas de evaluación externa que acrediten calidad. Entre las diferentes modalidades de evaluación ha adquirido relevancia una forma específica: la evaluación comparativa, puesto que ofrece referentes para contrastar los logros y avances en base a los resultados institucionales (Ordorika y Rodríguez Gómez, 2010). Estos factores permiten una evaluación de los resultados institucionales y la publicación de los mismos, y por lo tanto comparar y clasificar a las instituciones

según sus resultados, generando una mayor competitividad institucional. Utiliza mecanismos como los ránquines universitarios, donde las universidades son clasificadas en base a sus resultados y los *clientes* tienen acceso a esa información para poder realizar una buena selección.

De este modo, las IES asumen la consecución de los objetivos, que le son fijados exteriormente, y aceptan al mismo tiempo una evaluación externa sobre la consecución de los mismos. Lo que indirectamente moldea los fines de las propias instituciones y modifica sus modelos de gestión.

Estos mecanismos de cuasimercado, el modelo de asignación de fondos públicos en base a resultados, los planes de planificación estratégica de las universidades y las técnicas de evaluación de resultados y calidad son mecanismos de la nueva gestión pública, que responde al siguiente esquema: «fijación de objetivos, examen de los recursos disponibles, diseño de estrategias para alcanzar los objetivos, selección de alternativas posibles, elección de indicadores de gestión y creación de mecanismos de cuantificación como medida de éxito o de consecución del objetivo» (Brunet Icart y Altaba Dolz, 2010, p. 49).

2.3.1.2. Principales consecuencias

La Administración Pública adopta una lógica empresarial del sector privado y, través de políticas de educación superior centradas en la rendición de cuentas, introduce una serie de mecanismos definidos como mecanismos de tipo mercado o de cuasimercado, que se basan

en la aplicación de contención del gasto, búsqueda de resultados y mejora de la productividad. Estos mecanismos de mercado son herramientas de la economía neoclásica centrados en la determinación del producto en función de la oferta y la demanda, el fomento de la competencia, la racionalidad del gasto conforme a resultados y la primacía del consumidor (Fernández Soria, 2013). Por lo que la reforma de la Administración Pública reestructura los servicios públicos y sus funciones, introduciendo y afianzando mecanismos de mercado y formas de privatización (Ball y Youdell, 2008).

Esta reforma da lugar al surgimiento de cuasi mercados educativos o instituciones de educación de cuasimercado, que son una opción híbrida entre procedimientos de coordinación burocrática y de mercado (Vanderberghe, 2002). Las instituciones de educación de cuasi mercados comenzaron a aparecer a finales de los setenta bajo la crítica del modelo institucional público, por lo que, en algunos países occidentales, fueron sustituyendo sus modelos públicos de lógica burocrática por instituciones híbridas que combinaban financiamiento público y controles burocráticos, con el enfoque de mercado y competencia en educación (Vanderberghe, 2002). Esto genera una mayor competitividad y diferenciación entre las instituciones de educación superior.

Los mecanismos de tipo mercado que introducen las políticas de rendición de cuentas inducen a las universidades a comportarse como empresas, lo que enfatiza la privatización endógena de la educación superior. Los mecanismos de planificación estratégica, basados en la definición de metas y consecución de objetivos, dan como resultado el

modelo de universidad empresa centrado en la productividad y fomentan la competitividad institucional por alcanzar mejores resultados.

La gestión empresarial en las IES transforma el concepto de responsabilidad dentro de las propias instituciones y trasladándose al profesorado, al que se pide más resultados y se le somete a más procesos de evaluación y control. «La nueva gestión pública introduce y supervisa objetivos en materia de resultados, y el trabajo de los docentes se individualiza y somete a formas de medición de los resultados» (Ball y Youdell, 2008, p. 117). Esto produce un debilitamiento de los sistemas ético-profesionales y, por lo tanto, procesos de *desprofesionalización* (Ball y Youdell, 2008).

Estos procesos provocan cambios en la manera de gestionar las universidades, pero, al mismo tiempo, somete a los agentes que trabajan en ella a los mecanismos de desempeño y evaluación. La modificación del trabajo de los docentes, donde ahora se miden sus resultados y capacidad productiva, ha sido denominado como *performatividad*, «considerada como los efectos de la lógica gerencial en la dinámica académica y en el trabajo de los profesores» (Sousa Montenegro, 2017, p. 264).

En suma, estos mecanismos de cuasimercado representan los procesos de privatización endógena de la educación superior, orientando la financiación de las IES en base a su desempeño, induciendo a las universidades a utilizar modelos de gestión empresarial, fomentando la competitividad institucional y modificando los modos de trabajar de sus académicos. Siendo la principal consecuencia que la educación su-

terior comienza a orientarse únicamente hacia resultados cuantificables y medibles, y las universidades hacia el aumento del productivismo académico.

En resumen, la justificación del cambio de funciones del Estado con la educación superior centradas en el control del gasto público y los resultados de las instituciones, se hace bajo el discurso de la eficacia y calidad de los servicios prestados. Este discurso de la eficacia y la calidad sirve como coartada neoliberal para encubrir la privatización de la educación o algunos de sus efectos (Ball y Youdell, 2008). Es bajo la justificación de la búsqueda de la calidad de la educación, y de instituciones educativas eficaces, desde donde se impone el pensamiento neoliberal, es decir, desde donde se privatiza lo público, cambiando y modificando por completo el funcionamiento de las IES y de sus trabajadores.

2.3.2. El Estado Mínimo

El Keynesianismo con el modelo de Estado del Bienestar, también denominado como *megaestado*, justificaba que era necesaria una alta intervención estatal para estabilizar la economía. En cambio, desde el neoliberalismo se calificó ese modelo como entorpecedor del desarrollo económico, excesivamente costoso y derrochador por su alto gasto público. Por ello, defendía la idea de un Estado Mínimo.

Ese Estado Mínimo, definido por el neoliberalismo, se basa en reducir su intervención e intervenir únicamente donde el mercado no lo haga. El Estado no desaparece, como por ejemplo se defendía desde postulas liberales, sino que se contrae su intervención y se modifica su

forma de actuar con el mercado, convirtiéndose en un agente que participa con el mercado. Desde esta postura de Estado Mínimo, «la intervención del Estado se considera legítima sólo para hacer la gestión y para desarrollar las políticas puntuales que compensen a algunos sectores sociales más necesitados y no rentables para el mercado» (Díez Gutiérrez, 2010, p. 27).

Esta forma de entender el Estado lo convierte en un socio más del mercado, que regula y participa con la economía para poder alcanzar mayor desarrollo económico. Un Estado que atiende las necesidades económicas por encima de todas. Lo que le permite establecer nuevas formas de colaboración entre lo privado y lo público, que dan lugar a APP (Alianzas Público-Privadas) e IFP (Iniciativas de Financiamiento Privado) (Ball, 2014), relaciones que cada vez hacen más difícil diferenciar lo público de lo privado.

Un Estado Mínimo requiere de una menor intervención estatal y la principal consecuencia de ello es la reducción del gasto público, favoreciendo de este modo la intervención del sector privado. Es decir, el modo por el cual se contrae la intervención del Estado y se crea un Estado Mínimo es mediante la reducción de su gasto público, lo que favorece la privatización de los servicios y la participación de la iniciativa privada.

Esta ideología a favor de la privatización, que implica una reducción del gasto público y justifica que lo privado es más eficiente que lo público, se ha convertido en uno de los rasgos más significativos del discurso ideológico del neoliberalismo y ha tenido un gran calado en el ámbito educativo, sobre todo en educación superior. De hecho, un

amplio número de países en circunstancias políticas y económicas muy distintas han adoptado políticas que promueven la participación del sector privado en el campo educativo (Verger *et al.*, 2016).

La reducción del gasto público, trasladado a la educación superior, haría alusión dentro de la clasificación de Ball y Youdell (2008) a la categoría de privatización exógena, definida como:

Esas formas de privatización implican la apertura de los servicios de educación pública a la participación del sector privado, a través de modalidades basadas en el beneficio económico, y la utilización del sector privado en cuanto a la concepción, la gestión o la provisión de diferentes aspectos de la educación pública (Ball y Youdell, 2008, p. 8).

Esta idea rompía con una de las tendencias iniciadas tras la Segunda Guerra Mundial con el Estado de Bienestar, el constante aumento del gasto público en educación superior, llegando a alcanzarse, antes de la crisis económica de 2008, un gran aumento de la financiación pública en educación en varias áreas geográficas, como Estados Unidos, algunos países latinoamericanos y europeos.

La mayoría de Estados tras la segunda guerra mundial implantaron el modelo de Estado del Bienestar donde el gasto público fue bastante elevado y la educación era considerada un bien público y estaba financiada casi en su totalidad por fondos públicos, pero con la extensión de las políticas neoliberales a partir de la década los 70, junto con el continuo incremento de la demanda de educación superior y la crisis económica que estalló con la burbuja financiera estadounidense en 2008,

produjeron un cambio de sentido en la financiación de la educación superior, acentuando su carácter privado.

Algunos factores que contribuyeron a la generalización de la enseñanza superior, según Fernández Buey (2009, p. 52), fueron, en primer lugar, el crecimiento demográfico que se había producido al acabar la segunda guerra mundial, pues más del cincuenta por ciento de población tenía menos de veinticinco años de edad, y, segundo lugar, esa masificación vino facilitada por la recuperación económica de la posguerra, las transformaciones tecno-científicas aplicadas a la producción y la vigencia del principio de igualdad de oportunidades, que obligaba a los Estados a abrir las universidades a las capas sociales ascendentes.

El aumento de la demanda en educación superior ha obligado a los Estados a hacer mayores esfuerzos económicos para poder satisfacer dicha demanda, y muchos Estados se han visto incapacitados económicamente para hacer frente a este reto únicamente con financiación pública, lo que ha propiciado, sin lugar a dudas, una mayor participación del sector privado (Sanyal y Martín, 2005). Generando mayores tensiones en aquellos Estados que se han inclinado por posturas neoliberales y, por lo tanto, han contraído la intervención estatal reduciendo el gasto público.

La globalización económica genera una tensión que suele conducir a las transformaciones pro-mercado en la Educación Superior: la tensión entre la expansión de la demanda de Educación Superior y la contracción de la intervención directa del Estado en el sector. (Verger, 2013, p. 271)

La crisis económica internacional que envolvió a Europa en 2008 también es un proceso que enfatizó la privatización de la educación superior y que sirvió a muchos Estados para justificar la contención del gasto público en educación superior, e introducir políticas de corte neoliberal. La crisis económica, en algunos casos, se convirtió en la coartada perfecta del discurso neoliberal para justificar la privatización de la educación superior.

En el sexto *World Congress of Education International* en 2011, el University and College Union del Reino Unido denunciaba que la crisis económica se estaba usando en la educación superior y en la investigación como coartada o pretexto para promover un conjunto de principios básicos neoconservadores. Iniciativas que, a su juicio, desafiaban lo esencial de las características de la educación superior pública. (Lázaro Lorente, 2017, p.19)

La región de América Latina, entre las múltiples diferencias que presenta con el contexto europeo, podemos destacar que antes de la crisis económica de 2008, los países latinoamericanos no llegaron a alcanzar el total de inversión pública en enseñanza superior que se logró en Europa. Además, en muchos países de esta región, como Brasil, Chile, Colombia y República Dominicana, entre otros, la mayoría de su matrícula de educación terciaria era en instituciones privadas, mientras que en el contexto europeo la mayor parte de matrícula era y es en instituciones públicas (OCDE, 2005, 2019). Esto ha repercutido en que, tras la recesión económica y el constante aumento de la demanda de la educación superior, los Estados latinoamericanos se vieran más

incapacitados económicamente para hacer frente a estos retos únicamente con fondos públicos y se apoyaran con más fuerza en el sector privado, convirtiendo a esta región, aunque con bastantes diferencias entre países, en un contexto donde la educación superior está más privatizada.

Con el modelo de Estado de Bienestar se asumía la educación superior como un bien público, donde la titularidad, provisión y financiación quedaban casi completamente cubiertas por el sector público; desde la postura neoliberal se deja lugar a que el sector privado participe en estas áreas (Verger, 2013), siempre y cuando se considere rentable para el mercado, y la educación superior en los últimos años se ha convertido en un ámbito de interés para muchos inversores privados.

Minimizar la intervención del Estado supone una privatización de los servicios, ya que, como han definido algunos autores, las tendencias de privatización pueden ser definidas como «la transferencia de bienes, actividades de gestión, funciones o responsabilidades que antes incumbían al Estado, o que asumía el mismo, a agentes del sector privado» (Coomans y Hallo de Wold, citado en Rizvi 2016).

De esta forma, la privatización exógena de la educación superior se manifiesta mediante la transferencia de responsabilidades, que antes recaían casi exclusivamente sobre el Estado, al sector privado, es decir, «supone que actores privados participen en alguna de las áreas de la política universitaria (titularidad, provisión o financiación)» (Verger, 2013, p. 270).

El Estado deja que el sector privado entre en educación superior, facilitando por ejemplo el incremento de instituciones de educación superior privadas (titularidad) para satisfacer la demanda o el aumento de un mayor número de alumnos matriculados en IES privadas (provisión), o con la reducción del gasto público de las IES (financiación), empujándolas a buscar financiación privada mediante el establecimiento de cuotas a los estudiantes o una relación más estrecha con la industria, por ejemplo.

Kwiek (2016) lo describe como privatización interna o externa, pero ambas estarán dentro de la privatización exógena como procesos evidentes:

La privatización interna consiste en el cada vez mayor financiamiento particular y en una creciente proporción de estudiantes que pagan cuotas en instituciones del sector público; la externa reside en un número cada vez mayor de instituciones en el sector privado y de alumnos que pagan cuotas. Tanto la privatización interna como la externa tienen dimensiones de financiamiento y de provisión (Kwiek, 2016, p. 9).

Por lo tanto, para el estudio de la privatización exógena de la educación superior, nos tenemos que centrar en el incremento de alumnos matriculados en IES privadas; y el aumento de la financiación privada en las instituciones de educación superior públicas a través del análisis de la diversificación de las fuentes de financiación, y en concreto de las políticas de repartición de costes y de las políticas que incentivan a las IES a generar actividades con fines comerciales. Estas políticas son las que analizaremos a continuación.

Si atendemos a lo propuesto por González (2002), las fuentes de financiación de la educación superior más comunes son:

- *Asignación directa del presupuesto nacional.* Existen diferentes mecanismos de asignación directa basados en diferentes criterios, generalmente en uno de estos tres criterios: razonamiento basado en el pago por resultados (*output*); razonamiento basado en el *input*; y asignación negociada de recursos.
- *Matrícula.* Pago que realizan los estudiantes a la universidad, correspondiente al tiempo de estudio.
- *Ingresos por transferencia de tecnología y servicios prestados.* Se trata de aquellas actividades que pueden realizar las universidades para generar ingresos. Las modalidades son: enseñanza y capacitación en todos los niveles; desarrollo de empresas de base tecnológica; contratos de investigación; y centros de investigación tecnológica.
- *Cooperación internacional.*
- *Legados y donaciones.*

Un incremento de la financiación privada en educación superior haría alusión a la incorporación de alguna fuente de financiación que no fuera la provista por el Estado y se trataría de políticas de diversificación, que son las que analizamos en el siguiente apartado.

2.3.2.1. Políticas de diversificación de fuentes de financiación.

La repartición de costes en educación superior y las políticas que incentivan a las IES a generar ingresos

Desde una postura minimalista, el Estado, en su contención de gasto público en educación superior, ha sugerido la necesaria diversificación de fuentes de financiación para que las IES obtengan más dinero, lo que se ha traducido en un incremento de la inversión privada como complemento y, en algunos casos, casi como sustitución de la financiación pública.

Incluso algunos países, como dato revelador y bastante novedoso en la búsqueda de fuentes de financiación alternativas, han promovido la inversión internacional en el ámbito de la educación superior. Según Maldonado-Maldonado (2006), el gasto internacional se caracteriza principalmente por la financiación de organismos multilaterales en educación superior, siendo el Banco Mundial el mayor proveedor de todo el planeta de fondos externos destinados a financiar la educación. Aunque no se tengan datos exactos de la contribución del Banco Mundial a la educación superior, este autor apunta que destina entre un 12 % y un 25 % de sus inversiones totales en ES. Según Maldonado-Maldonado (2006), la cooperación internacional constituye una opción importante y de gran interés para la financiación de las IES, más aún en los países en vías de desarrollo. Destaca que principalmente dos de las actividades más importantes que desarrollan los organismos internacionales en materia de financiación de la educación superior son las subvenciones a instituciones y la implementación y recomendación de

políticas. Resalta, además, que para educación los donantes más importantes son bilaterales, pero para educación superior, los organismos multilaterales.

En algunos entornos y como tendencia general, debido a la constante disminución de la financiación pública, la financiación privada se está convirtiendo en la fuente de financiación importante de las instituciones de educación superior. El incremento de la financiación privada en las instituciones de educación superior se ha materializado, por un lado, en políticas de repartición de costes en educación superior y, por otro lado, en políticas con incentivos para que las IES puedan generar ingresos económicos de fuentes privadas, por ejemplo, mediante la introducción de cursos comerciables, la venta de productos, etcétera.

La política de repartición de costes, tal y como señala Johnstone (2005), «postula que la educación superior recibe financiación de cuatro fuentes: los gobiernos (o los contribuyentes), los padres, los alumnos y los filántropos» (p. 84). Los filántropos, es decir, los donantes individuales o institucionales que realizan contribuciones económicas, de forma benéfica o con intereses comerciales, a las instituciones de educación superior (Sanyal y Martin, 2005), son una importante parte en países como Estados Unidos y Reino Unido, pero no son una tendencia generalizada en la mayoría de países.

La tendencia generalizada dentro de las políticas de repartición de costes se ha centrado en un incremento de las tasas de matrícula a los estudiantes y el establecimiento de préstamos universitarios. Estas me-

didadas desarrolladas por algunos Gobiernos desvían los costes de la educación superior del sector público a los estudiantes y sus familias. Como señala Woodhall (2005), «existe una tendencia global hacia la distribución de costes, dado que los gobiernos utilizan las tasas de matrícula y los préstamos de estudiantes para trasladar los costes de la ES de los contribuyentes a los individuos» (p. 119).

Encontramos diversas investigaciones que evidencian el creciente fenómeno de la distribución de costes en educación superior, donde principalmente el coste de la educación superior ha pasado de ser casi exclusivamente responsabilidad de los Gobiernos a ser compartida con los alumnos y sus familias, a través del aumento de la tasa de matrícula o mediante la introducción de sistemas de ayudas a estudiantes, basados en préstamos (Sanyal y Martin, 2005; Johnstone, 2003, 2009; Woodhall, 2005; Knight, 2005; Yang y McCall, 2014).

El hecho de que sean los propios *beneficiarios* de la educación superior, los estudiantes o sus familias, los responsables del gasto educativo de sus estudios viene fundamentado con el enfoque teórico conocido como la Teoría del Capital Humano, que parte de la lógica de que el estudiantado es el principal beneficiario de su educación, por lo que debe contribuir a la financiación de la misma. Dicha teoría considera la ES como una inversión individual que se da cuando, después de una inversión privada por parte del estudiante en su educación, este alcanza unos mayores ingresos salariales al finalizar sus estudios. Desde este enfoque o modo de entender la educación superior, por lo tanto, se pone especial atención a la inversión que realiza el individuo en sus estudios superiores para conseguir ingresos salariales más altos.

Estas medidas han sido defendidas y apoyadas por algunos organismos internacionales, como el BM y la OCDE, y han sido adoptadas por un gran número de países en todo el mundo, enfatizando la privatización de la educación superior y cambiando el significado de su bien público a un bien de inversión individual. El desplazamiento del costo de la enseñanza superior a las familias «refleja una tendencia mundial a disminuir el gasto público e incrementar la privatización y que se compartan los costos de financiar la enseñanza superior» (Yang y McCall, 2014).

Sanyal y Martin (2005) identifican siete formas de distribución de costes a los estudiantes y sus familias:

- La introducción de tasas de matrícula.
- La introducción de la enseñanza de doble vía: los admitidos de manera regular reciben la educación superior de forma gratuita y los menos cualificados pagan tasas de matrícula.
- Un fuerte aumento de las tasas de matrícula.
- La imposición de tasas de usuario.
- La reducción de becas para estudiantes.
- El aumento de la recuperación efectiva de costes de los préstamos a estudiantes.
- La imposición de topes de inscripción en el sector público con tasas de matrícula bajas o nulas, junto con la promoción oficial de un sector privado basado en el cobro de tasas de matrícula.

Los préstamos universitarios suponen un cambio de concepción en la manera de proporcionar ayudas económicas a los estudiantes universitarios. Las ayudas económicas gubernamentales basadas en becas para tasas de matrícula y/o gastos de manutención de los estudiantes universitarios es dinero público que reciben los estudiantes para que puedan realizar sus estudios y no debe ser devuelto, ya que se considera como medida necesaria para garantizar el acceso equitativo a la educación superior. En cambio, el sistema de ayudas gubernamentales basado en préstamos universitarios, concedidos por los propios Estados, es un cambio de concepción porque los alumnos deben devolver el dinero público prestado.

Existen dos formas básicas de préstamos a estudiantes que pueden adoptar muchas variantes o, incluso, formas híbridas entre ambas, estas son (Johnstone, 2005): el préstamo con periodicidad fija o del tipo hipotecario convencional; y el préstamo condicionado a ingresos. El préstamo de tipo hipotecario conlleva un tipo de interés expresado como porcentaje anual de la cantidad tomada en préstamo, un período de devolución y unas condiciones de devolución. El préstamo condicionado a ingresos conlleva:

Obligación contractual de devolver un porcentaje de los ingresos futuros, por lo general hasta que el préstamo ha sido devuelto a un tipo de interés contractual o hasta que el prestatario haya devuelto una cantidad máxima (cosa que liberará a quienes tengan ingresos más elevados), o haya efectuado devoluciones durante un número máximo de años (cosa que en última instancia liberará a quienes tengan ingresos más bajos) (Johnstone, 2005, p. 89).

En la modalidad de préstamo hipotecario, el dinero prestado debe ser devuelto y el tipo de interés suele ser alto. En cambio, la modalidad de préstamo condicionada a los ingresos ha sido considerada como *más equitativa*, ya que la devolución del préstamo queda condicionada a los ingresos futuros de los estudiantes y, en algunos casos, quedan exentos del pago.

En cuanto a las políticas con incentivos para que las IES puedan generar ingresos económicos, ante la reducción de fondos públicos, las universidades han generado actividades de autofinanciamiento, que les permiten obtener ingresos económicos. Dentro de estas prácticas, también se incluye el incremento de las tasas económicas como fuente de ingresos, pero, debido al gran calado de esta tendencia a nivel internacional, requiere de un análisis más detallado, como el que hemos realizado.

Estos nuevos comportamientos de tipo mercado de las IES para la búsqueda de recursos económicos han sido explicados por algunos autores como la emergencia del *capitalismo académico* (Brunner *et al.*, 2019). La Teoría del Capitalismo Académico de Slaughter y Leslie (1997) considera que las universidades son organismos que intervienen en el desarrollo económico, otorgándoles nuevas funciones, como la de ofrecer conocimiento a cambio de beneficio económico.

Algunas alternativas a fuentes no estatales menos tradicionales que utilizan algunas universidades son (Sanyal y Martin, 2005, p. 11):

- Tasas a estudiantes extranjeros, alumnos que se autofinancian en un sistema de doble vía y programas especializados personalizados.

- Patentes de investigación, licencias, derechos de autor y gastos indirectos.
- Tasas de programas de educación continua organizados para la industria y las profesiones.
- Tasas de servicios de programas de privatización interna.
- Beneficios de la comercialización a través de tiendas.
- Ingresos por alquiler de instalaciones para conferencias, instalaciones deportivas y equipos para uso externo.
- Ingresos por el alquiler de instalaciones residenciales durante las vacaciones.
- Ingresos por parques científicos construidos en el campus.

En resumen, existe una fuerte tendencia caracterizada por la diversificación de fuentes de financiación, donde la financiación pública se ve complementada o, en algunos casos, casi sustituida por la financiación privada, lo que fomenta la privatización de la educación superior. Estas políticas de diversificación de fuentes de financiación ponen a las universidades a desarrollar actividades que les permitan generar ingresos económicos, modificando por completo sus prácticas y dinámicas. Una de las tendencias de mayor impacto ha sido el desplazamiento de costes de la educación superior a los estudiantes o sus familias, a través del incremento de las tasas de matrícula o los sistemas de ayudas basados en préstamos.

2.3.2.2. Principales consecuencias

Las políticas de repartición de costes que convierten a los estudiantes y a sus padres en principales agentes económicos de la educación superior, a través del pago de tasas de matrícula de la educación superior o con sistemas de ayudas públicos basados en préstamos, suponen un cambio sustancial, ya que se deja de entender la educación superior como un bien público extendido a todos los grupos sociales para entenderla como un bien de inversión individual.

Este cambio de perspectiva ha venido sustentado por la Teoría del Capital Humano y es la base teórica desde la que se analiza actualmente la enseñanza superior, y en esa idea se inspiran muchos de los informes y políticas de educación superior, apoyados en la mayoría de las ocasiones por organizaciones supranacionales.

Uno de los cambios más destacados que definen este enfoque (Teoría del Capital Humano), [sic] es la actitud inversora en lugar de consumidora del demandante de educación postobligatoria, la visión de la educación como un bien de inversión más que como un bien de consumo (Moreno, 1998, p. 35).

Estas políticas de repartición de costes, además de suponer un cambio en la concepción de educación superior, están generando en muchos casos una mayor dificultad para garantizar el acceso equitativo a este nivel educativo, así como haciendo menos asequible la educación superior para algunos grupos sociales, sobre todo los más desfavorecidos.

El incremento de las tasas de matrícula dificulta el acceso asequible a la educación superior de muchos estudiantes, si estas medidas no

vienen acompañadas de buenos sistemas de ayudas económicas a los estudiantes. Un acceso asequible a la educación superior, desde el punto de vista económico, se trata de que permita el acceso a los estudiantes a través de una adecuada combinación entre los precios de matrícula o gratuidad con los sistemas de ayudas públicas que reciben. El acceso asequible económico en educación superior es un concepto consagrado en la meta 4.3 de los ODS y, en los últimos años, ha cobrado una mayor importancia, dada la tendencia mundial hacia el reparto de costes en educación superior (Unesco, 2017).

Algunos estudios (Anghel *et al.*, 2017) demuestran que la desaparición del importe de tasas económicas no garantiza un acceso equitativo a la educación superior, por lo que el factor clave es el sistema de ayudas gubernamentales y, sobre todo, aquellas ayudas económicas que también cubren gastos de manutención, y que, por lo tanto, permiten el acceso, el progreso y la finalización de los estudiantes con menos recursos económicos.

Los sistemas de ayudas únicamente basados en préstamos estudiantiles han provocado que muchos estudiantes generen grandes deudas económicas. Por ello, es esencial que se combinen adecuadamente ambas medidas (tasas y sistemas de ayudas) y que se busquen modelos que puedan garantizar el acceso, continuidad y finalización de los estudios de educación superior de todos los estudiantes, en especial los más desfavorecidos económicamente o pertenecientes a grupos de riesgo.

Por otro lado, la reducción del gasto público en educación superior promueve que las universidades tengan que buscar fuentes de ingresos

alternativas, lo que las empuja a desarrollar actividades empresariales para generar ingresos económicos, como la venta de productos, la investigación, «obligándolas a desarrollar estrategias de captación de recursos en el mercado, y para este efecto, a adoptar comportamientos de mercado o de tipo mercado» (Brunner, Labraña *et al.*, 2019, p. 10).

Desde esta lógica, se está desarrollando la universidad emprendedora o innovadora, y apoyándonos en el modelo conceptual de la *Triple Hélice* propuesto por Etzkowitz y Leydesdorff (2000), la universidad se convierte en la base para generar nuevas relaciones con la empresa, como la creación de *spin-off* académicos (Chang Castillo, 2010).

El modelo conceptual de la Triple Hélice en base al grado de interacción y cooperación entre los diferentes vértices define los diferentes modelos de universidad. Por ejemplo, la *universidad convencional* transmite los conocimientos a sus alumnos y tiene muy pocos contratos de servicios I+D con las empresas. En cambio, una *universidad emprendedora o innovadora* genera licencias activas y *spin-off*. Los *spin-off* consisten en la creación de una empresa a partir de una actividad realizada con otra empresa, o el *spin-off* académico, que sería a partir de la actividad realizada con una universidad.

El modelo de universidad emprendedora ya no depende tanto de los fondos públicos, las donaciones o las aportaciones de las tasas de matrícula, sino que es capaz de generar sus propios ingresos y establece nuevas relaciones con el sector empresarial. Este modelo enfatiza la mercantilización de la educación superior, donde la educación superior pasa de considerarse como un bien y servicio

público a una mercancía comerciable de la cual se pueden obtener beneficios económicos.

Dentro de este nuevo modelo de universidad, cobra especial importancia la actividad investigadora con fines económicos, de forma que la actividad investigadora ha pasado de ser un espacio basado en la búsqueda de la verdad a estar subordinado a intereses mercantiles, porque son cada vez más las universidades que orientan los resultados de investigación de sus investigadores y departamentos con patrocinio empresarial a intereses económicos (Fernández, 2009).

El riesgo de esta reforma es que las universidades terminen comportándose como corporaciones donde antepongan los objetivos económicos a los académicos. De tal forma que funciones como la de generar conocimiento queden completamente supeditadas a las demandas del mercado, dejando de lado funciones poco rentables, pero socialmente esenciales, como es el valor por la democracia, la visión crítica o la reflexión.

En resumen, el giro del modelo de Estado, centrado en la idea de un Estado Mínimo, cuyo principal propósito es la reducción del gasto público, en el ámbito de la educación superior ha venido acompañado de políticas que incrementan la financiación privada, lo que, sin lugar a dudas, fomenta la privatización de la educación superior. Estas políticas tienen además consecuencias importantes. Por un lado, las políticas de repartición de costes cambian por completo la forma de entender la educación superior, convirtiéndola en un bien de inversión individual, y pueden dificultar el acceso y la asequibilidad de la educación superior. Por otro lado, las políticas que incentivan a las

universidades a generar ingresos económicos convierten a la educación superior en un bien comerciable y las empujan a realizar prácticas de autofinanciamiento, que las convierten en un modelo de universidad emprendedora.

2.3.3. El Estado Competitivo

Una de las principales ideas de la ideología neoliberal, en contraposición con el Estado Keynesiano de Bienestar, es que el Estado debe ser competitivo dentro del nuevo marco global, es decir, debe priorizar la acumulación de capital financiero y mantenerse atractivo al capital extranjero (Tarabini-Castellani y Bonal, 2011). Evidentemente, la idea de Estado Competitivo está relacionada con las categorías anteriores porque un Estado Mínimo permite ser más competitivo, al igual que facilita un uso eficaz de los recursos.

El Estado Competitivo pone como criterio principal para la adopción de cualquier política la competitividad internacional, incluyendo las políticas educativas y, sobre todo, en el ámbito de la educación superior. «La característica clave del Estado competitivo es que prioriza las dimensiones económicas de sus actividades por encima de todas las otras» (Dale, 2007, p. 93).

Los gobiernos que aspiran a ser competitivos en una economía global se convierten en activos creadores de mercados educativos e incluso utilizan la mercantilización como una política estatal con la que gobernar la Educación Superior con más autoridad y eficiencia. (Verger, 2013, p. 279)

Bajo el paradigma de la sociedad del conocimiento, las reglas de creación de riqueza reemplazan a la lógica fordista de producción masiva y se centran en nuevos sistemas de producción más flexibles, basados en el conocimiento (Ball, 2002). Esto ha dado lugar a una economía centrada en el conocimiento, lo que significa «una nueva economía por el hecho de construir un orden global, tratar al conocimiento como materia prima, organizar los procesos de producción de manera no-fordista y demandar un número creciente de trabajadores y consumidores educados» (Brunner, Labraña *et al.*, 2019, p. 11). Los Estados apuestan por ser más competitivos dentro de este paradigma y el conocimiento se convierte en un recurso que les ayuda a posicionarse dentro de la economía del conocimiento.

Los procesos de globalización han facilitado la creación de mercados educativos globales al margen de la provisión estatal, en los cuales el conocimiento se convierte en el principal capital. Estos mercados educativos emergen como consecuencia de la liberalización de actividades comerciales y servicios por parte de los Estados, junto con el gran aumento de la demanda de educación superior.

Convirtiendo de este modo a la educación, y sobre todo a la educación superior, en un componente fundamental para la construcción de la sociedad del conocimiento, pero además en un factor para competir en la globalización económica. Los Estados han orientado a las universidades al favorecimiento del crecimiento económico mediante el uso de su capital como sistema de defensa dentro de la economía global del conocimiento y como instrumento para alcanzar una mayor competitividad en los mercados educativos internacionales. «En los

países capitalistas desarrollados, las instituciones de Educación Superior desempeñan un papel crucial en el apoyo a las estrategias económicas, basadas en el conocimiento y la investigación» (Tamayo Cruz *et al.*, 2014, p. 180).

En este sentido, ha cobrado una mayor relevancia en los últimos años el proceso de internacionalización de la educación superior. Dicho proceso comprende tanto una dimensión internacional como otra institucional. La dimensión internacional corresponde a las relaciones entre países y al alcance global de la acción institucional, y la dimensión institucional no altera ninguno de sus procesos o funciones de la universidad, sino que la internacionalización se considera como una estrategia institucional donde la docencia, la investigación y la extensión adoptan un carácter más internacional.

La internacionalización de la educación superior, junto al fenómeno de globalización y el paradigma de la economía del conocimiento, se ha desarrollado con diferentes connotaciones: una línea encarada a la cooperación e interrelación entre universidades de diferentes países; y otra línea con una connotación más competitiva. «Todo ha cambiado en los últimos diez años en lo que respecta a la internacionalización de la enseñanza superior, y que este cambio es principalmente un cambio de un modelo más cooperativo a un modelo más competitivo» (De Wit, 2011, p. 78). En función de la orientación de los procesos de internacionalización, podemos diferenciar dos modelos: un modelo solidario orientado al entendimiento y la relación horizontal; y un modelo competitivo, caracterizado por la orientación al mercado (Michellini *et al.*, 2017).

Incluso como medio para alcanzar una mayor competitividad a nivel internacional, la producción de conocimiento se ha orientado principalmente hacia la producción investigadora, que ha terminado por constituirse como el principal factor hegemónico en el campo de la educación superior. «El principal elemento material de la hegemonía global en la educación superior no es el capital financiero, sino la capacidad para producir conocimiento a través de la investigación» (Marginson y Ordorika, 2010, p. 90).

De hecho, hoy día las universidades desempeñan un papel esencial en la competitividad de los mercados globales de universidades de investigación a través de los ránquines universitarios internacionales, donde destacamos los dos más conocidos, como el Shanghai Jiao Tong University (SJTU) y el UK Times Higher Education Supplement (THES). Dentro de estos mercados educativos, cobra especial atención e interés el modelo de universidad de investigación de los países desarrollados, donde la investigación y el desarrollo tecnológico se convierten en factores altamente competitivos a nivel global.

Estas universidades de investigación tienen un gran impacto global y compiten además por atraer los mejores estudiantes e investigadores que, al mismo tiempo, les permiten seguir manteniendo su prestigio y obtener mayores fondos económicos. Marginson y Ordorika (2010) identifican las universidades de investigación de élite que ocupan los mejores puestos en estos ránquines internacionales como la *superliga global*, donde se concentra el poder del conocimiento, y principalmente se trata de universidades estadounidenses como Harvard y Stan-

ford, y algunas universidades del Reino Unido como Cambridge y Oxford. La alta presencia de las universidades americanas ha generado que se idealice el modelo americano de universidad de investigación, que termina instaurándose como tendencia hegemónica a nivel mundial (Ordorika, 2007).

En otro extremo, encontramos otro mercado educativo global centrado en la comercialización de la educación superior a nivel internacional. Dentro de este mercado, tienen un gran impacto las universidades y empresas centradas en la docencia con fines de lucro y se caracterizan por su gran expansión comercial. En este grupo se incluyen por ejemplo: la Universidad de Phoenix y las empresas globales de aprendizaje en línea (*e-learning*), DeVry, Pearson (Reino Unido), Thomson (Canadá), Apolo (Estados Unidos), Informatics (Singapur), Aptech (India), etc.; o las universidades corporativas de Motorola y Toyota (Knight, 2005; Marginson y Ordorika, 2010).

Este modelo de universidad centrado en la comercialización de la educación superior tuvo una mayor repercusión tras el AGCS (Acuerdo General sobre Comercio de Servicios, o GATS en sus siglas en inglés), llevado a cabo por la OMC (Organización Mundial del Comercio), ya que este acuerdo permite una liberalización de los servicios educativos, fomentando la transnacionalización y comercialización de la educación superior.

El acuerdo de libre comercio ha generado una proliferación de nuevos proveedores de educación superior con fines de lucro y, principalmente, hace referencia a un sector de universidades y centros de ense-

ñanza superior de carácter empresarial. Cunningham (citado en Fernández, 2009) clasifica los nuevos proveedores del siguiente modo: formas de virtualización; universidades corporativas; proveedores privados y *for profit*, sistemas de certificación de competencias en TIC; iniciativas de universidades virtuales nacionales; formas de educación transnacional; consorcios regionales/internacionales; servicios e intermediarios educativos; y empresas de medios de comunicación y de edición.

El mercado global de la educación superior queda dividido, por un lado, con el modelo de la universidad de investigación de prestigio en la lucha por el poder del conocimiento y, por otro lado, con el modelo de universidad de formación masiva/comercial en la competición dentro de la economía de mercantilización de la educación superior (Marginson y Ordorika, 2010).

La mayoría de Gobiernos con el objetivo de alcanzar un grado de competitividad en los mercados educativos globales orientan sus políticas de internacionalización de la educación superior en la creación de universidades que les permitan situarse dentro del mercado global. Especialmente se centran en crear universidades de investigación con visibilidad internacional y capacidad de exportación, que les permiten competir en la economía del conocimiento a través de su presencia en los ránquines universitarios internacionales, así como generar ingresos económicos a través de algunas prácticas comerciales a nivel internacional, como por ejemplo utilizando el posgrado como negocio (Marginson y Ordorika, 2010).

Los parámetros de medición de los ránquines de mayor reputación internacional son los que terminan definiendo el modelo de universidad de investigación de élite y orientando las políticas de internacionalización de la educación superior. «Estos sistemas de clasificación tienden a ser una referencia significativa en el marco del diseño de políticas públicas y reformas institucionales» (Ordorika y Rodríguez Gómez, 2010, p. 11).

Si atendemos al análisis realizado por Marginson y Ordorika (2010) sobre los parámetros de medición de dos de los ránquines internacionales más relevantes a nivel mundial, SJTU y THES, podemos destacar que en ambos ránquines ponen el énfasis en la actividad investigadora de la universidad a través de la producción científica de sus académicos, es decir, teniendo en cuenta principalmente el número de publicaciones en revistas de impacto y su índice de citas. Cabe señalar que, según el THES, «la posición en el campo de la investigación se refleja mediante los datos sobre las citas y, de manera más parcial, por las encuestas aplicadas a los pares académicos» (Marginson y Ordorika, 2010, p. 115). Además, este *ranking* tiene en cuenta la internacionalización del estudiantado.

Indicadores del *ranking* SJTU se distribuyen de la siguiente forma (Marginson y Ordorika, 2010, p. 113):

- 20 %: el número de citas en las principales revistas académicas.
- 20 %: el número de artículos publicados en las revistas *Science* y *Nature*.

- 20 %: el número de investigadores ‘HiCi’ del índice ISI-Thomson que pertenecen a la institución.
- 30 %: distribución de los ganadores del premio Nobel y la medalla Fields en matemáticas, de acuerdo con la universidad en que se formaron (10 por ciento) y en la que laboran actualmente (20 por ciento).
- 10 %: total de todos los datos anteriores y dividiéndolo entre el número de académicos de la institución.

Indicadores del *ranking* THES se distribuyen del siguiente modo (Marginson y Ordorika, 2010, p. 115):

- 40 % se obtiene a partir de una encuesta de opinión aplicada a académicos de todo el mundo (*pares académicos*).
- 10 % proviene de un cuestionario para *empleadores globales*.
- Existen también dos indicadores de internacionalización: la proporción de estudiantes (5 %) y académicos (5 %) que son internacionales.
- 20 % se determina a partir de la proporción entre estudiantes y cuerpo académico (usada como representación de la *calidad* en la enseñanza).
- 20 %, citas de investigación divididas entre el número de miembros del cuerpo académico.

Estos indicadores enaltecen la actividad investigadora de la universidad, pero, sobre todo, la producción científica de sus académicos, lo

que termina orientando y focalizando el foco en la producción científica, es decir, en la publicación de artículos en revistas de impacto y en mejorar su índice de citas para tener un mayor reconocimiento global. De hecho, existe un mercado centrado en los investigadores con mayor número de citas donde las universidades compiten por atraer a este grupo de investigadores de impacto.

El elemento más global del trabajo académico es el mercado de los investigadores/académicos con alta movilidad que generan grandes cantidades de citas bibliográficas. Este mercado es dominado por las universidades de la súper liga, de modo que los salarios y las condiciones globales son producto del sistema local estadounidense. (Marginson y Ordorika, 2010, p. 85)

De igual modo, existe una gran competencia internacional por parte de los investigadores a nivel mundial por conseguir publicar artículos en las denominadas *revistas de impacto*. Estas revistas deben estar indexadas en un índice internacional de gran impacto, como el índice Journal Citation Reports (JCR), cuya base de datos es la Web of Science (Wos); y el índice SCImago Journal & Country Rank (SJR), de la base de datos Scopus. En este mercado de publicaciones de impacto, se ven afectadas ciertas ramas científicas, como humanidades, que disponen de menos revistas de impacto que publiquen sobre esos temas y, por lo tanto, se hace más difícil para los académicos de estas especialidades competir con el resto.

De esta forma, los Gobiernos, para ganar una mayor competitividad en los mercados internacionales, comienzan a crear medidas nacionales de internacionalización de la educación superior basadas en

reformas que inducen a las IES a adoptar estrategias institucionales de internacionalización, que incluyen objetivos orientados hacia: el aumento de la actividad científica de sus trabajadores a través de publicaciones y citas de impacto; crear una marca institucional; y conseguir sellos de calidad que les permitan tener mayor atracción de estudiantes y académicos internacionales.

En resumen, los Gobiernos orientan las políticas de internacionalización de la educación superior a los parámetros de los ránquines internacionales con el objetivo de crear universidades de investigación que les permitan competir en el mercado educativo global del conocimiento. Estas universidades de investigación destacan por centrarse en el aumento de su producción científica a través de sus académicos, lo que a su vez genera mercados de competición entre los propios académicos por conseguir mayor número de citas y publicaciones de impacto. Analicemos más detalladamente la orientación de las políticas de internacionalización de la educación superior y algunas de sus principales consecuencias.

2.3.3.1. Políticas de internacionalización de la educación superior

En los últimos años, está cobrando relevancia el desarrollo de políticas de internacionalización cada vez más con una connotación competitiva, centradas en que las universidades tengan mayor visión y protagonismo dentro de la economía del conocimiento. De este modo, entre las tres dimensiones dentro del proceso de internacionalización de las instituciones de educación superior Ardila Muñoz (2016) distingue: la dimensión internacional, que hace referencia a las relaciones entre

países; la intercultural, que se refiere a la aceptación de la diversidad cultural; y la global, que está relacionada con el alcance de la acción institucional. Siendo esta última dimensión en la que nos centramos en la presente investigación.

Desde esta lógica, se desarrollan políticas y estrategias de internacionalización de la educación superior que enfatizan el alcance global de las instituciones mediante la creación de universidades de investigación para conseguir una mayor competitividad en los ránquines internacionales. Estas estrategias para alcanzar dicho objetivo se basan principalmente en el aumento de la productividad científica de sus trabajadores a través de publicaciones y citas; la atracción de un mayor número de estudiantes y académicos internacionales; y la adopción de medidas de atracción y retención del talento. Analicemos cada una de estas cuestiones.

El aumento de la productividad científica de sus investigadores ha desarrollado diferentes medidas, como la instalación de modelos de asignación de fondos económicos de las universidades a sus facultades y departamentos, en los que una parte de la cuantía económica es en base a la producción científica de los académicos. Además, muchos países someten a sus académicos a procesos de acreditación que principalmente están orientados a exigirles una mayor producción de su actividad científica, es decir, a medir el número de publicaciones en revistas de impacto. Este modelo de universidad modifica por completo la práctica de sus docentes, donde la docencia apenas es valorada y se empuja a que constantemente aumenten su actividad investigadora, cambiando por completo sus dinámicas de trabajo.

La movilidad de estudiantes es la categoría de internacionalización de la educación superior más extendida, cuyo principal fin se centraba en la cooperación e intercambio internacional, pero, en los últimos años, esta actividad se ha ido encarando más a fines comerciales, por la gran cantidad de ingresos económicos que genera en algunos países. Estos estudiantes pagan más dinero por las tasas de matrícula, lo que supone una gran fuente de ingresos para las universidades. «Instituciones y compañías están compitiendo por estudiantes internacionales que paguen derechos por la educación con fines de lucro y programas de entrenamiento y por servicios de educación, como pruebas de lenguaje y acreditaciones» (Knight, 2005, p. 15).

Las instituciones focalizan sus estrategias institucionales de internacionalización en crear una marca institucional propia que la diferencie y con prestigio internacional, porque esto les permite atraer a un mayor número de estudiantes y profesores internacionales. Las universidades de mayor prestigio se centran en seleccionar a los mejores estudiantes y las universidades que también tienen un gran alcance internacional, pero menor prestigio, se centran más en la obtención de ganancias a través de la matriculación de un mayor número de alumnos extranjeros (Marginson y Ordorika, 2010).

Como consecuencia, la atracción de estudiantes y académicos internacionales se está llevando a cabo con fines comerciales, pero además como estrategia de atracción del talento y aumento de la competitividad internacional (Ardila-Muñoz, 2016). Las universidades no solo compiten por atraer a un mayor número de estudiantes internacionales

para tener mayores ingresos económicos, sino que además compiten por atraer a los investigadores con mayor número de citas.

Estas universidades, para poder obtener mayores ingresos económicos, utilizan como hemos explicado la atracción de estudiantes extranjeros, pero además el posgrado como negocio. Estas universidades ofrecen una oferta de másteres más especializada y, a menudo, con tasas económicas mucho más elevadas, por lo que utilizan este nivel educativo para atraer a estudiantes extranjeros, diferenciarse en el mercado educativo y generar ingresos extra. Asimismo, desarrollan algunas actividades para beneficiarse de la comercialización de la educación superior a nivel internacional, como por ejemplo tasas de matrícula más elevadas a estudiantes extranjeros o cursos *online*, conocidos como los MOOC (*Massive Open Online Course*).

En resumen, a través del modelo de Estado Competitivo, se desarrollan políticas de internacionalización orientadas a que las IES tengan un mayor reconocimiento e impacto internacional. De esta forma, los Gobiernos utilizan a las IES para competir en los mercados educativos globales de los ránkines. Esto ha generado la creación de un modelo de universidad de investigación, que destaca por su actividad investigadora y que, para ello, exige a sus académicos que aumente su productividad en investigación. Además estas universidades, para conseguir más fuentes de ingresos, y aprovechando su reconocimiento internacional, promueven actividades comerciales para ganar más ingresos, como es la atracción de estudiantes internacionales o la oferta de posgrados con altos precios económicos.

2.3.3.2. Principales consecuencias

Los Gobiernos orientan sus políticas nacionales hacia los indicadores establecidos en los ránquines de universidades internacionales para intentar crear universidades de investigación y ser más competitivos. Desde esta lógica, se han elaborado políticas de internacionalización que tienen como principal objetivo mejorar la visión y posición global, y la competitividad internacional de los Estados a través de sus universidades.

Estas reformas crean un modelo universitario dirigido a la actividad investigadora con el fin de alcanzar un mayor prestigio a nivel internacional y centrado en la productividad. Por ello, entre sus principales funciones (docencia, innovación e investigación), en las últimas décadas se ha dado un crecimiento notable en el interés por la actividad investigadora de las universidades, convirtiéndose en la principal actividad mediante la cual las universidades generan ingresos económicos y compiten en los mercados educativos. Esto ha generado dinámicas por parte de los Estados que ponen a las IES a competir por los mejores puestos a través de los ránquines universitarios internacionales.

Además, este modelo de universidad modifica por completo la práctica de sus docentes, donde la docencia apenas es valorada, y se les empuja a que constantemente aumenten su actividad investigadora, lo que cambia por completo sus dinámicas de trabajo. Se introducen cambios internos institucionales para modificar el trabajo de sus académicos, dando una mayor importancia a la investigación.

Estas universidades de investigación, con el fin de poder generar más fondos económicos, orientan algunas de sus actividades de internacionalización hacia la movilidad de estudiantes o la educación a distancia, como procesos de comercialización de la educación superior. De manera que, si mediante el proceso de internacionalización de la educación superior, la ES se entiende como un bien público y de responsabilidad social, en los últimos años algunas de sus actividades se están comercializando y la están convirtiendo en un bien comerciable.

Estas actividades comerciales se focalizan principalmente en el cobro de matrículas más altas a estudiantes internacionales, el incremento de tasas de matrícula en posgrado (pudiendo ofrecer una formación en investigación más especializada) o la venta de cursos *online* en forma de MOOC.

Las principales consecuencias del cambio de esta orientación de las políticas de internacionalización en educación superior es la diversificación institucional a nivel nacional: por un lado, universidades de investigación cuya excelencia les permita tanto competir en el ámbito internacional, participando en la economía del conocimiento, como favorecer la acumulación de capital, cuya principal diferencia del resto de universidades es la función investigadora; por otro lado, universidades centradas principalmente en la docencia sin reconocimiento global y cuya actividad investigadora es bastante menor.

Una de las desigualdades es la dificultad de acceso que pueden generar los modelos de universidad de investigación de prestigio, puesto que suelen presentar precios más altos en sus matrículas, sobre todo en

los másteres, lo que dificulta el acceso a la educación superior, y recordemos que no dejan de ser instituciones de educación superior que reciben fondos públicos y que, en ocasiones, incluso terminan recibiendo más fondos que otras universidades por la consecución de mejores resultados, sobre todo a través de su actividad investigadora, ya que los Gobiernos ponen en marcha planes de financiación únicamente centrados en esta área.

Estas dinámicas terminan orientando las políticas y estrategias de internacionalización de la educación superior al enfatizar el alcance global de las instituciones para tener una mayor competitividad internacional, de manera que pasan de un modelo más cooperativo a otro más competitivo (De Wit, 2011) y dejan al margen el de la cooperación y solidaridad interinstitucionales.

2.4. Conclusiones

Este apartado nos permite concluir, al igual que otros estudios, que el Estado desempeña un papel estratégico para los procesos de mercantilización de la educación superior (Verger, 2013), por lo que es necesario analizar las unidades estatales y sus políticas universitarias para poder comprender las modificaciones de la educación superior en los últimos años.

Las transformaciones del modelo de Estado bajo el neoliberalismo y de acuerdo con la crítica del Estado de Bienestar han dado lugar a nuevas modalidades estatales centradas en un Estado eficaz, mínimo y altamente competitivo desde el punto de vista internacional. Esta

nueva manera de entender las unidades estatales modifica la gobernanza del Estado con las IES y se apoya en políticas neoliberales en educación superior que enfatizan su privatización y mercantilización. Estas reformas en política educativa, a su vez, han sido respaldadas y, en muchos casos, impulsadas por algunos organismos supranacionales, los cuales han jugado un papel decisivo en su difusión y, especialmente, en su adopción en contextos nacionales.

Desde estas posturas, el Estado ha dejado de ser el principal garante de la educación superior y ha dado un mayor espacio al mercado, reorientando sus funciones hacia el control y la gestión de los resultados de las IES, y potenciando la competitividad internacional dentro del ámbito de la educación superior.

Las políticas analizadas en este trabajo, centradas en la rendición de cuentas, el aumento de la financiación privada y la internacionalización de la educación superior, son políticas promercado, que sientan sus bases en principios neoliberales.

Estas políticas consideran la educación superior como resultado medible y cuantificable, un bien comerciable y de inversión individual, alejándose cada vez más de la noción de bien público. A su vez, han tenido una notable repercusión en el modelo de universidad pública, que han dirigido hacia un modelo de universidad empresarial, emprendedora y orientada al mercado, esto es: que utiliza un modelo de gestión privado, centrándose en los resultados y el aumento de la productividad; generando ingresos económicos extra mediante el estableci-

miento de relaciones cada vez más estrechas con el mundo empresarial; y fomentado la competitividad institucional no solo en el ámbito nacional, sino también internacional.

Especialmente ha cobrado un gran interés la actividad investigadora, tanto en el panorama nacional, mediante el desarrollo de patentes, como en el internacional, a través de publicaciones y citas de impacto, convirtiéndola en el elemento principal para generar ingresos económicos y competir en los mercados educativos globales. Esto está propiciando la creación de universidades de investigación de élite nacionales que, a pesar de ser financiadas por fondos públicos, establecen tasas de matrícula más elevadas, sobre todo en posgrado, lo que dificulta el acceso y asequibilidad de la educación superior.

Estos cambios dan lugar a nuevas realidades que acentúan la privatización y la mercantilización nacional e internacional de la educación superior, haciéndola menos asequible, y ponen en riesgo uno de los mayores logros del siglo pasado: su democratización. De igual modo, nos permiten comprender los cambios experimentados en las formas de trabajo de los académicos, ya que se les exige que sean más productivos, especialmente mediante su actividad investigadora.

En resumen, estas nuevas modalidades estatales basadas en principios neoliberales generan tensiones en cuanto a demandas contrapuestas en la educación superior, puesto que se adoptan políticas centradas en la idea de la educación superior como mecanismo que favorecen el desarrollo económico y generan beneficios. Por otro lado, se persigue que la educación superior siga siendo un bien público y se garantice el acceso equitativo y la cohesión social. Desde esta postura, el Estado

entra en conflicto porque se le exigen demandas contrapuestas: favorecer la acumulación de capital y asegurar un acceso equitativo a la educación superior (Ordorika y Lloyd, 2014). Estas dinámicas terminan influyendo en las funciones de la universidad, «las cuales se mueven entre tendencias democratizadoras de los espacios públicos y el acceso al conocimiento y otras que promueven la mercantilización de la educación superior» (Wee y Monarca 2019, p. 117).

2.5. Síntesis

El cambio de Estado ha venido dado por la globalización neoliberal, que se centra en las críticas al Estado de Bienestar, e instaura una reformulación del modelo de Estado, mediante el cual se prioriza la privatización de algunos servicios, incluidos los educativos.

Asimismo, la globalización ha posibilitado que actores supranacionales intervengan en el diseño de las políticas educativas, de manera que se produce una cesión de responsabilidades desde el nivel estatal al supranacional, y convierte a estos organismos en nuevos agentes educativos. Este fenómeno nos obliga a integrar la esfera internacional en el estudio de las políticas educativas en la actualidad, pero además debemos valorar su influencia en la reconfiguración del modelo estatal.

Bajo la justificación de la búsqueda de un Estado eficaz, el Estado ha adoptado nuevos modelos de gestión que se apoyan en las prácticas de la nueva gestión pública. Dichos modelos no solo transforman el

papel y funciones del Estado con respecto a las instituciones de educación superior, sino que también introducen una serie de mecanismos denominados *de mercado* o *cuasimercado* que empujan a las universidades a comportarse como empresas para ser más productivas.

Estos cambios vienen representados por una modificación del modelo de asignación de fondos públicos a las IES, pasando de unos modelos incrementalistas a otros más centrados en el rendimiento de las IES. Por ello, el nuevo papel del Estado pone el énfasis en la fijación de objetivos y el control de la consecución de los mismos. Así, establece modelos de planificación estratégica para que las universidades se gestionen a partir de unos fines y tengan una mayor autonomía a la hora de gestionarse y adaptarse a la demanda. Además, introduce técnicas de evaluación para medir la consecución de los mismos y la calidad de los servicios prestados. Toda esta retórica queda justificada bajo la lógica de que la gestión empresarial y los principios del ámbito educativo son las medidas más eficaces y las únicas que aseguran tanto la calidad como la adecuada adaptación a la demanda.

Estas medidas empujan a las universidades a ser más productivas, requisito que también se reclama a sus profesores, cuyo trabajo se revisa mediante mecanismos de evaluación y control de resultados, modificando por completo su labor educativa. Además, los instrumentos de gestión privada generan una mayor competitividad entre las instituciones de educación superior para captar *usuarios* adaptándose a la demanda y conseguir fondos públicos.

El resultado de estas políticas es la creación de instituciones de educación superior de cuasimercado, es decir, organismos de financiamiento público con enfoque y mecanismos de mercado, que empujan a las universidades a comportarse como empresas (privatización endógena) y hacen prevalecer los valores de corte económico, en detrimento de los tradicionales.

La justificación de un Estado Mínimo sienta sus bases en la crítica al modelo de Estado de Bienestar por ser un modelo malgastador y excesivamente costoso. Por ello, la idea de un Estado Mínimo radica en una contención del gasto público, además de una menor intervención dentro de la economía, al participar solo donde el mercado no lo haga, por lo que su nuevo papel es de socio de mercado.

La contención del gasto público en educación superior promueve que las universidades tengan que buscar fuentes de ingresos alternativas, lo que las obliga a desarrollar actividades empresariales que generen ingresos económicos. Desde esta lógica, se enfatiza el modelo de universidad emprendedora, un modelo de universidad que enfatiza la mercantilización de la educación superior, donde esta última pasa de considerarse como un bien y servicio público a una mercancía comerciable de la cual se pueden obtener beneficios.

La búsqueda de recursos económicos, acentuada por la reducción del gasto público, ha provocado principalmente el aumento de las tasas económicas a estudiantes y la implantación de un sistema de ayudas a estudiantes basado en préstamos, además de prácticas como la venta de productos e investigación.

La principal consecuencia de este incremento de las tasas de matrícula sin buenos sistemas de ayudas económicas a estudiantes es una mayor desigualdad en el acceso a la educación superior, convirtiendo la educación en un bien de inversión individual y menos asequible económicamente.

Otra de las consecuencias que está generando la creación de un modelo de universidad emprendedora, en lo que se refiere a la actividad investigadora, es que ha pasado de ser un espacio basado en la búsqueda de la verdad a estar subordinado a intereses mercantiles, porque son cada vez más las universidades que orientan los resultados de investigación de sus investigadores y departamentos con patrocinio empresarial a dichos intereses (Fernández, 2009).

Por último, la justificación de un modelo de Estado más competitivo requiere una mayor presencia en el ámbito internacional y participación en los diferentes mercados internacionales. En el campo de la educación superior, los ránquines internacionales y las actividades comerciales representan los dos mercados internacionales de mayor impacto global.

De este modo, los Estados utilizan la educación superior para tener una mayor competitividad internacional a través de una mayor representación en los ránquines y obtener ganancias económicas, liberando sus actividades en un contexto internacional.

Esto ha generado en los últimos años que políticas de internacionalización de la educación superior, cuyas actividades han estado orientadas a modelos de cooperación e interrelación entre países, se centren en estas nuevas categorías: la competitividad y las

ganancias económicas, como forma de integrarse en la economía del conocimiento.

Los Estados diversifican, así, sus modelos de universidades nacionales, intentando crear modelos de universidades de investigación excelente que les permitan obtener un mayor prestigio internacional y, además, liberar sus barreras nacionales para poder comercializar con algunos servicios, como la educación a distancia.

El resultado de ello es que las universidades de investigación de prestigio establecen tasas de matrícula más elevadas, sobre todo a en posgrado. Al mismo tiempo, estas instituciones suelen recibir más fondos públicos, por lo que se crean universidades públicas de élite que no garantizan el acceso igualitario a este nivel educativo.

Asimismo, este interés por la actividad investigadora de las universidades modifica por completo el trabajo de sus académicos, puesto que su productividad investigadora depende del índice de impacto de sus investigadores y del número de publicaciones de impacto que tengan. Esto genera una lucha por la atracción y retención de talento de los mejores estudiantes e investigadores, porque son los que pueden incrementar ese ámbito.

En general, hoy día se está difundiendo y aceptando un modelo de universidad cada vez más vinculado a la empresa o, lo que es lo mismo, el modelo de mercado propuesto por Burton Clark (Osorio Ceballos *et al.*, 2013), cuyas características principales recordemos que eran las siguientes: la financiación de las universidades se obtiene exclusivamente de la venta de sus servicios (enseñanza e investigación, principalmente); el poder de decisión se encuentra en el mercado y, por lo

tanto, las actividades y prestación de servicios se orientan hacia la rentabilidad y eficiencia.

En conclusión, estas políticas generan procesos de privatización y comercialización tanto nacional como internacional de la educación superior, modificando por completo la forma de entender la educación superior y el modelo de universidad. Asimismo, generan demandas contrapuestas en educación superior, ya que por un lado, potencian la idea de la educación superior como bien comercial, y por otro lado, se sigue reclamando una educación pública accesible, lo que hace que el Estado entre en conflicto y estas tensiones se reflejen en las IES.

CAPÍTULO 3

**Análisis supranacional.
Las principales directrices de la
Unión Europea en reforma universitaria.
Análisis de sus competencias en
Política Educativa y sus principales
acciones en educación superior**

CAPÍTULO 3. Análisis supranacional. Las principales directrices de la Unión Europea en reforma universitaria. Estudio de sus competencias en Política Educativa y de sus principales acciones en educación superior

3.1. Origen y delimitación de las competencias de la Unión Europea en Política Educativa

La UE en sus inicios no incorporaba dentro de su agenda objetivos educativos, pero a lo largo del tiempo el campo educativo ha ido cogiendo más relevancia. En este apartado daremos un breve repaso sobre la conformación de la UE, al principio denominada Comunidad Económica Europea (CEE), y su implicación en la política educativa, especialmente en el ámbito de la educación superior, con el objetivo de ayudarnos a comprender la evolución de sus competencias en la configuración de la políticas de educación superior.

En 1950 se dio origen a la Comunidad Económica Europea, en la Declaración de Schuman, tras el acuerdo económico y político por el acero y el carbón de Francia y Alemania, al cual terminaron sumándose Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia. Este acuerdo tuvo como objetivo principal crear un espacio de paz entre países enfrentados tras la

Segunda Guerra Mundial y construir una estructura política «que impidiera el enfrentamiento bélico y dibujara caminos de paz y entendimiento entre las naciones» (Matarranz, 2017, p. 58).

Los siguientes tratados firmados fueron el Tratado de París en 1951 y el Tratado de Roma en 1957, ambos inspirados en la Declaración de Schuman y que dieron origen jurídico a la UE. En estos tratados no se recogen explícitamente acciones en materia de educación. En el CEE, únicamente abordaron algunas cuestiones educativas relativas a los ámbitos de formación profesional y calificaciones, como elementos que dificultaban o facilitaban la movilidad ocupacional entre los países europeos (Teichler, 2009).

El Tratado de París de 1951 fue firmado por lo que se conoce como la *Europa de los seis*, por Francia, Alemania, Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia, y por el cual se creó la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). Este tratado impulsó la puesta en marcha de un mercado común de carbón y acero entre los seis países firmantes, donde se regulaba su producción y comercialización exterior (Matarranz, 2017). «Aunque este Tratado pudiera parecer a simple vista un mero acuerdo económico, en esencia no era un simple pacto lo que se buscaba, sino sentar las bases para crear una Unión real entre los países» (Matarranz, 2017, p. 59).

El Tratado de Roma firmado en 1957 constituyó la creación de dos nuevas comunidades europeas: la Comunidad Económica Europea o *Mercado Común*; y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA o Euratom). Con este tratado se intentó estrechar los lazos eco-

nómicos y políticos entre los países, se pensó «en una integración gradual y creciente (*ever closer integration*) a partir de la esfera económica» (María Chiodi, 2015, p. 137). El Tratado de Roma supuso la creación de un Mercado Común, con la libre circulación de ciudadanos, mercancías y servicios entre los países de la Europa de los seis. Además, permitió el desarrollo conjunto de políticas económicas (Marranz, 2017). A partir del Tratado de Roma se creó el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE) en 1958.

En el Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE) firmado en Roma encontramos cuestiones relacionadas con la formación profesional, el antiguo Título III llamado *Política Social* en los artículos 118 y 128 «que hacen referencia explícita a la necesidad de desarrollar políticas comunes de formación profesional que contribuyan a la configuración política, económica y social de la nueva Europa» (Madrid Izquierdo, 2007, p. 259). Por lo que en un primer momento, el interés en educación de la Comunidad Europea se centró únicamente en el campo de la formación profesional, desde donde se aprobó la aplicación de políticas comunes en este ámbito.

El artículo 235 del TCEE, permitía al Consejo aprobar por unanimidad las disposiciones necesarias cuando los tratados no le ofrecían los poderes de acción necesarios, para tomar medidas en el campo educativo (Uncetabarrenechea Larrabe, 2011), aunque la resistencia de los Estados a ceder soberanía en el ámbito educativo provocó que, durante mucho tiempo, este artículo no fuera utilizado hasta que la situación cambió en la mitad de la década de los ochenta. El artículo 128 del TCEE también presentaba una singularidad: permitía tomar decisiones

por mayoría simple del Consejo, pero en un principio se limitó a establecer principios generales en el campo de la formación profesional y no a ser la base jurídica de la cooperación educativa europea (Unceta-barrenechea Larrabe, 2011).

En 1959 se celebró la primera Conferencia Permanente de Ministros Europeos de Educación (CPMEE), un proceso de colaboración interestatal que pretendía establecer una determinada política de cooperación en el ámbito de la educación y desde donde se debatían y se reflexionaba sobre temas educativos de interés común para los países miembros. Poco a poco, se ha ido convirtiendo en un encuentro de políticas de educación, desde donde se coordinan las principales acciones en el campo educativo europeo, pero su papel se vio limitado tras el Tratado de la UE, firmado en Maastricht en 1992 (Diestro Fernández, 2010).

La cooperación en política educativa no se plantea como una cuestión prioritaria hasta la reunión del Consejo de Ministros de Educación en 1971. En esta resolución se pone de manifiesto la necesidad de implantar acciones educativas concretas en la Comunidad Europea (Marranz García, 2017). Tres años más tarde, en 1974 se establece la resolución del Consejo de Ministros de Educación que recogía los principios sobre los que se basaba la cooperación en política educativa:

El reconocimiento del derecho de todo ciudadano a la enseñanza; el respeto a la diversidad y al carácter particular de los sistemas educativos de los Estados miembros; la cooperación afecta a la declaración de objetivos y la forma de conseguirlos será responsabilidad de cada Estado miembro. (Madrid Izquierdo, 2007, p. 259)

De esta manera, a partir de mediados de los setenta es cuando se empieza a incluir las políticas educativas en el grupo de políticas de cooperación de la Comunidad Europea, pero no dentro del marco de políticas comunes, exceptuando el ámbito de formación profesional, respetando el principio de subsidiariedad y respeto de las competencias nacionales (Fernández y Blanco, 2012).

En 1974, además se crea el Consejo Europeo, organismo institucional de gran relevancia dentro de la UE, y el Comité de Educación, que se responsabilizaría de llevar a cabo las actuaciones educativas definidas en las resoluciones de Consejos de Ministros de Educación mencionadas. En 1975 se crea el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP), cuya principal función se basaba en desarrollar una política común en formación profesional (Marranz García, 2017).

Un año más tarde, en 1976 el Consejo y los Ministros de Educación elaboran el primer Programa de Acción en Educación, donde se resume todo el trabajo realizado en el campo educativo de la década y donde se manifiesta la voluntad de la Comunidad de realizar una cooperación europea en el campo educativo. Se crea además en 1976, la Red de Información y Documentación Educativa de la Comunidad Europea (Eurydice), que terminó materializándose en 1980 y convirtiéndose en la mayor base de datos de política educativa de la UE (Marranz García, 2017).

En los años setenta se unieron varios países más: en 1973 se adhieren a la Comunidad Económica Europea Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, siendo el número total de miembros nueve; en 1979 Grecia se

une a la UE, aunque no se hace efectivo hasta 1981; y en 1986 se adhieren España y Portugal.

En los años 80, a partir del Programa de Acción de 1976 se lanzan propuestas como el Acta Única Europea (AUE), firmada en 1986 en Bruselas y que permite ejecutar acciones en el campo educativo, dando lugar a diversos programas educativos. El programa COMETT se aprobó en 1986, centrado en la cooperación entre la universidad y la empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías. El Programa ERASMUS en 1987 en educación superior, tiene el objetivo en impulsar la movilidad de los países miembros y, ese mismo año, el Programa PETRA, un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional. En 1988 se aprueba el Programa ARION, para la promoción de la formación del profesorado mediante el intercambio entre docentes y especialistas en educación. La mayoría de estos programas educativos plurianuales se aprobaron utilizando el artículo 128 del TCEE como base jurídica, cuando inicialmente este artículo únicamente había sido concedido para establecer unos principios generales de acción en formación profesional (Uncetabarrenechea Larrabe, 2011).

A principios de los noventa, las limitadas posibilidades que ofrecía la cooperación en política educativa cambiaron, cuando el artículo 128 de TCEE, tras una jurisprudencia, el Tribunal contempló que ese artículo podía ser utilizado como base jurídica para aprobar programas comunitarios, es decir, por mayoría simple del Consejo, sin necesidad de utilizar el artículo 235, que exigía la unanimidad del Consejo.

Gracias a tres sentencias dictadas a finales de los ochenta y principios de los noventa, referidas a la base jurídica adecuada para tres programas comunitarios (Erasmus, Petra y Comett II), el artículo 128 se convirtió en una base jurídica suficiente para aprobar programas plurianuales. (Uncetabarrenechea Larrabe, 2011, p. 142)

La jurisprudencia del artículo 128 jugó un papel decisivo para aceptar la inclusión en el Tratado de Maastricht (TUE) de una competencia limitada en educación por parte de la Comunidad Europea. «Sin dicha jurisprudencia, probablemente la aparición de la enseñanza en el Tratado de Maastricht no se hubiera evitado pero, ante las evidentes reticencias de algunos Estados miembros, el alcance de dicha competencia hubiera sido notablemente menor» (Uncetabarrenechea Larrabe, 2011, p. 145).

En la década de los noventa se firmaron dos tratados fundamentales: el Tratado de Maastricht en 1992 y el Tratado de Ámsterdam en 1997, los cuales fortalecieron la formación de la UE (Pérez Ordaz, 2010). En 1993, la Comunidad Económica Europea (CEE) se transformó en Comunidad Europea (CE), y en 2009 en la UE, lo que supuso la fusión de todas las instituciones existentes. Ese mismo año se culminó la creación del mercado único, «manifestándose con la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales» (Pérez Ordaz, 2010, p. 4).

En 1992 se firmó el Tratado de la Comunidad Europea (TCE), más tarde denominado Tratado de la Unión Europea (TUE), pero más conocido como el Tratado de Maastricht, con el fin de construir una Comunidad Europea, donde se incluían dos artículos en relación con la educación: el artículo 126 que trataba de temas relativos a la educación

y juventud, y el artículo 127 sobre la formación profesional. Estos artículos definían la competencia de la UE en materia educativa, que a grandes rasgos se ha mantenido hasta la actualidad. Ambos artículos mostraban una estructura similar, pero tenían una diferencia importante: el artículo 126 permitía aprobar programas mediante el procedimiento de codecisión; y el artículo 127 utilizaba el procedimiento de cooperación (Uncetabarrenechea Larrabe, 2011). Este tratado marcó una nueva etapa en educación, permitiendo generar políticas comunitarias en educación.

El Tratado de Maastricht incluye el siguiente artículo que define el grado de intervención (artículo 3B):

La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado. (Tratado de Maastricht, 1992, p. 14)

El Título VIII, *Política Social, de Educación, de Formación Profesional y de Juventud*, en el Capítulo 3 los artículos 126 y 127 en los que se establece lo siguiente (Tratado de Maastricht, 1992, p. 47-48):

Artículo 126:

1. La Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuera necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística.

2. La acción de la Comunidad se encaminará a:

- desarrollar la dimensión europea en la enseñanza, especialmente a través del aprendizaje y de la difusión de las lenguas de los Estados miembros;
- favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudios;
- promover la cooperación entre los centros docentes;
- incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros;
- favorecer el incremento de los intercambios de jóvenes y de animadores socioeducativos;
- fomentar el desarrollo de la educación a distancia.

3. La Comunidad y los Estados miembros favorecerán la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en materia de educación y, en particular, con el Consejo de Europa.

4. Para contribuir a la realización de los objetivos contemplados en el presente artículo, el Consejo adoptará:

- con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 B y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de

las Regiones, medidas de fomento, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros;

- por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, recomendaciones.

Artículo 127:

1. La Comunidad desarrollará una política de formación profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados miembros, respetando plenamente la responsabilidad de los mismos en lo relativo al contenido y a la organización de dicha formación.

2. La acción de la Comunidad se encaminará a:

- facilitar la adaptación a las transformaciones industriales, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales;
- mejorar la formación profesional inicial y permanente, para facilitar la inserción y la reinserción profesional en el mercado laboral;
- facilitar el acceso a la formación profesional y favorecer la movilidad de los educadores y de las personas en formación, especialmente de los jóvenes;
- estimular la cooperación en materia de formación entre centros de enseñanza y empresas;
- incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros.

3. La Comunidad y los Estados miembros favorecerán la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en materia de formación profesional.

4. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 C y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará medidas para contribuir a la realización de los objetivos establecidos en

el presente artículo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

En primer lugar, cabe destacar el principio de subsidiariedad que determina las competencias legislativas y el nivel de intervención de la UE y de los países miembros (Matarranz García, 2017) en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, como es el caso de la educación. Además define que se intervendrá solo en la medida en que los objetivos propuestos no puedan ser conseguidos por los Estados miembros y que por lo tanto, puedan lograrse mediante la acción comunitaria. Esto permite la intervención comunitaria para alcanzar determinados objetivos educativos y, por otra parte, define el papel que más tarde ha jugado la UE en la configuración de políticas de educación superior. Sin embargo, el principio fue formulado de un modo ambiguo, ya que no delimitada con exactitud la intervención de la UE. «El principio de subsidiariedad...fue calculadamente formulado de manera ambigua, de manera que no pudiera descartarse a futuro ninguna interpretación» (Uncetabarrenechea Larrabe, 2011, p. 147).

En segundo lugar, se introduce un nuevo artículo referido a educación, el artículo 126, que por primera vez establece un marco jurídico que permite a la UE proponer acciones de cooperación en el ámbito de la educación, otorgándole nuevas competencias en este ámbito. El artículo 127, como mantenía el tratado anterior, estaba dedicado a la formación profesional.

En ambos artículos se excluye la armonización de las disposiciones legales y reglamentarias en educación a los Estados miembros por parte de la UE, por lo que pone de manifiesto que la UE no puede

imponer legalmente una política educativa común, única y global para todos los países (Madrid Izquierdo, 2007, p. 260). El Tratado de Maastricht reconoce unos objetivos comunes en los sistemas de educación (calidad de la educación) pero confiere la plena responsabilidad a los Estados miembros en cuestiones como los contenidos de enseñanza, la organización del sistema y su diversidad cultural y lingüística.

Es importante resaltar que, para la UE, la formación profesional incluye educación superior. Mediante la sentencia de Blaizot el 2 de febrero de 1988, se adoptó una definición muy amplia de formación profesional, en la que el Tribunal incluyó todos los estudios universitarios a excepción de «algunos ciclos de estudios concretos que, debido a sus características propias, van dirigidos a personas deseosas de aumentar sus conocimientos generales más que acceder a la vida profesional» (Uncetabarrenechea Larrabe, 2011, p. 142). Por lo que a partir de este tratado, en el ámbito de educación superior, se permitía que la UE desarrollara políticas que reforzaran y complementaran las acciones de los Estados miembros.

Estos artículos dieron lugar a la elaboración de un conjunto de recomendaciones y de Libros Verdes y Blancos en relación a la educación de la Comisión Europea, programas de acción, directivas del Consejo y resoluciones del Parlamento y/o del Consejo (Ponce Esteban, 2003). El primer Libro Blanco sobre educación y formación se publicó en 1995 bajo el título: *Enseñar y aprender: hacia la sociedad cognitiva*, en el que se resaltaba la importancia para Europa de invertir en

educación e investigación, como factores determinantes para el empleo, la competitividad económica y la cohesión en la sociedad (COM/95/590).

Tras el Tratado de Maastricht se optó por centralizar las acciones que venía realizando la UE entorno a la educación, concentrando su intervención principalmente en dos programas: Leonardo Da Vinci para el campo de la formación profesional y Sócrates para la educación general, y que acogía el resto de programas educativos, como por ejemplo el programa Erasmus.

Durante esta década (90), se desarrollaron otros programas dedicados a la educación, por mencionar algunos de ellos: dirigido a la etapa escolar (COMENIUS); a la educación de adultos (GRUNDTVIG); enseñanza y aprendizaje de idiomas (LINGUA); a la enseñanza y aprendizaje de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y la enseñanza a distancia (MINERVA); a la formación profesional (Leonardo Da Vinci); dirigido a jóvenes (*La Juventud con Europa*); o en relación a las TIC en educación (Programa de Educación Integral *E-Learning*), entre otros (Matarranz García, 2017).

En el Tratado de Maastricht, con el fin de construir una comunidad europea, se estableció el Mercado Único Europeo, que significó la unión monetaria entre los países miembros, dando lugar a un proceso de convergencia macroeconómico con el establecimiento del euro como moneda oficial, que no entró en vigor hasta 1999, y la creación de un mercado sin fronteras, conformándose una de las principales potencias económicas, políticas, tecnológicas y comerciales del mundo (Pérez Ordaz, 2010). La entrada del euro, cuya circulación no se hizo

efectiva hasta 2002, puso de manifiesto la solidez del proyecto europeo y su voluntad hacia la cooperación entre los países integrantes respecto a coordinar políticas económicas, fiscales y monetarias (Matarranz García, 2017).

De esta forma, el Tratado de Maastricht también supuso la puesta en marcha de un proceso de convergencia macroeconómica, bajo criterios de deuda pública, déficit fiscal, etc. y con el lanzamiento del euro como moneda oficial de los países miembros. Esto permitió la adopción de políticas de ajuste económico tras la crisis económica de 2008 en algunos países miembros para conseguir la estabilización del euro.

Además se permitió que los países no miembros de la Comunidad Europea pudieran participar a partir de 1994, en los programas educativos y el reconocimiento de títulos con fines profesionales (Uncetabarrenechea Larrabe, 2011). En 1995 se adhirieron a la UE Austria, Suecia y Finlandia, sumando un total de quince países.

Los posteriores Tratados, el Tratado de Ámsterdam en 1997, el Tratado de Niza en 2001 y el Tratado de Lisboa en 2007, no reformaron sustancialmente las bases de intervención de la UE en educación propuestas por el Tratado de Maastricht.

En el Tratado de Ámsterdam de 1997, se cambió la numeración de los tratados: el artículo 126 pasó a ser el artículo 149, y el artículo 127 a ser el artículo 150. Además el artículo 127 en relación a la formación profesional dejó el procedimiento de cooperación y, al igual que el artículo 126, adoptó el procedimiento de codecisión. Este tratado integraba en el derecho de la UE los acuerdos firmados en Schengen

(1985), que permitían la movilidad de ciudadanos europeos sin necesidad de presentar el pasaporte (Matarranz García, 2017). El Tratado de Niza no introdujo ninguna reforma en lo que respecta a educación.

En 1997 se desarrolló el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), un acuerdo entre los países miembros para asegurar la estabilidad económica en la zona euro para evitar que el déficit presupuestario excesivo de un Estado penalice a otros. Este pacto «se basa en dos pilares centrales: la supervisión multilateral de la disciplina fiscal de cada país y el procedimiento de déficit excesivo, que prevé sanciones en contra de aquellos países incumplidores» (Maria Chiodi, 2015, nota a pie de página).

En 2004 se adhirieron Chipre, República Checa, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia y Estonia, seguidos de Bulgaria y Rumanía en 2007 (Pérez Ordaz, 2010).

Cabe resaltar el interés que tuvo el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Constitución Europea o Tratado Constitucional) en 2004, que finalmente no fue aprobado y que pretendía sustituir a los anteriores. Este tratado pretendía introducir grandes novedades en el ámbito educativo y avanzar hacia una Política Educativa comunitaria.

Por último, el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 y ratificado por los 27 Estados miembros, y en vigor desde 2009 hasta la actualidad, supuso una reforma del funcionamiento de la UE modificando el Tratado de la UE de 1992 firmado en Maastricht y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCCE) firmado en Roma en 1957. Este tratado buscaba que la UE fuera más democrática

y transparente, y que pudiera posicionarse como una potencia mundial (Matarranz García, 2017).

Este tratado recoge el funcionamiento y la organización de la UE, y está compuesto por tres instrumentos normativos:

- La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que como su nombre indica recoge los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos
- El Tratado de la Unión Europea (TUE), compuesto por 55 artículos.
- El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), formado por 358 disposiciones, que recoge el funcionamiento de la UE y determina los ámbitos y condiciones en que la UE ejerce sus competencias.

En la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, el artículo 14 relativo al derecho a la educación establece (2007/C 303/01, p. 5):

- Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente.
- Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria.
- Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto de los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cuyas principales modificaciones fueron el Título X, *Política Social*, del TCE, pasa a Título XII, bajo el nombre *Educación, Formación Profesional, Juventud y Deporte*, el artículo 149 relativo a educación del TCE pasa a ser el artículo 165, y el artículo 150 de formación profesional al artículo 166, pero su contenido no se modifica.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece cuatro tipologías de competencias de este organismo (Maria Chiodi, 2015, p. 168):

- Exclusivas: solo la UE podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes (los Estados únicamente podrán hacerlo si son facultados por la UE o para aplicar actos de la UE).
- Compartidas: la UE y los Estados podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. Los Estados ejercerán su competencia en la medida en que la UE no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercer la suya.
- De apoyo: competencia de la UE para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados.
- Otras de coordinación.

Este tratado tanto en su primera versión y posteriores, como en su versión consolidada de 2016, establece que la educación se enmarca dentro de la tipología de competencias *de apoyo*, por lo tanto la UE tendrá competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar y complementar las acciones de los Estados miembros en el campo de educación, formación profesional, juventud y deporte (2016/C 202/01).

Finalmente resaltamos el TUE en el Título III relativo a *Disposiciones sobre las Instituciones*, en el que especifica las instituciones que conforman la UE, las cuales son (2016/C 202/01):

- El Parlamento Europeo: ejerce conjuntamente con el Consejo la función legislativa y presupuestaria, y funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en los tratados. Está compuesto por los representantes de los ciudadanos de la UE, por lo que representa a los ciudadanos. Elige al Presidente de la Comisión.
- El Consejo Europeo: da a la UE los impulsos necesarios para su desarrollo y define sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejerce función legislativa. Está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Representa a los Gobiernos de los Estados miembros.
- El Consejo: ejerce conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejerce funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los tratados. Está compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto.
- La Comisión Europea: representa los intereses de la UE y propone legislación. Vela por que se apliquen los tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de estos. Supervisa la aplicación del Derecho de la UE bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Ejecuta el presupuesto y gestiona los programas. Ejerce asimismo funciones de coordinación, ejecución y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en los tratados.

- El Tribunal de Justicia de la Unión Europea: garantiza el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los tratados. Es el órgano de control del Derecho comunitario europeo.
- El Banco Central Europeo: controla la moneda única europea.
- El Tribunal de Cuentas: comprueba que los fondos de la UE, que proceden de los contribuyentes, se recauden adecuadamente y se emplean de forma legal, económica y para el propósito previsto (Pérez Ordaz, 2010).

Además la UE tiene dos Órganos que son (Pérez Ordaz, 2010, p. 7):

- Comité de las Regiones: organismo consultivo integrado por representantes de las autoridades regionales y locales de Europa.
- Comité Económico y Social Europeo (CESE): organismo consultivo que ofrece asesoramiento especializado a las instituciones de la UE.

Los órganos encargados de adoptar legislación en la UE, son el Consejo y el Parlamento Europeo. En la toma de decisiones, existe un protagonismo dividido entre el Consejo y la Comisión, ya que la Comisión es el organismo que emite los documentos no vinculantes, de reflexión sobre diferentes áreas, incluida la educación, y el Consejo, es el organismo que toma las decisiones finales y el que emite los documentos vinculantes (Matarranz García, 2017).

La Comisión Europea, al poder proponer legislación, es la única institución con capacidad de elaborar *proyectos de ley* a nivel europeo, que presenta al Consejo de Ministros, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones (Ponce Esteban, 2003). Es frecuente que la Comisión anuncie sus iniciativas mediante

comunicaciones o Libros Blancos y Libros Verdes, en los que abre debate en torno a sus proyectos, dirigidos a los órganos comunitarios y a los Estados miembros, pero no son vinculantes para los mismos (Ponce Esteban, 2003).

Por último, en 2014 Croacia se adhiere a la UE, y desde ese momento esta queda constituida por un total de 28 países, hasta que en 2016 Reino Unido convocó un referéndum donde el 51,9 % de los votantes apoyó abandonarla, iniciando un proceso conocido como *Brexit* por el que Reino Unido en 2019 debía abandonar la UE.

3.2. Acciones desarrolladas por la Unión Europea en el ámbito de la Educación Superior

3.2.1. El Proceso Bolonia (1999) y el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES)

La primera acción en el ámbito de la política de educación superior realizada por la UE, a parte de los programas plurianuales como por ejemplo el programa Erasmus, comentados en el apartado anterior, fue la creación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES).

El primer referente de la creación del EEES lo situamos en la declaración conjunta de La Sorbona, firmada el 25 de mayo de 1998 en París, para la armonización del diseño de Sistemas de Educación Superior Europeos, a cargo de los cuatro ministros representantes de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido. En la Declaración de La Sorbona (1998), los ministros de Educación de los países comentados de-

cidieron armonizar sus sistemas de educación superior, creando el Espacio Europeo de Educación Superior y dejando a libre elección la unión del resto de países europeos. Además, comentaron establecer un sistema de educación superior compuesto por dos ciclos, que permitiera comparaciones, el sistema de créditos ECTS (Sistema Europeo de Transferencia de Créditos), que permitiera la convalidación de créditos, y el reconocimiento de cualificaciones obtenidas en la enseñanza superior europea.

La unión del resto de países al proyecto EEES ocurrió en 1999 en la Declaración de Bolonia, donde se firman los acuerdos para construir el EEES por 29 ministros de Educación de diferentes países europeos, y también otros como Rusia y Turquía. Este proceso es comúnmente conocido como Proceso Bolonia. Se trataba de una declaración conjunta, que daba inicio a un proceso de convergencia en políticas de educación superior. A la Declaración de Bolonia también se unieron la Declaración de los estudiantes de Göteborg (2001).

La Declaración de Bolonia, además de apoyar los principios generales de la Declaración de La Sorbona (1998), comprometía a los Estados participantes a conseguir antes de 2010 los siguientes objetivos, los cuales se consideraban primordiales para el establecimiento del Espacio Europeo de Educación Superior y para incrementar la competitividad internacional del sistema europeo de educación superior (Declaración de Bolonia, 1999, p. 3):

- La adopción de un sistema de títulos de sencilla legibilidad y comparabilidad, a través de la introducción del Diploma

Supplement, con tal de favorecer la *employability* ('ocupabilidad') de los ciudadanos europeos y la competitividad internacional del sistema europeo de enseñanza superior.

- La adopción de un sistema basado esencialmente en dos ciclos principales, respectivamente de primer y segundo nivel. El acceso al segundo ciclo precisa de la conclusión satisfactoria de los estudios de primer ciclo, que duran un mínimo de tres años. El título otorgado al final del primer ciclo será utilizable como cualificación en el mercado laboral europeo. El segundo ciclo debe conducir a un título de máster o doctorado como en muchos países europeos.
- El establecimiento de un sistema de créditos —como el modelo ECTS— como medio de promover la movilidad de estudiantes. Los créditos también pueden adquirirse en otros contextos, como la formación permanente, siempre que estén reconocidos por las universidades receptoras en cuestión.
- La promoción de la movilidad; mediante la eliminación de los obstáculos para el pleno ejercicio de la libre circulación con especial atención a lo siguiente:
 - Para los estudiantes: el acceso a oportunidades de estudio y formación, y a servicios relacionados.
 - Para profesores, investigadores y personal técnico-administrativo: el reconocimiento y valorización de períodos de investigación en contextos europeos relacionados con la docencia y la formación, sin perjuicio para los derechos adquiridos.

- La promoción de una colaboración europea en la garantía de calidad con vistas al diseño de criterios y metodologías comparables.
- La promoción de las dimensiones europeas necesarias en la enseñanza superior, sobre todo en lo que respecta al desarrollo curricular, colaboración interinstitucional, planes de movilidad y programas integrados de estudio, formación e investigación.

La Declaración Bolonia suponía por lo tanto, un impulso al desarrollo del EEES, así como alcanzar una mayor compatibilidad, comparabilidad e internacionalización de los sistemas de educación superior europeos. A raíz de esta declaración cada dos años se reunían los ministros europeos en funciones de la Educación Superior para llevar un seguimiento del Proceso Bolonia e ir adoptando algunas medidas que impulsaran el EEES. Resaltemos algunas de las más relevantes, que introdujeron reformas importantes.

La primera reunión tuvo lugar en 2001 en Praga, en la que se estudió el desarrollo alcanzado del EEES en sus dos primeros años y se establecieron direcciones y prioridades para los próximos años (Declaración de Praga, 2001). También se propusieron, además de los objetivos planteados en la Declaración de Bolonia, la promoción del aprendizaje a lo largo de toda la vida.

El 19 de septiembre de 2003 los Ministros de Educación Superior de 33 países se reunieron en Berlín para analizar los progresos del EEES y los objetivos de la Declaración de Bolonia. En dicho encuentro se vuelve hablar de la necesidad de incrementar la competitividad en

el ámbito internacional, pero se resalta que dicho objetivo debe estar en equilibrio con la consideración de la educación superior como un bien de responsabilidad pública, cuyo objetivo es preservar la riqueza cultural europea.

En esta reunión se analiza cada uno de los objetivos planteados y trazan algunas acciones adicionales, entre ellas, añadir, sobre los dos ciclos principales planteados en educación superior (grado y máster), un tercer ciclo: el doctorado, desde el que se pueda desarrollar la investigación, puesto que es una parte integral de la educación superior en Europa, y establecer relaciones con el Espacio Europeo de Investigación (EEI).

Además, en el caso de la garantía de la calidad de la ES, se establece que, para 2005, los sistemas de garantía de calidad nacionales debían incluir (Comunicado de Berlín, 2003, p. 3):

- Definición de las responsabilidades de los cuerpos e instituciones involucradas.
- Evaluación de programas o instituciones, incluyendo asesoramiento interno, revisiones externas, participación de estudiantes y publicación de los resultados.
- Sistema de acreditación, certificación o procedimientos similares.
- Participación internacional, cooperación y *networking*.

Invitando a la Asociación Europea para la Garantía de la Calidad en la Educación Superior (ENQA, por su nombre en inglés European

Association for Quality Assurance in Higher Education), en cooperación con el EUA (Asociación de Universidades Europeas), el EURASHE (Asociación Europea de Instituciones de Educación Superior) y el ESIB (Unión Nacional de Estudiantes de Europa), los denominados E4, a desarrollar un conjunto de directrices, criterios y procedimientos para la garantía de la calidad en educación superior. Nos detendremos a explicar brevemente cuándo surge el ENQA por el papel especialmente relevante que tiene en el campo de la educación superior europea.

El ENQA se remonta a los años 90, cuyo principal antecedente fue la puesta en marcha de los «proyectos piloto europeos para la evaluación de la educación superior». En el año 2000 fue cuando los siete países participantes de dicho proyecto junto con la Comisión Europea, sintieron la necesidad de crear una organización para el ámbito europeo que permitiera abordar de un mismo modo el aseguramiento de la calidad de la educación superior en los diferentes sistemas de enseñanza superior europeos. Actualmente, el ENQA sigue teniendo una notable influencia y su papel cada día es más relevante en el aseguramiento de la calidad de ES europea.

Uno de los principales hitos del ENQA se dio cuando publicó el informe en 2005 *Criterios y Directrices para la Garantía de la Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior* (ESG, por su nombre en inglés *Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area*), redactado conjuntamente por los E4 (ENQA-EUA-EURASHE-ESIB), donde se establecían diferentes

criterios para la garantía de la calidad tanto interna como externa, también para las agencias externas; todos ellos acompañados de directrices que podemos encontrar en el documento (ENQA, 2005).

- *Criterios y directrices europeas para la garantía interna de la calidad de la educación superior* (ENQA, 2005):
 - Política y procedimientos para la garantía de calidad. Las instituciones deben desarrollar e implantar una estrategia para la mejora continua de la calidad.
 - Aprobación, control y revisión periódica de los programas y los títulos.
 - Evaluación de los estudiantes. Los estudiantes deben ser evaluados utilizando criterios, normativas y procedimientos que se hayan publicado y se apliquen de modo coherente.
 - Garantía de calidad del profesorado. Disponer de medios para garantizar que el profesorado está cualificado y es competente.
 - Recursos de aprendizaje y apoyo a los estudiantes.
 - Sistemas de información. Las instituciones deben recopilar y analizar la información pertinente para la gestión eficaz, como por ejemplo: progresión de estudiantes y tasas de éxito; empleabilidad de egresados; satisfacción de los estudiantes, etc.

- Las instituciones deberían publicar regularmente información actualizada sobre los programas y estudios que ofrecen.

- *Criterios y directrices europeas para la garantía externa de la calidad de la educación* (ENQA, 2005):
 - Utilización de procedimientos de garantía interna de calidad.
 - Desarrollo de procesos de garantía externa de calidad.
 - Criterios para las decisiones.
 - Procesos adecuados a su propósito.
 - Informes publicados y redactados en un estilo claro y de forma accesible.
 - Procedimientos de seguimiento.
 - Revisiones periódicas.
 - Análisis de todo el sistema.

- *Criterios y directrices europeas para las agencias de garantía externa de la calidad* (ENQA, 2005):
 - Utilización de procedimientos de garantía externa de calidad para la educación superior.
 - Rango oficial. Las agencias deben ser reconocidas por las autoridades públicas.
 - Actividades. Las agencias deben llevar a cabo actividades de garantía externa de calidad (en el ámbito institucional o de programas) de una manera regular.
 - Las agencias deben disponer de recursos adecuados.
 - Las agencias deben tener unas metas y objetivos claros en su trabajo.
 - Deben ser independientes.

- Los procesos, criterios y procedimientos utilizados por las agencias deben definirse previamente y estar disponibles públicamente.
- Deben disponer de procedimientos para rendir cuentas.

Todos estos criterios servían de marco de referencia común, pero se resaltaba que la responsabilidad primera de la garantía de calidad estaba en las propias IES, reconociendo su autonomía institucional. Por ello, se proponía unos criterios de calidad interna, pero además, para poder componer un sistema de calidad en el ámbito nacional, era necesaria la acción de una agencia externa. El fin principal del conjunto de estos criterios era mejorar la educación que ofrecen las IES, apoyar a las IES en la gestión y mejorar su calidad; proporcionar una base para las agencias de calidad; y hacer posible que la garantía externa sea más transparente (ENQA, 2005).

En la siguiente Conferencia de Ministros Europeos de Educación Superior, celebrada el 19 y 20 de mayo de 2005 en Bergen, se unieron cinco países (Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldavia y Ucrania) más al proceso Bolonia, y se volvieron a reevaluar los avances de los objetivos de la Declaración de Bolonia. Como aspecto relevante de este comunicado, se adoptaron los estándares y directrices para la garantía de la calidad del EEES que habían sido propuestos por el ENQA en el informe de 2005, en conjunto con los E4.

En 2006 la Comisión Europea creó el Marco Europeo de Cualificaciones (EQF, en sus siglas inglesas) para el aprendizaje permanente

como instrumento para garantizar la transparencia de las cualificaciones y así poder conseguir, como propuso el Consejo Europeo de Barcelona de 2002, hacer de los sistemas de educación y formación europeos una referencia de calidad mundial para 2010 (COM [2006] 479). Este marco permitía reconocer las cualificaciones de diferentes países en el mercado de trabajo.

En 2007 aconteció el tercer encuentro de ministros de Educación en torno al EEES, que tuvo lugar en Londres, en el que se incluyó la dimensión económica, donde se referían a la misma como el uso efectivo de recursos públicos y privados que afectan a la equidad en el acceso a la universidad.

La siguiente reunión tuvo lugar en Lovaina (Bélgica) el 28 y 29 de abril de 2009, en la que revaluaron los progresos del Proceso Bolonia y establecieron las prioridades del EEES para la próxima década que culminaría en el 2020, entre las que destacamos: alcanzar una mayor calidad en los sistemas de educación europeos; mantener la financiación pública para garantizar el acceso equitativo; seguir aumentando la movilidad de los estudiantes y los investigadores en el EEES; e internacionalizar las actividades de las IES europeas.

Las tres reuniones siguientes en Budapest en 2010, Bucarest en 2012, y Everán en 2015 continuaron evaluando los progresos e insistiendo en trabajar las líneas expuestas para el horizonte 2020.

La última conferencia ministerial hasta la fecha tuvo lugar en París el 24 y 25 de mayo de 2018, y destacó como actividades prioritarias para los próximos años:

- Un enfoque inclusivo e innovador del aprendizaje y la enseñanza.
- Cooperación transnacional integrada en materia de enseñanza superior, investigación e innovación.
- Garantía de un futuro sostenible a través de la educación superior.

Junto a las reuniones se crearon planes de trabajo cada tres años sobre los objetivos a conseguir en ese período de tiempo. Para el seguimiento de los planes de trabajo y la supervisión del Proceso Bolonia, se creó el Grupo de Seguimiento de Bolonia (BFUG), que al mismo tiempo es la estructura ejecutiva que apoya el Proceso Bolonia, y que entró en vigor en 1999. El BFUG está compuesto por los 48 países miembros y la Comisión Europea, además de asociaciones y técnicos de Eurostat o Eurydice. El BFUG se encarga de (*Bologna Process*, s. f.):

- Preparar las conferencias ministeriales, foros de política.
- Supervisar el Proceso de Bolonia.
- Adelantar asuntos que no necesiten ser decididos por los ministros o que hayan sido delegados por los ministros.

Además en el comunicado de París se adoptó un enfoque estructurado de apoyo entre pares basado en la solidaridad, la cooperación y el aprendizaje mutuo. Estableciéndose junto con el BFUG, otro organismo de coordinación: el Grupo de Coordinación e Implementación

de Bolonia (BICG), a fin de organizar tres grupos de pares para cada uno de los compromisos mencionados.

Cabe resaltar que en el proyecto de EEES podía participar cualquier país, fuera o no miembro de la UE, y en la actualidad en el Espacio Europeo de Educación Superior participan los 27 países de la UE, además de otros como Rusia y Turquía, sumando un total de 49 países. Además como hemos señalado al principio, la UE no es principal actor del proceso de reforma del EEES, sino que el proceso se llevó a cabo conjuntamente por los ministros de Educación Superior de los países participantes desde 1999.

Por último, a modo resumen mencionamos los cuatro instrumentos finalmente desarrollados que daban la posibilidad de construir un EEES que permitía la movilidad de estudiantes, el reconocimiento de títulos y la comparabilidad de estudios:

- El Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos (ECTS, en sus siglas en inglés): era un sistema centrado en el estudiante que permitía medir la carga de trabajo para la consecución de los objetivos de un programa de estudio. Dichos objetivos quedaban especificados en términos de resultados y competencias a adquirir. La carga de trabajo de los ECTS se basaba en un total de 60 créditos para un estudiante a tiempo completo durante un curso académico, divididos en asistencia a clase, seminarios, estudio personal, preparación de exámenes, etc. Esto permitía que los programas de estudio fueran fácilmente comprensibles y comparables para todos los estudiantes,

facilitando al mismo tiempo la movilidad y el reconocimiento académico. Este sistema se adoptó en 1989 con el programa Erasmus, y desde la Declaración de Bolonia se convirtió en un sistema de acumulación que se aplicaría a nivel institucional (Comisión Europea, 2004).

- El Suplemento Europeo al Título (SET): es un documento que acompaña a cualquier título universitario oficial y que incluye información personalizada de los estudios cursados, resultados y nivel de titulación, facilitando a las universidades el reconocimiento académico y profesional de los estudios cursados.
- Estructura de los estudios de educación superior en tres ciclos: Grado, Máster y Doctorado. El primer ciclo (Grado) con un total de 240 créditos ECTS, correspondiente a unos cuatro años de formación. El segundo ciclo de posgrado (Máster), que sería de 60 o 120 créditos ECTS, de una duración de uno o dos años de formación. Por último, un tercer ciclo entre tres o cuatro años de formación, que se refiere a los estudios de doctorado.
- Mecanismos de acreditación de la calidad. Entre los que cabe destacar el ENQA.

3.2.2. Primera década (2000-2010) a partir del Consejo Europeo de Lisboa (2000)

3.2.2.1. El Consejo Europeo de Lisboa (2000). Estrategia Lisboa

El conocimiento y la formación han sido dos aspectos clave desde que el Consejo Europeo celebrado el 23 y 24 de marzo del 2000 en Lisboa, se propusiera como objetivo estratégico para la década de 2010

convertir a la UE en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social (Consejo Europeo de Lisboa, 2000). Para ello desarrolló una estrategia global de política económica y social, denominada Estrategia Lisboa, que servía de marco para que los Gobiernos europeos pudieran dar respuesta a los diferentes retos a los que se enfrentaban. Iba acompañada de dos planes estratégicos Educación y Formación 2010 (ET 2010, por sus siglas en inglés *Education and Training*) y el marco Educación y Formación 2020 (ET 2020, por sus siglas en inglés *Education and Training*).

La Estrategia Lisboa para la consecución del objetivo estratégico se centraba principalmente en tres cuestiones principales (Consejo Europeo de Lisboa, 2000, p. 2):

- Preparar el paso a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento mediante la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de I+D, así como mediante la aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación, y la culminación del mercado interior.
- Modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social.
- Mantener las sólidas perspectivas económicas y las expectativas favorables de crecimiento mediante la aplicación de un conjunto de medidas políticas macroeconómicas adecuadas.

La primera línea de acción centrada en la investigación y desarrollo se basaba en que en el paso a una economía y sociedad del conocimiento, se argumentaba que la investigación y el desarrollo se convertían en dos piezas clave para el crecimiento económico. De este modo, el Consejo Europeo solicitó que los Estados miembros, la Comisión y el Consejo establecieran el Espacio Europeo de Investigación en 2010 con algunas directrices a seguir como el establecimiento para 2001 de una red de centros de excelencia en I+D, el incremento de la inversión privada en I+D, la creación de una serie de indicadores que permitiera medir los resultados, el fomento de la movilidad de investigadores y la atracción de talentos en Europa, etc., (Consejo Europeo de Lisboa, 2000). Sin lugar a duda, las universidades al ser los principales centros de desarrollo de conocimiento e investigación, se convertían en aspectos fundamentales a los que afectarían estas consideraciones y propuestas.

Dos años más tarde el Consejo Europeo de Barcelona celebrado el 15 y 16 de marzo de 2002 se justificó que para poder acortar las distancias de la UE con sus principales competidores, era necesario un doble objetivo para la investigación: aumentar el gasto global en I+D e innovación en la UE hasta alcanzar el 3 % del PIB para 2010 y lograr que dos tercios de estos nuevos fondos provengan del sector privado (Consejo Europeo de Barcelona, 2002). Este objetivo afectaba directamente a los niveles de inversión de las universidades, por ser uno de los principales centros desde los que se desarrolla la actividad investigadora. El Consejo Europeo de Barcelona acogió satisfactoriamente el

programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa para 2010, y en particular estableció como objetivo convertir a los sistemas de educación y formación europeos en una referencia de calidad mundial para 2010. Estableciendo como principios básicos para ello: la mejora de la calidad, la facilitación del acceso universal y la apertura a una dimensión mundial (Consejo Europeo de Barcelona, 2002).

En la misma Estrategia Lisboa se especificó que se requería modernizar el modelo social europeo a través de una mayor inversión en capital humano e instaba a los Estados miembros a que consiguieran el siguiente objetivo: un aumento anual considerable de la inversión per cápita en recursos humanos (Consejo Europeo de Lisboa, 2000). Este objetivo sin lugar a duda, significaba una mayor inversión económica en educación terciaria, porque era el sector principal que permitía una mano de obra suficientemente cualificada para atender las demandas de la denominada *sociedad del conocimiento*.

Todas estas propuestas fijaban modificaciones en políticas de I+D y de educación superior, y convertían a la investigación y a la educación superior en los principales elementos de competitividad en la sociedad de conocimiento. Desde ese momento, los niveles de inversión en educación superior y la calidad de los sistemas de educación superior, se convirtieron en cuestiones centrales de la UE, dando lugar al desarrollo de numerosos planes de acción y de trabajo, centrados en la consecución de esos objetivos. No solo se aprobaron programas de acción, sino también, desde la Comisión Europea, se elaboraron docu-

mentos que se centraban en ir definiendo las nuevas necesidades y retos de los sistemas de educación superior, y mediante recomendaciones a los Estados se especificaba cómo ir haciendo frente a los mismos.

Los dos planes de acción en el ámbito educativo desarrollados por la Estrategia Lisboa: el primero de ellos Educación y Formación 2010 que comprendía de 2000 hasta 2010; y más tarde se aprobó en base a los logros del ET 2010 el plan de acción Educación y Formación 2020 de 2010 a 2020. Ambos suponen una continuidad de las conclusiones adoptadas por el Consejo en 2009 y se centran en cuatro objetivos estratégicos que deben adoptarse para 2020 (Consejo Europeo, 2010b): hacer realidad el aprendizaje permanente y la movilidad; mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación; promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa; e incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación. En nuestro trabajo, centrándonos en nuestro objeto de estudio, las políticas de educación superior, nos vamos a centrar en recoger lo establecido en cada plan de acción en relación a mejorar la calidad y eficacia de la educación y la formación.

3.2.2.2. El Método Abierto de Coordinación (MAC)

Para el desarrollo de ambos planes de acción, centrados en la consecución de objetivos en el ámbito de educación y formación, el Consejo Europeo de Lisboa (2000) introdujo el Método Abierto de Coordinación (MAC). El MAC servía como guía y coordinación entre el Consejo Europeo y los Estados miembros para garantizar la dirección

estratégica y el cumplimiento de los mandatos. Este método estaba diseñado para facilitar la coordinación de políticas en algunos sectores de los países miembros y suponía (Consejo Europeo de Lisboa, 2000):

- Establecer directrices para la Unión combinadas con calendarios específicos para lograr los objetivos que establezcan a corto, medio y largo plazo;
- Establecer, cuando proceda, indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos, cotejados con los mejores que existan y adaptados a las necesidades de los distintos Estados miembros y sectores como método de comparación de las prácticas idóneas;
- Plasmar estas directrices europeas en medidas de política nacional y regional, estableciendo objetivos específicos y dando los pasos adecuados, sin perder de vista las diferencias nacionales y regionales;
- Organizar periódicamente controles y evaluaciones entre homólogos como procesos de aprendizaje mutuo.

El MAC respetaba el principio de subsidiariedad y tenía como pretensión que los Estados miembros aprendieran unos de otros, con el fin de lograr el objetivo estratégico. Se trataba de una forma de cooperación voluntaria y de carácter no vinculante. La Comisión Europea definía el MAC del siguiente modo:

Se basa en una evaluación sistemática de los progresos realizados en la materialización de tales objetivos, lo que permite a los Estados

miembros establecer una comparación entre sus respectivos esfuerzos y aprender de la experiencia ajena. (COM [2001] 428, p. 18)

El MAC se consideró como un sistema apto para «minimizar la pérdida de control por parte de los Gobiernos nacionales en asuntos políticamente sensibles, restringiendo el poder de decisión de la UE y evitando que las instituciones comunitarias se superpusieran a las nacionales» (Maria Chiodi, 2015, p. 140). El mecanismo de coordinación había sido previamente aplicado en el marco de política de empleo, así como en el campo económico, tras el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997, para garantizar la disciplina fiscal de la zona euro (Maria Chiodi, 2015).

De hecho, en 2001 la Comisión Europea publicó el Libro Blanco *La gobernanza europea*, en el que propone un primer paquete de medidas para mejorar la gobernanza de la UE y, entre ellas, con el objetivo de mejorar las normativas y resultados, se propone como medio eficaz para ello, en los ámbitos de acción comunitaria, la utilización del MAC. En el caso de la educación, ámbito en el que no puede legislar, señala que mediante el MAC, se pueden definir los futuros objetivos de los sistemas de educación nacionales (COM [2001] 428).

El MAC se despliega en torno a cuatro pasos articulados entre sí:

- 1) Definición y aprobación de objetivos comunes por parte del consejo de la UE, junto con una hoja de ruta para conseguirlos.
- 2) Identificación de indicadores cualicuantitativos y de parámetros de referencia entendidos como herramientas para comparar las mejores prácticas (Directrices Integradas).

- 3) La trasposición de esas orientaciones comunes a las políticas nacionales a través de Planes Nacionales de Reforma (PNR).
- 4) Actividad periódica de monitoreo, comprobación y evaluación comparativa entre pares (aprendizaje recíproco).

La UE lo define como un *derecho indicativo* donde de forma intergubernamental, se hace política de aquellos ámbitos donde la UE no puede adoptar medidas legislativas porque son competencia de los Estados miembros, como es el caso de la educación.

Este método se basa en la determinación de las preocupaciones y de los objetivos comunes, en la divulgación de las prácticas correctas y en la medida de los progresos, tomada mediante instrumentos acordados, comparando los éxitos obtenidos tanto en los países europeos como en el resto del mundo (2002/C 142/01, p. 3)

En base a lo establecido por el Consejo Europeo de Lisboa, la Comisión Europea elaboró un primer informe sobre «futuros objetivos precisos en los sistemas educativos» en 2001 que más tarde fue negociado por los Estados miembros y en el que se establecieron un total de cinco objetivos a conseguir mediante el MAC: mejorar la calidad del aprendizaje en Europa; facilitar y ampliar el acceso al aprendizaje a cualquier edad; actualizar la definición de capacidades básicas de acuerdo con la sociedad de conocimiento; abrir la educación y la formación al entorno local, a Europa y al mundo; y aprovechar al máximo los recursos (COM [2001] 59).

3.2.2.3. Marco Estratégico Educación y Formación 2010 (ET 2010)

En relación a la Estrategia Lisboa, en el ámbito de educación el Consejo en 2001 adoptó un informe final sobre los «futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación» que fue aprobado por el Consejo Europeo de Estocolmo en marzo de 2001 y en el que se fijaban finalmente tres objetivos estratégicos generales para los sistemas de educación y formación a conseguir en el horizonte 2010, así como los resultados que esperaban conseguirse en cada uno de ellos (5680/91 EDU 18):

- Objetivo 1: mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y formación en la UE. Los resultados esperados:
 - Dar acceso a todas las escuelas a Internet y a los recursos multimedia antes de que termine el año 2001.
 - Conseguir que todos los profesores necesarios cuenten con las competencias adecuadas para el uso de estas tecnologías al término del año 2002.
 - Lograr un incremento anual considerable de la inversión per cápita en recursos humanos.
- Objetivo 2: facilitar el acceso de todos a los sistemas de educación y formación.
- Objetivo 3: abrir los sistemas de educación y formación a un mundo más amplio. Los resultados esperados:
 - Fomentar la formación de los jefes de empresa y de los trabajadores por cuenta propia.

- Fomentar el aprendizaje de dos lenguas de la UE distintas de la o las lenguas maternas durante un período mínimo de dos años consecutivos.
- Favorecer la movilidad de estudiantes, profesores y personal de formación e investigación.

Estos tres objetivos estaban orientados a dar respuesta a los retos que supone la sociedad del conocimiento y la globalización, y constituían el primer plan de acción en Educación y Formación para el horizonte 2010 (ET 2010), y el primer documento oficial que presentaba un enfoque europeo sobre políticas nacionales de educación y formación en la UE.

La puesta en práctica de los objetivos se mediría a través del Método Abierto de Coordinación, tal y como había propuesto el Consejo de Lisboa (2000). Por lo tanto, se requería del establecimiento de indicadores que permitieran la medición de los resultados, así como puntos de referencia para el intercambio de experiencias. Para ello, se elaboró el programa de trabajo detallado.

El Programa de Trabajo Detallado para los futuros objetivos de los sistemas de educación y formación fue presentado por el Consejo (Educación) y la Comisión conjuntamente al Consejo Europeo en marzo de 2002 en Barcelona y, en él, se establecía la Educación y Formación como uno de los ámbitos prioritarios de la Estrategia Lisboa.

En el programa detallado elaborado por el Consejo y la Comisión el 14 de febrero de 2002, se desglosaban los tres objetivos clave en trece objetivos concretos, acompañados de un total de cuarenta y dos

cuestiones clave para conseguir dichos objetivos, y setenta y nueve indicadores para su evaluación. Establecía los indicadores para evaluar los progresos en cada objetivo concreto y los temas para el intercambio de experiencias de buenas prácticas, y, en su caso, la evaluación entre homólogos. Los indicadores los desarrollaba la Comisión Europea, en cooperación con Eurostat, Eurydice y Cedefop, junto con organizaciones internacionales como la OCDE (COM [2002] 629).

Recogemos los tres objetivos generales con sus trece objetivos concretos planteados en el programa de trabajo detallado (2002/C 142/01):

- Objetivo 1: mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y formación en la UE. Objetivos concretos:
 - Objetivo 1.1: mejorar la educación y la formación de profesores y formadores.
 - Objetivo 1.2: desarrollar las aptitudes necesarias para la sociedad del conocimiento.
 - Objetivo 1.3: garantizar el acceso de todos a las TIC.
 - Objetivo 1.4: Aumentar la matriculación en los estudios científicos y técnicos.
 - Objetivo 1.5: aprovechar al máximo los recursos.

- Objetivo 2: facilitar el acceso de todos a los sistemas de educación y formación.
 - Objetivo 2.1: un entorno de aprendizaje abierto.
 - Objetivo 2.2: hacer el aprendizaje más atractivo (a lo largo de la vida).

- Objetivo 2.3: promoción de la ciudadanía activa, la igualdad de oportunidades y la cohesión social.
- Objetivo 3: abrir los sistemas de educación y formación a un mundo más amplio.
 - Objetivo 3.1: reforzar los lazos con la vida laboral y la investigación, y con la sociedad general.
 - Objetivo 3.2: desarrollar el espíritu empresarial.
 - Objetivo 3.3: mejorar el aprendizaje de idiomas extranjeros.
 - Objetivo 3.4: aumentar la movilidad y los intercambios.
 - Objetivo 3.5: reforzar la cooperación europea.

De los tres objetivos estratégicos, destacamos el objetivo 1, *Mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas de educación y formación*, dentro del mismo el objetivo 1.5, *Aprovechar al máximo los recursos*, en el cuál como cuestiones claves a abordar propone (2002/C 142/01, p. 10):

- 1) Incrementar la inversión en recursos humanos y asegurar a la vez una distribución equitativa y eficaz de los recursos disponibles, con el fin de posibilitar un acceso generalizado a la educación y la formación y mejorar la calidad de las mismas;
- 2) Apoyar el desarrollo de sistemas de garantía de la calidad compatibles, respetando la diversidad europea;
- 3) Desarrollar las posibilidades de las asociaciones entre el sector público y el privado.

Como herramientas para evaluar los progresos, establece como instrumento cuantitativo el indicador «aumento de la inversión per cápita en recursos humanos», para el cual ofrece datos comparativos entre el gasto público en educación como % del PIB, de la media europea, la media de los tres mejores de la UE, los valores de Estados Unidos, y de Japón (2002/C 142/01). Los indicadores cuantitativos como el anterior, así como los del resto de objetivos, se medían mediante el cuadro que se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1

Modelo que usa la UE para el seguimiento de los indicadores cuantitativos para apoyar la aplicación de los objetivos utilizando el Método Abierto de Coordinación

Indicador	Niveles actuales			Progresos		Índices de referencia (cuando sean posibles)/ Criterios de referencia ⁽¹⁾	
	Media UE	Media de los 3 mejores (UE)	USA y Japón	2004	2010	Para 2004	Para 2010
Indicador							
Indicador							
Indicador							

Nota: (2002/C 142/01, p. 19).

El modelo anterior permitía supervisar el seguimiento de los objetivos concretos en educación y formación, así como los progresos realizados, en comparación la media de países de la UE, los tres mejores países de la UE, y con potencias mundiales como Estados Unidos y Japón. Este proceso, sin lugar a duda requería disponer de datos sobre estos indicadores a nivel nacional y, por lo tanto, comprometía a los

Estados miembros a comunicar sus avances o no en la consecución de los objetivos marcados.

El Programa de Trabajo Detallado establecía que en beneficio de los ciudadanos de la UE para 2010, se debería haber alcanzado lo siguiente en relación a la educación y la formación (2002/C 142/01, p. 3):

- Se llegará a la más alta calidad en cuanto a la educación y a la formación, y se considerará a Europa como una referencia mundial por la calidad y la pertinencia de sus sistemas de educación y formación y de sus instituciones.
- Los sistemas de educación y formación europeos serán lo suficientemente compatibles como para que los ciudadanos puedan pasar de uno a otro y aprovechar su diversidad;
- Las personas que posean títulos y conocimientos adquiridos en cualquier lugar de la UE podrán convalidarlos efectivamente en toda la Unión a efectos de sus carreras y de la formación complementaria;
- Los ciudadanos europeos de todas las edades tendrán acceso a la educación permanente;
- Europa estará abierta a la cooperación, en beneficio mutuo de todas las demás regiones, y deberá ser el destino favorito de los estudiantes, eruditos e investigadores de otras zonas del mundo.

Este conjunto de objetivos, los tres objetivos estratégicos generales, así como los objetivos que esperaban alcanzarse marcaron el inicio de una nueva fase en el desarrollo de la educación y la formación en la UE, puesto que estos objetivos compartidos, guiarían las reformas de las políticas de educación nacionales.

3.2.2.4. Comisión Europea. Comunicaciones y Agendas Educativas publicadas durante la primera década (2000-2010)

La Comisión Europea desde la celebración del Consejo de Lisboa de 2000, publicó una serie de comunicaciones con recomendaciones a los Estados miembros, sobre la consecución de los objetivos propuestos en ET 2010, y muchos de ellos centrados en el ámbito de educación superior que expondremos según su orden de publicación.

La primera comunicación de la Comisión Europea a destacar se publicó el 11 de septiembre de 2002 *Más investigación para Europa. Objetivo: 3 % del PIB* (COM [2002] 499), en la que ponía en evidencia que para poder convertir a la UE en la economía del conocimiento más competitiva del mundo, las inversiones en investigación y desarrollo e innovación (I+D+i) debían incrementarse hasta alcanzar niveles propios de las sociedades de conocimiento más competitivas del mundo, estableciendo alcanzar en 2010 un 3 % de inversión del PIB en I+D. Europa, en el año 2000, presentaba un porcentaje de inversión en I+D de un 1,9 % del PIB, frente a Estados Unidos que presentaba un valor de 2,7 % del PIB y Japón un 3 % del PIB, y este desfase se explicaba a una menor financiación del sector empresarial de la UE (COM [2002] 499). El sector empresarial en el año 2000 representaba un 72 % de las inversiones en I+D en Japón, un 67 % en Estados Unidos, y un 56 % en Europa (COM [2002] 499). Este objetivo había sido previamente fijado el 15 y 16 de marzo de 2002 en la reunión del Consejo Europeo de Barcelona como hemos resaltado anteriormente.

Al año siguiente en 2003 por parte de la Comisión Europea se publicó la comunicación *Invertir eficazmente en educación y formación:*

un imperativo para Europa (COM [2002] 779). En dicho informe la Comisión Europea presenta un nuevo paradigma de la inversión en educación y formación para la UE, una posición en consonancia con el objetivo estratégico fijado en el Consejo Europeo de Lisboa de 2000, y en relación con el objetivo concreto de «Aprovechar al máximo los recursos», incluido en el Programa de Trabajo Detallado adoptado en 2002. El nuevo paradigma de la inversión en educación y formación se planteaba para poder hacer frente a las nuevas exigencias de la sociedad del conocimiento, la globalización y la ampliación de la UE.

Este informe plantea que uno de los principales desafíos de la UE es que padece un déficit de financiación en recursos humanos, en especial de la inversión privada en ámbitos esenciales para la economía del conocimiento como la educación superior. Expone que el nivel de financiación privada de la educación y la formación constituye una de las principales diferencias entre el UE con sus principales competidores, Estados Unidos y Japón.

En total, la UE invierte mucho menos en enseñanza superior que los Estados Unidos. A pesar del aumento masivo de la participación y del consiguiente incremento sustancial del gasto público en enseñanza superior, el nivel actual de las inversiones totales (públicas y privadas) en la enseñanza terciaria en Europa sigue siendo netamente inferior al de los Estados Unidos. El desfase es, pues, mayor en este ámbito que en materia de investigación y desarrollo (1,9 % del PIB en la UE, frente a un 2,7 % en los Estados Unidos), ámbito este en el que la diferencia obedece principalmente a que las empresas europeas gastan menos en I+D. Dado el doble papel que desempeñan las universidades —enseñanza e investigación—, el déficit de financiación se deja sentir con más virulencia en ellas, dificultando los

esfuerzos de las universidades europeas por atraer a estudiantes e investigadores de otras partes del mundo y por invertir el sentido de la fuga de cerebros. (COM [2002] 779, p. 13)

De este modo, la Comisión justifica que el déficit de financiación tanto en educación superior como en investigación, en comparación con uno de sus principales competidores, Estados Unidos, se debe a los bajos niveles de inversión privada de la UE en estos sectores.

La Comisión en dicho informe muestra su preocupación ante la posibilidad de que no pueda alcanzar en 2010 el «Aumento anual considerable de la inversión per cápita en recursos humanos» solicitado en Lisboa y, dada la importancia de la educación y la formación en la sociedad del conocimiento, puede ponerse en peligro la consecución del objetivo estratégico que la UE fijó en Lisboa.

Por ello, propone un nuevo paradigma de inversión en educación y formación, centrado en combinar inversiones públicas con una orientación específica y un incremento del gasto privado (empresas y particulares) como complemento de la inversión pública (COM [2002] 779). Por lo tanto, se refiere, por un lado, a aprovechar más eficazmente los recursos públicos, planteando una asignación y gestión eficaz de los recursos, y, por otro lado, a poner a punto políticas e incentivos para fomentar una mayor inversión privada en la financiación de la educación superior. Puntualizando que el incremento de la inversión privada debería tenerse también en cuenta en el ámbito de I+D, en consonancia con el objetivo fijado en Barcelona de lograr un incremento en gasto de I+D y dos tercios de ese incremento sea asumido por el sector privado (COM [2002] 779).

Ese mismo año, la Comisión Europea publicó un segundo informe *El papel de las universidades en la Europa del conocimiento*, centrado en destacar y analizar el papel central que juegan las universidades en la sociedad y la economía del conocimiento, debido a su tradicional doble misión de enseñanza e investigación, a su papel cada vez más importante en la innovación, así como sus aportaciones a la competitividad de la economía y la cohesión social (COM [2003] 58). Este informe se focalizaba en realzar la necesidad de que Europa contara con universidades de excelencia para poder alcanzar el objetivo planteado en Lisboa de convertirse en la economía más competitiva del mundo basada en el conocimiento y en consonancia con el Consejo Europeo de Barcelona de 2002, poder convertir a los sistemas educativos europeos en una referencia de calidad mundial para 2010.

La Comisión analizaba el lugar en el que se encontraban las universidades europeas y destacaba que estas tenían menos atractivo y medios financieros que otros países desarrollados, citando como ejemplo las universidades de Estados Unidos, lo que ponía en cuestión su capacidad para competir y garantizar un nivel de excelencia. Asimismo, planteaba la necesidad de seguir eliminando obstáculos para favorecer la escasa movilidad de estudiantes en el ámbito europeo (COM [2003] 58).

La comunicación planteaba tres objetivos para poder convertir a las universidades europeas en una referencia a nivel internacional (COM [2003] 58, p. 13):

- Garantizar que las universidades europeas dispongan de recursos suficientes y duraderos, y los utilicen eficazmente.
- Reforzar su excelencia, tanto en materia de investigación como de enseñanza, concretamente mediante la creación de redes.
- Lograr una mayor apertura de las universidades hacia el exterior e incrementar su atractivo a escala internacional.

Estos tres objetivos se planteaban para conseguir convertir a las universidades en una referencia internacional, al igual que las de otros países desarrollados, como las universidades estadounidenses.

El primer objetivo se centraba principalmente en que las universidades de los Estados miembros aumentaran y diversificaran sus ingresos, especialmente los del sector privado, ya que era la principal diferencia con sus competidores; utilizaran más eficazmente los recursos disponibles; y logaran una mayor eficacia en la explotación de los resultados del trabajo científico. El segundo objetivo exponía que los Estados miembros debían crear las condiciones necesarias para la excelencia de sus universidades a través de: una planificación y financiación a largo plazo; contar con estructuras y prácticas de gestión eficaces, entre las que se destacaba que las universidades pudieran vincular la gratificación con los resultados; desarrollar una capacidad interdisciplinar en las universidades; desarrollar centros y redes europeas de excelencia; y contar con excelencia en los recursos humanos, es decir, de investigadores, profesores ingenieros y técnicos de alto nivel. En cuanto al tercer objetivo, las recomendaciones de la Comisión para alcanzarlo eran: conseguir una mayor apertura internacional atrayendo y

reteniendo a los mejores talentos; y fomentar la dimensión local y regional de las universidades.

En 2005, la Comisión publicó el documento *Movilizar el capital intelectual de Europa: crear las condiciones necesarias para que las universidades puedan contribuir plenamente a la estrategia de Lisboa*, en el que se volvía a hacer hincapié en que las universidades eran un elemento esencial para poder conseguir los objetivos de Lisboa y los motores del nuevo paradigma de la sociedad del conocimiento, y que seguían sin prestar las condiciones necesarias para responder a esas demandas (COM [2005] 152).

En el informe se planteaba el objetivo de «Reforzar los tres vértices del triángulo del conocimiento: la educación, la investigación y la innovación», en los cuales la universidad desempeña un papel decisivo, por lo que se requería invertir más y mejor en la modernización y calidad de las universidades europeas (COM [2005] 152).

La comunicación identificaba los tres principales retos a los que se enfrentaba la enseñanza superior europea: conseguir un nivel de calidad mundial, mejorar la gobernanza e incrementar y diversificar la financiación. Entre las dificultades que identificaba destacamos: vuelve a señalar la escasa financiación que sufren las universidades tanto en el ámbito de educación superior como en el de investigación; la existencia de pocas universidades europeas, a parte de un par de británicas, entre las mejores del mundo; escasos centros de excelencia en el ámbito mundial; la mala preparación de universidades europeas para ha-

cer frente a la competencia internacional en materia de prestigio, recursos o talento; y la existencia de una excesiva reglamentación en la vida académica que entorpecía su modernización y eficacia.

Como prioridades para guiar la modernización de las universidades europeas, la Comisión identifica: mejorar la capacidad de atracción, mejorando la calidad y excelencia de las universidades, y reforzando los recursos humanos; mejorar la gestión de las universidades mediante sistemas de rendición de cuentas por la calidad, la eficacia y la consecución de los objetivos marcados, y la fijación de prioridades estratégicas; y atraer más fondos para las universidades, mediante la contribución de los estudiantes y la industria.

El 27 de octubre de 2005, en Hampton Court tuvo lugar una reunión informal de los Jefes de Estado y Gobierno de la UE para abrir un debate sobre la respuesta de Europa ante los retos de la globalización. En esta reunión se definió la educación superior como uno de los ámbitos de trabajo principales para hacer frente a los desafíos de la globalización. Esto dio lugar a una reunión del Consejo de Educación el 15 de noviembre de 2005, en la que se abordaron cuestiones de cómo mejorar la calidad y fomentar la excelencia universitaria, y en la que los Estados miembros mostraron su compromiso por reformar la educación superior, fomentando las asociaciones con el sector privado, desarrollando centros de excelencia y garantizando normativas internacionales reconocidas para atraer a un mayor número de estudiantes (COM [2005] 645).

El Consejo Europeo de 2006 celebrado el 23 y 24 de marzo en Bruselas, tras cinco años de aplicación de la Estrategia Lisboa, se

reunió para realizar un relanzamiento de la Estrategia abordando ámbitos específicos de actuación prioritaria para realizar antes de 2007. Entre los ámbitos específicos, se encontraba la educación y la formación, ya que se eran factores clave para la competitividad de la UE y para la cohesión social. Justificando que era fundamental la búsqueda de la excelencia y la innovación, y en especial mejorar los lazos entre la enseñanza superior, la investigación y la empresa, así como lograr unos sistemas de educación de calidad, eficientes y equitativos. Para ello, se establecía como actuación prioritaria una mayor inversión en conocimiento e innovación (Consejo Europeo de Bruselas, 2006). El Consejo Europeo de Bruselas instaba a los Estados miembros respecto a la inversión en educación y formación a:

- Facilitar el acceso de las universidades a fuentes de financiación complementarias, incluidas las privadas.
- Eliminar los obstáculos de las universidades para las asociaciones con las empresas.

El Consejo solicitaba a la Comisión un informe sobre la enseñanza superior, que tratará sobre el triángulo de educación-investigación-innovación, y de los lazos entre las universidades y la comunidad empresarial.

La primavera de 2006, ateniéndose a la petición del Consejo Europeo de Bruselas de 2006, en la que se solicitó a la Comisión un informe sobre la enseñanza superior que tratara sobre el triángulo de educación-investigación-innovación y los lazos entre las universidades y la co-

munidad empresarial, la Comisión aprobó una agenda para la modernización de las universidades, abordando sus tres ámbitos principales educación, investigación e innovación. De modo que el 10 de mayo de 2006, la Comisión publicó el documento *Cumplir la agenda de modernización de las universidades: educación, investigación e innovación*, en la que se exponían los siguientes cambios a realizar por los Estados miembros en el ámbito de la educación superior (COM [2006] 208):

- 1) Eliminar las barreras que rodean a las universidades europeas.
- 2) Garantizar que las universidades sean realmente autónomas y responsables.
- 3) Ofrecer incentivos para establecer asociaciones estructuradas con la comunidad empresarial.
- 4) Ofrecer la combinación adecuada de capacidades y competencias para el mercado de trabajo.
- 5) Reducir la brecha de financiación y mejorar la eficacia de la financiación en la educación y la investigación.
- 6) Aumentar la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad.
- 7) Activar conocimiento mediante la interacción con la sociedad.
- 8) Recompensar la excelencia al más alto nivel.
- 9) Hacer el espacio europeo de educación superior y el espacio europeo de investigación más visibles y atractivos para el resto del mundo.

Al mismo tiempo, la Comisión propuso un objetivo hasta 2010 específico para hacer frente al déficit de financiación que sufría la educación superior y estableció que «la UE dedique al menos el 2 % de

PIB (financiación pública y privada) a la modernización del sector de la educación superior» (COM [2006] 208, p. 8).

Ese mismo año, en 2006 la Comisión publicó otra comunicación bajo el título *Eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación* atendiendo a otra de las demandas del Consejo Europeo de Bruselas (2006) de lograr unos sistemas de educación de calidad, eficientes y equitativos, y en la que exponía políticas y recomendaciones a los Estados miembros que conducían a hacer los sistemas de educación más equitativos y eficientes, sin que estos objetivos fuesen excluyentes (COM [2006] 481). En cuanto a educación superior, se proponía de nuevo mejorar la inversión y ampliar la participación, aportando las siguientes evidencias:

El acceso gratuito a la enseñanza superior no garantiza necesariamente la equidad. Para reforzar tanto la eficiencia como la equidad, los Estados miembros deberían instaurar las condiciones e incentivos necesarios para generar inversiones públicas y privadas más importantes, especialmente mediante derechos de matrícula, y con medidas de ayuda económica específicas para las personas desfavorecidas. También son necesarias acciones específicas a nivel escolar. Las instituciones de enseñanza superior deberían proponer una oferta más diversificada de cursos e incentivos, para responder a unas necesidades económicas y sociales cada vez más diversas. (COM [2006] 481, p. 9)

En 2007 la Comisión Europea publicó una comunicación titulada *Facilitar el aprendizaje permanente para fomentar el conocimiento, la creatividad y la innovación*. (COM [2007] 703) en la que se evaluaban los avances y los retos respecto al programa de trabajo Educación y

Formación 2010. Respecto a los avances, la Comisión señalaba que, gracias a estos objetivos, se había conseguido avanzar en varios ámbitos, como el aprendizaje permanente, el sistema de cualificaciones, la enseñanza preescolar y la educación superior. Si bien puntualizaba que existían ámbitos en los que era necesario seguir trabajando, entre ellos la educación superior, y en el que destacaba que se requería seguir reforzando la investigación e innovación en las universidades, la excelencia en los centros de educación superior y el aumento de inversión, incluida la inversión privada, que en este sector seguía siendo un desafío pendiente.

El 6 de diciembre de 2007 el Consejo de la Unión Europea, respecto a la modernización de las universidades y con el objetivo de fomentar a la competitividad de Europa en una economía mundial del conocimiento, invitaba a los Estados a: fomentar la excelencia de la enseñanza superior y en la investigación a través de centros y redes de categoría mundial, que sean capaces de competir internacionalmente y de atraer a los mejores talentos a Europa; desarrollar la internacionalización de los centros de enseñanza superior y el aseguramiento de la calidad; otorgar una mayor autonomía a las IES; aumentar la contribución de las universidades a la innovación, el crecimiento y el empleo; reforzar la relación universidad-empresa; fomentar la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores (16096/1/07 REV 1).

En diciembre de 2008, a través de la comunicación *Un marco estratégico actualizado para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación*, (COM [2008] 865) la Comisión propuso que

la modernización de las universidades fuera uno de los temas prioritarios del nuevo marco para la cooperación política en educación y formación de la Estrategia Lisboa, e indicó los cuatro objetivos estratégicos para la próxima década, recogidos en 2009 en el nuevo Marco Estratégico de Educación y Formación ET 2020.

Al final de la década de tiempo planteada, el 2 de abril de 2009, se publicó una comunicación de la Comisión Europea *Una nueva asociación para la modernización de las universidades: el Foro de la UE para el diálogo entre las universidades y las empresas* (COM [2009] 158), en la que se exaltaba el papel de las universidades dentro del triángulo del conocimiento europeo. En referencia a las universidades, la Comisión señalaba que «pueden llegar a ser los principales motores de la ambición europea de convertirse en la economía y la sociedad del conocimiento más avanzadas a nivel mundial» (COM [2009] 158, p. 2).

Tal y como se había expresado en la Agenda para la *Modernización de las Universidades: Educación, Investigación e Innovación* de 2006 de establecer una relación más estrecha entre la universidad y el mundo empresarial, la Comunicación anterior presentaba un balance sobre las actividades desarrolladas a partir de la cooperación entre universidad y empresa, según el trabajo realizado en diferentes foros, y establece acciones concretas para reforzar dicha cooperación, como nuevos planes de estudio centrados en la empleabilidad; incentivar el espíritu empresarial; mejorar el uso y la explotación de los resultados I+D; fomentar programas de movilidad entre empresas y universidades, resaltando

como ejemplo el caso de la organización ADEIT (Fundación Universidad-Empresa) de la Universidad de Valencia, que ayuda a vincular a las universidades con su entorno social; lograr una mayor apertura de las universidades en relación con el aprendizaje permanente; y mejorar su gobernanza (COM [2009] 158).

3.2.3. Segunda década (2010-2020) a partir del Consejo Europeo de Bruselas (2009)

3.2.3.1. Consejo Europeo de Bruselas (2009). Estrategia Europa 2020

A finales de 2009 se evaluaron los avances de la Estrategia Lisboa, debido a las deficiencias observadas en la consecución de su ambicioso objetivo y las adversas circunstancias de crisis económica que se dieron durante esos años. Así, el 10 y 11 de diciembre de 2009, el Consejo Europeo puso en marcha una nueva estrategia global la Estrategia Europa 2020 (E2020). La Estrategia Europa intentaba responder al desafío de reorientar las políticas de la gestión de crisis y tenía como objetivo fomentar el empleo y un crecimiento inteligente, sostenible e integrador para 2020 (Consejo Europeo de Bruselas, 2010).

El escenario desde el que surgía esta nueva estrategia, era bien distinto, al que envolvía a la Estrategia Lisboa en el año 2000: si en este último año el objetivo principal era ganar competitividad en la sociedad del conocimiento y la globalización, comparándose con potencias como Estados Unidos, diez años después tras una crisis económica sin precedentes, el objetivo central se basaba en buscar soluciones que permitieran al conjunto de países europeos recuperarse de la crisis en la que se veían envueltos. Por lo tanto, muchas de las

acciones de la Estrategia Europa pasaban a centrarse en los aspectos económicos (Maria Chiodi, 2015).

Europa 2020 se convertía en la nueva estrategia de la UE se basaba en: una mayor coordinación de las políticas económicas, para evitar nuevos desequilibrios y reforzar la economía europea tras la desastrosa situación en la que se encontraba después de la crisis financiera; y en los ámbitos fundamentales que le permitían fomentar un crecimiento económico sostenible y potenciar su competitividad.

La Estrategia Europa 2020, en consecuencia, proponía como respuesta a la crisis en la que se encontraba Europa reforzar tres prioridades (COM [2010] 2020, p. 5):

- *Crecimiento inteligente*: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- *Crecimiento sostenible*: promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva.
- *Crecimiento integrador*: fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.

La Comisión Europea, en 2010, publicó una Comunicación sobre *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* (COM [2010] 2020), en el que establecía los siguientes objetivos a alcanzar en la Estrategia Europa para el año 2020 (COM [2010] 2020, p. 5):

- *Objetivo empleo*: el 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada.
- *Objetivo en I+D*: el 3 % del PIB de la UE debería ser invertido en I+D.
- *Objetivo cambio climático y sostenibilidad energética*: debería alcanzarse el objetivo 20/20/20 en materia de clima y energía (incluido un incremento al 30 % de la reducción de emisiones si se dan las condiciones para ello).
- *Objetivo educación*: el porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10 % y al menos el 40 % de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.
- *Objetivo lucha contra la pobreza y la exclusión social*: el riesgo de la pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

Esta estrategia proponía reformas dirigidas al «crecimiento inteligente, sostenible e innovador», el cual la UE entendía que debía darse impulsando el conocimiento y la innovación.

El objetivo de las reformas será mejorar la calidad de la educación, garantizar el acceso universal a la misma, consolidar los resultados de la investigación y la actividad empresarial y seguir mejorando el marco reglamentario, a fin de promover la innovación y la transferencia de conocimientos en toda la Unión. (2010/410/UE, p. 29)

La E2020 incluía las siguientes siete iniciativas emblemáticas para concentrar los avances en cada tema considerado como prioritario (COM [2010] 546; 477; 245; 21; 614; 682; 786, 2020):

- 1) Unión por la Innovación, con el objetivo de mejorar las condiciones de financiación de la investigación e innovación y contribuir a la creación de productos y servicios que fomenten crecimiento y empleo.
- 2) Juventud en movimiento. Con el objetivo de mejorar los resultados de los sistemas educativos y facilitar la entrada de los jóvenes al mercado laboral. Además esta iniciativa planteaba consolidar el atractivo internacional de la educación superior europea.
- 3) Una agenda digital para Europa.
- 4) Una Europa que utilice eficazmente los recursos.
- 5) Una política industrial para la era de la mundialización.
- 6) Agenda de nuevas cualificaciones y empleos.
- 7) Plataforma europea contra la pobreza.

Estas iniciativas relacionadas con los objetivos de Europa 2020, se materializarían en medidas concretas en los Estados miembros.

3.2.3.2. El Semestre Europeo

Asimismo, atendiendo a la imperante necesidad de recuperación económica tras la crisis financiera de 2008 y la inestabilidad económica que presentaban algunos países europeos, la Comisión introdujo un nuevo modelo de gobernanza económica más fuerte y eficaz dentro de la UE. El nuevo mecanismo que se puso en marcha en 2011, se centraba en coordinar y vigilar las políticas presupuestarias y macroeconómicas de los Estados miembros, y en instaurar un marco para la gestión de las crisis financieras. 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. Este mecanismo respaldado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, supervisaba además, los esfuerzos de cada país hacia la consecución de los objetivos de Europa 2020 que acabamos de exponer.

Las prioridades del Semestre Europeo se centraban: en el saneamiento presupuestario y la reforma estructural de los países miembros para evitar una nueva caída económica e impulsar su competitividad. Los ámbitos señalados por el Consejo Europeo para potenciar el crecimiento económico fueron la educación y formación, así como la investigación y la innovación (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).

Los objetivos del Semestre Europeo son (Comisión Europea, s. f.):

- Asegurar unas finanzas públicas saneadas (evitar una deuda pública excesiva).
- Prevenir desequilibrios macroeconómicos excesivos en la UE apoyando.

- Reformas estructurales, para crear más empleo y crecimiento.
- Impulsar la inversión.

Las principales etapas del Semestre Europeo son las siguientes (Parlamento Europeo, s. f.):

- 1) A finales de otoño, la Comisión presenta el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, en el que define las que considera las prioridades de la Unión para el año siguiente en cuanto a las políticas económicas, presupuestarias y laborales y a otras reformas necesarias para impulsar el crecimiento y el empleo. La Comisión propone recomendaciones específicas para la zona del euro en su conjunto, que a continuación son debatidas por el Consejo y aprobadas por el Consejo Europeo de primavera. La Comisión publica además el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalan los países con posibles desequilibrios macroeconómicos.
- 2) En abril, los Estados miembros presentan sus planes para conseguir unas finanzas públicas saneadas (programas de estabilidad o convergencia), así como reformas y medidas para alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (programas nacionales de reforma). Esta presentación conjunta permite que se tengan en cuenta la complementariedad y los efectos indirectos entre las políticas presupuestarias y estructurales.
- 3) En mayo, la Comisión evalúa los programas nacionales de reforma y los programas de estabilidad y convergencia, así como los progresos realizados por los Estados miembros en el logro

de los objetivos definidos en la Estrategia Europa 2020 y en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Sobre la base de estas evaluaciones, la Comisión propone recomendaciones específicas para cada país, que son objeto de debate en las distintas formaciones del Consejo.

- 4) Entre junio y julio, el Consejo Europeo aprueba las recomendaciones específicas para cada país, que el Consejo adopta oficialmente en julio, momento en el que se cierra el ciclo anual del Semestre Europeo en el ámbito de la Unión.

De esta forma, antes de finalizar los presupuestos, los Estados miembros de la zona del euro presentan sus proyectos de planes presupuestarios a la Comisión, que se pronuncia al respecto, y al Eurogrupo, encargado de evaluarlos.

Por lo tanto, el conjunto de documentos y pasos 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 3 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.

Las Directrices Integradas ofrecen orientaciones concretas en políticas económicas y de empleo para que los Estados miembros las definan en sus programas nacionales de reforma. Estas directrices a su vez, constituyen la base de cualquier recomendación específica que el Consejo de a los Estados miembros, y aunque que se revisan anualmente son marcadas para que se mantengan durante unos años.

Respecto a las prioridades económicas anuales, la Comisión Europea, en su primer Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2011 que marcaba el inicio del nuevo ciclo de gobernanza económica, fueron a modo general: un saneamiento fiscal de permita la estabilidad macroeconómica; reformas del mercado de trabajo para lograr mayor empleo; medidas de fomento del crecimiento (COM [2011] 11).

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, y entre los objetivos que afectaban a reformas en el ámbito de educación superior, destacamos dos: alcanzar una inversión del 3 % del PIB en I+D; y al menos el 40 % de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.

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 reformo 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).

Este mecanismo por lo tanto, se basaba en dos pilares, por un lado un enfoque que combinaría 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

Europa 2020. La UE por lo tanto 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).

Los informes por país contribuirían al logro de los objetivos de Europa 2020, ayudando a los Estados miembros a definir y ejecutar estrategias de salida de la crisis, a restaurar la estabilidad macroeconómica, a detectar los problemas nacionales y a encarrilar de nuevo sus economías sobre un crecimiento y unas finanzas públicas sostenibles. No solo abarcarían la política fiscal, sino también aspectos macroeconómicos relacionados con el crecimiento y la competitividad (es decir, los desequilibrios macroeconómicos). Tendrían que asegurar un planteamiento integrado del diseño de las políticas y de su ejecución, que es crucial para apoyar las decisiones que los Estados miembros tendrán que tomar, dados los problemas de sus finanzas públicas. Se prestará una atención específica al funcionamiento de la zona del euro y a la interdependencia entre Estados miembros. (COM [2010] 2020, p. 32)

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

Las primeras directrices integradas para el periodo de 2010- 2014 en referencia a las políticas económicas de los Estados miembros fueron las siguientes, emitidas el 13 de julio de 2010 por el Consejo de la Unión Europea (2010/410/UE):

- Directriz n.º 1. Garantizar la calidad y la viabilidad de las finanzas públicas.
- Directriz n.º 2. Abordar los desequilibrios macroeconómicos.
- Directriz n.º 3. Reducir los desequilibrios dentro de la zona del euro.
- Directriz n.º 4. Optimizar el apoyo a la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i), reforzar el triángulo del conocimiento y liberar el potencial de la economía digital.
- Directriz n.º 5. Mejorar la utilización eficiente de los recursos y reducir los gases de efecto invernadero.
- Directriz n.º 6. Mejorar el entorno empresarial y de los consumidores y modernizar y desarrollar la base industrial para garantizar el pleno funcionamiento del mercado interior.

Las directrices para el mismo periodo de tiempo relativas a las políticas de empleo, eran las siguientes (COM [2010] 193):

- Directriz n.º 7. Aumentar la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural.
- Directriz n.º 8. Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral, promover la calidad del trabajo y del aprendizaje permanente.

- Directriz n.º 9. Mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior.
- Directriz n.º 10. Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.

En las directrices de políticas económicas, la directriz n.º 4, seguía promoviendo el objetivo principal de incrementar los niveles de inversión pública y privada hasta un 3 % del PIB en 2020, en el ámbito de I+D+i, y la reformas para reforzar la cooperación entre las universidades y los organismos de investigación, y sector empresarial, así como la modernización de la investigación universitaria. Por lo que aunque la mayoría de directrices se centraran en corregir los desequilibrios económicos, este mecanismo no dejaba de centrarse en ámbitos como la investigación y la innovación en las universidades.

Además en las directrices de políticas de empleo la directriz n.º 9, estaba relacionada con el objetivo de menos a un 40 % el porcentaje de personas de entre 30 y 34 años que finalicen la enseñanza superior o equivalente de aquí a 2020, y empujaba a los países miembros a poner en marcha reformas para mejorar los sistemas de educación, incluidos la educación superior.

Centrándonos en las siguientes y últimas directrices integradas propuestas por el Consejo de la Unión Europea el 14 de julio de 2015 sobre políticas económicas, fueron las siguientes (2015/1184/UE):

- Directriz n.º 1. Promover la inversión.

- Directriz n.º 2. Fomentar el crecimiento mediante la aplicación de reformas estructurales por los Estados miembros.
- Directriz n.º 3. Suprimir los principales obstáculos al crecimiento y el empleo sostenibles a escala de la Unión.
- Directriz n.º 4. Mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas y hacerlas más propicias al crecimiento.

En cuanto a las políticas de empleo, se volvieron a proponer el 5 de octubre de 2015 un conjunto de cuatro directrices integradas (2015/1848/UE), que posteriormente el 16 de julio de 2018 han sido levemente modificadas y que las exponemos, ya que son las más actuales (2018/1215/UE):

- Directriz n.º 5. Impulsar la demanda de mano de obra.
- Directriz n.º 6. Aumentar la oferta de trabajo y mejorar el acceso al empleo, las capacidades y las competencias.
- Directriz n.º 7. Mejorar el buen funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social.
- Directriz n.º 8. Promover la igualdad de oportunidades para todos, fomentar la integración social y combatir la pobreza.

Este último paquete de directrices integradas, relacionadas con las políticas económicas, la UE propone como mejor respuesta a la salida de la crisis económica la aplicación de medidas de ajuste estructural, lo que sin lugar a duda genera enormes transformaciones en las unidades estatales. En relación con la educación, además que muchas de estas directrices afectarían al gasto educativo, la directriz n.º 2, entre

otros aspectos, se encaminaba a estimular el fomento de la inversión privada en los sectores de investigación e innovación, así como reformas en estos ámbitos encaminadas a modernizar estos sistemas (2015/1184/UE), lo que evidentemente introducía reformas en el ámbito universitario. En cuanto a las directrices de las políticas de empleo, la directriz n.º 6, incluía reformas encaminadas a mejorar la calidad de los sistemas de educación, incluido los estudios superiores.

En suma, estas directrices integradas constituían una importante contribución a la consecución de los objetivos E2020, y se focalizaban en dos ámbitos principales el económico y empleo, en los cuáles la UE tiene competencias, si bien, algunas de esas directrices por su estrecha relación a la educación superior y a la universidad introducían reformas en este ámbito, por ello nos parece de suma importancia entender el funcionamiento del Semestre Europeo.

Por último destacar el Pacto del Euro Plus firmado en 2011, también llamado Pacto de Competitividad o Pacto por el Euro, donde algunos países miembros se comprometieron a llevar a cabo una lista de reformas encaminadas a la mejora fiscal y competitividad, entre ellos, incluido España. Este pacto suponía una unión económica, no únicamente monetaria como había supuesto la creación del euro. El Euro Plus reforzaba la coordinación de la política económica, con principal objetivo de mejorar la competitividad y para ello se centra en los principales ámbitos que generan una mayor competencia nacional (EUCO 10/1/11).

Los cuatro objetivos estratégicos que planteaba eran los siguientes (EUCO 10/1/11):

- 1) Fomento del empleo. Los Gobiernos asumirían reformas de la formación profesional, políticas activas de empleo, educación permanente y reformas fiscales.
- 2) Refuerzo de la estabilidad financiera.
- 3) Impulsar la competitividad. Para ellos los países elegirían los sectores clave para impulsar la competitividad, pero prestando especial atención a mejorar los sistemas educativos, fomentar la I+D y el entorno empresarial, entre otros.
- 4) Sostenibilidad de las finanzas públicas. Mediante una reducción del déficit público y garantizando los pilares del Estado de Bienestar: sanidad, educación, dependencia y pensiones públicas.

Para aquellos países que formaban parte del Pacto de Euro Plus en sus Programas Nacionales de Reforma, como era el caso de España, también incluirían reformas encaminadas a estos objetivos estratégicos en cada uno de los apartados correspondientes, según la temática. Por lo que estaba en consonancia con Europa 2020, el Semestre Europeo, las orientaciones integradas y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

3.2.3.3. Marco Estratégico Educación y Formación 2020 (ET 2020)

Tras la aprobación de la Estrategia Europa 2020 en 2009 y el cercano vencimiento del Marco Educación y Formación de 2010, el Consejo Europeo en 2009 propuso un nuevo Marco Estratégico para la Cooperación Europea en el ámbito de Educación y Formación para el próximo horizonte 2020 (ET 2020), basado en los retos alcanzados por el ET 2010 y actualizado a las nuevas necesidades y circunstancias en

las que se envolvía la UE. Con esta nueva estrategia, el Consejo volvía a poner a la educación y la formación como ejes centrales para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y el objetivo estratégico de Lisboa de 2000 de convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo.

El Consejo Europeo proponía que, hasta 2020, la finalidad de los sistemas de educación y formación de los Estados miembros sería lograr (2009/C 119/02, p. 3):

- La realización personal, social y profesional de todos los ciudadanos.
- La prosperidad económica sostenible y la empleabilidad, al tiempo que se promueven los valores democráticos, la cohesión social, una ciudadanía activa y el diálogo intercultural.

Para ello, establecía la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación hasta 2020, a través del Marco ET 2020, contemplando cuatro objetivos estratégicos que ya habían sido expuestos por la Comisión en 2008 en la comunicación: el Marco Estratégico Actualizado para la Cooperación Europea en el Ámbito de Educación y Formación, y que eran los siguientes (2009/C 119/02):

- Objetivo estratégico n.º 1: hacer realidad el aprendizaje permanente y la movilidad de los estudiantes.
- Objetivo estratégico n.º 2: mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación.
- Objetivo estratégico n.º 3: promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa.

- Objetivo estratégico n.º 4: incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación.

Este marco ET 2020, al igual que el anterior ET 2010, venía acompañado de un plan de trabajo, indicadores y niveles de referencia, a través del Método Abierto de Coordinación.

Entre los objetivos estratégicos planteados, de un modo u otro todos afectaban a la educación superior, pero en especial el objetivo n.º 2, que era el mismo objetivo planteado en la ET 2010: «Mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación». El resto de objetivos variaban porque, en ET 2010 se hablaba de «Facilitar el acceso a todos a los sistemas de educación y formación», mientras que en ET 2020 se introduce el término de *equidad*, por lo que se aborda desde una perspectiva más amplia que incluye un enfoque de educación inclusiva de todo el alumnado, especialmente en niveles obligatorios de escolarización. Desaparece el objetivo «Abrir los sistemas de educación y formación a un mundo más amplio» planteado en ET 2010, y en el nuevo marco de trabajo se establecía «Hacer realidad el aprendizaje permanente y la movilidad», que en realidad se basaba en seguir trabajando esa apertura de los sistemas europeos, fomentando la movilidad y la atracción de estudiantes tanto a escala europea como mundial. Por último, se incluía un cuarto objetivo «Incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación» muy encarado a fomentar el triángulo de conocimiento (educación, investigación e innovación),

concepto que había introducido la Comisión Europea en 2005 en su informe *Movilizar el capital intelectual de Europa: crear las condiciones necesarias para que las universidades puedan contribuir plenamente a la estrategia de Lisboa*.

En el objetivo estratégico n.º 2, retomado de la ET 2010, «Mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación», se incluía una línea de acción centrada en la educación superior, denominada *Gobernanza y financiación*, desde la cual se promovía una nueva agenda de modernización de la enseñanza superior y el marco de aseguramiento de la calidad de la educación y la formación (2009/C 119/02). Recordemos que en 2006, se aprobó la primera agenda para la modernización de las universidades, centrada en educación, investigación e innovación, propuesta por la Comisión Europea.

Para medir los progresos del Marco ET 2020 se habilitó el Monitor de Educación y Formación, que se encargaba de reunir las pruebas que indicaran la evolución de los sistemas de educación y formación de los países europeos en referencia a los cuatro objetivos planteados. Este monitor ofrece sugerencias para las reformas políticas de los sistemas de educación y realiza la comparación entre los 28 países de la UE en el ámbito de educación y formación. Además, proporcionaba información sobre las medidas adoptadas en los países para abordar problemas relacionados con la educación como parte del proceso del Semestre Europeo. El Semestre Europeo, como hemos mencionado, servía para coordinar las políticas económicas y discutir sobre los planes económicos y presupuestarios de los Estados miembros, tal y como estable-

ció la Estrategia Europa 2020, pero además también incluía una evaluación y recomendaciones específicas sobre las políticas y medidas adoptadas por los países para la consecución de los objetivos en educación y formación.

En 2015, que suponía la mitad del tiempo propuesto para alcanzar los objetivos de la ET 2020, se publicó la evaluación del Monitor de la Educación y la Formación en relación al balance global de los países europeos en la consecución de dichos objetivos. Tras la evaluación presentada, ese mismo año el Consejo y la Comisión establecieron los siguientes nuevos ámbitos prioritarios sobre la aplicación del Marco Estratégico para la Cooperación Europea en el Ámbito de Educación y Formación (ET 2020), que ajustaran mejor la ET 2020 a las prioridades políticas de la UE (2015/C 417/04, p. 27):

- Conocimientos, capacidades y competencias pertinentes y de alta calidad, obtenidas mediante el aprendizaje permanente, centradas en los resultados en favor de la empleabilidad, la innovación, la ciudadanía activa y el bienestar.
- Educación inclusiva, igualdad, equidad, no discriminación y promoción de las competencias cívicas.
- Una educación y una formación abiertas e innovadoras, con una plena incorporación a la era digital.
- Un fuerte apoyo para los profesores, formadores, directores de centros de enseñanza y demás personal educativo.
- Transparencia y reconocimiento de las capacidades y cualificaciones para facilitar el aprendizaje y la movilidad laboral.

- Inversión sostenible, calidad y eficiencia de los sistemas de educación y formación.

Estas nuevas prioridades no reemplazaban a los objetivos propuestos en el Marco Estratégico ET 2020, sino que se centraban en reforzar acciones para facilitar la consecución de los objetivos propuestos en dicho marco estratégico.

3.2.3.4. Comisión Europea. Comunicaciones y Agendas Educativas publicadas durante la segunda década (2010-2020)

En primer lugar, cabe destacar que el 11 de mayo de 2010 las Conclusiones del Consejo sobre la internacionalización de la educación superior, resaltaba que la dimensión internacional estaba aumentando cada vez más en las universidades europeas. Invitando a los Estados a fomentar una cultura internacional en las universidades, y alentándolas a que desarrollen estrategias de internacionalización. Al mismo tiempo solicitaba a la Comisión que elaborara una estrategia de internacionalización de la educación superior, que fue publicada en 2013 (2010/C 135/04).

Tras la E2020 la Comisión publicó *La nueva agenda para la modernización de los sistemas de educación superior en Europa* el 20 de septiembre de 2011, donde atendiendo a lo propuesto por la Estrategia Europa 2020, volvía poner a la educación, y en especial a la educación superior por su relación con la investigación y la innovación, como elemento crucial para el desarrollo de Europa. «Las instituciones de educación superior son, por tanto, los socios fundamentales para poner

en práctica la estrategia de la Unión Europea a fin de impulsar y mantener el crecimiento» (COM [2011] 567, p. 2).

En dicho informe, la Comisión volvía a resaltar que era necesario seguir invirtiendo en educación superior para posicionarse en la carrera global del conocimiento, además resaltaba que la UE presentaba porcentajes más bajos de investigadores en comparación con Estados Unidos y Japón (6 %, 9 % y 11 % respectivamente), y muy pocas instituciones europeas gozaban de reconocimiento mundial (COM [2011] 567).

Con el fin de maximizar la contribución de los sistemas de educación superior para conseguir una Europa con un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, tal y como planteó la Estrategia Europea 2020, la Agenda para la Modernización de la Educación Superior planteaba las siguientes cuestiones clave (COM [2011] 567):

- 1) Aumentar los niveles de éxito para proporcionar los titulados e investigadores que necesita Europa.
- 2) Mejorar la calidad y la pertinencia de la educación superior.
- 3) Reforzar la calidad mediante la movilidad y la cooperación transfronteriza.
- 4) Hacer que funcione el triángulo del conocimiento: relacionar la educación superior, la investigación y las empresas para favorecer la excelencia y el desarrollo regional.
- 5) Mejorar la gobernanza y la financiación.

Estas cuestiones clave venían acompañadas de una serie de actuaciones esenciales para los Estados miembros y las instituciones de educación superior, que nos detendremos a comentar de un modo general.

La primera cuestión clave, «Aumentar los niveles de éxito para proporcionar los titulados e investigadores que necesita Europa», estaba relacionada con el objetivo planteado en la Estrategia Europa 2020 de conseguir que al menos el 40 % de los jóvenes hubieran completado estudios superiores en el horizonte 2020. Además, resaltaba la necesidad de tener también un mayor número de investigadores y poder alcanzar el objetivo de invertir el 3 % del PIB en investigación. Para ello, se recomendaba que los Estados miembros desarrollaran vías claras de progresión en formación profesional y educación superior; fomentaran el acceso de estudiantes de grupos infrarrepresentados, facilitando información sobre las oportunidades; asegurar una ayuda financiera a los estudiantes que lo necesitaran; y formar a más investigadores (COM [2011] 567).

Para la segunda cuestión clave, «Mejorar la calidad y la pertinencia de la educación superior», se recomendaban las siguientes acciones para los Estados miembros y las IES: tener en cuenta los datos sobre el empleo de los titulados para la impartición de los cursos; contar con una preparación de calidad de los estudiantes para el mercado laboral; promover la diversificación de las modalidades de estudio; aprovechar mejor las posibilidades de las TIC; y elaborar medidas activas de mercado de trabajo para promover el empleo de los titulados y mejorar la orientación profesional; introducir incentivos para que las IES fomen-

taran el desarrollo profesional continuo de sus empleados y recompensaran la excelencia; y vincular los programas de doctorado a los principios de formación de doctorado innovadora (COM [2011] 567).

La tercera, «Reforzar la calidad mediante la movilidad y la cooperación transfronteriza», se basaba en las siguientes actuaciones: fomentar la cooperación transfronteriza y los intercambios eliminando los obstáculos necesarios; garantizar el reconocimiento de créditos cursados en el extranjero; y mejorar el acceso y posibilidades de progresión de los estudiantes, profesores e investigadores en otros países (COM [2011] 567).

La cuarta cuestión clave, «Hacer que funcione el triángulo del conocimiento: relacionar la educación superior, la investigación y las empresas para favorecer la excelencia y el desarrollo regional», se focalizaba en fomentar el desarrollo de las capacidades emprendedoras y promover la innovación en ES; reforzar la transferencia de conocimiento de las IES; incrementar la asociación de las IES con el mundo empresarial; y orientar la participación del desarrollo local y regional hacia la cooperación entre la ES y las empresas (COM [2011] 567).

La quinta y última, «Mejorar la gobernanza y la financiación», de nuevo resaltaba que la inversión total en ES en Europa seguía siendo demasiado baja, en comparación con Estados Unidos y Japón, y establecía que la inversión pública debía seguir siendo la base de una educación superior sostenible, pero para alcanzar sistemas de alta calidad, se requería al mismo tiempo de fuentes adicionales de financiación. Como actuaciones principales la Comisión resaltaba: introducir meca-

nismos relacionados con el rendimiento que introdujeran la competencia; adaptar los mecanismos de financiación para animar a las IES a centrarse en sus puntos fuertes individuales y establecer incentivos para apoyar opciones estratégicas y crear centros de excelencia; facilitar el acceso a fuentes alternativas de financiación, como la utilización de fondos públicos para movilizar la inversión privada o la cofinanciación; dotar a las IES de suficiente autonomía para que pudieran fijar su orientación estratégica; incentivar a las IES a modernizar la gestión de sus recursos humanos y obtener el sello de calidad de *HR Excellence in Research* y aplicar recomendaciones del Grupo de Helsinki sobre la Mujer y la Ciencia (COM [2011] 567).

Sobre las acciones que estaba realizando la UE para apoyar la Agenda de Modernización de la Educación Superior, resaltaba la puesta en marcha de un instrumento pluridimensional de clasificación de las universidades, un instrumento U-Multirank que permita a los usuarios clasificar a las universidades según su calidad de la enseñanza, los resultados de investigación, su grado de internacionalización o su capacidad para transferir conocimientos al desarrollo regional (COM [2011] 567).

Un nuevo instrumento de clasificación e información basado en los resultados para presentar el perfil de las instituciones de educación superior, cuyo objetivo es mejorar radicalmente la transparencia del sector de la educación superior y cuyos primeros resultados estarán disponibles en 2013. Este instrumento gestionado de manera independiente, que no solo se centra en la investigación, como las actuales clasificaciones e indicadores de rendimiento, y permite a los

usuarios establecer clasificaciones pluridimensionales personalizadas, guiará las elecciones y la toma de decisiones de todas las partes interesadas de la educación superior (COM [2011] 567, p. 13).

En general esta agenda resalta que los Estados miembros deben buscar sistemas de financiación eficaces y entre sus recomendaciones propone: mecanismos que vinculen la financiación de las IES al rendimiento y que introduzcan la competencia institucional; establecer incentivos para apoyar opciones estratégicas y crear centros de excelencia; la incorporación de la orientación estratégica en las IES; poner en marcha instrumentos de clasificación de las universidades, etc. Al mismo tiempo esta agenda pone su acento en hacer que funcione el triángulo del conocimiento en las universidades, promoviendo la innovación, el desarrollo de las capacidades emprendedoras, la asociación con el mundo empresarial, el desarrollo local y regional, y la transferencia de conocimiento (COM [2011] 567).

En relación al ámbito de fomento de la movilidad destaca sus acciones en dentro del Espacio Europeo de Educación Superior, y el Proceso Bolonia, así como de programa de Erasmus Mundus. A favor de colocar a la ES en el centro de la innovación, establece que la Comisión en 2011 adoptará la Agenda Estratégica de Innovación, y en el ámbito de internacionalización, la Comisión examinará diseñar una estrategia específica para la internacionalización de la educación superior, como también se había pedido en las Conclusiones del Consejo del 11 de mayo de 2010, sobre la internacionalización de la educación superior (2010/C 135/04).

Como hemos comentado al principio de este apartado, la Estrategia para la Internacionalización de la Educación Superior fue diseñada por la Comisión Europea el 11 de julio de 2013, haciéndola pública en la comunicación *La enseñanza superior europea en el mundo*, donde se resaltaba que, más allá de acciones de movilidad y cooperación en educación superior desarrolladas a través del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), el Proceso Bolonia, programas como Erasmus, Erasmus Mundus, Tempus, Marie Curie, el Marco Europeo de Cualificaciones (MEC), o el Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos, la internacionalización de la educación superior requería de un contexto internacional más amplio (COM [2013] 499).

La Estrategia de Internacionalización de la Educación Superior se basaba en indicar prioridades clave a desarrollar por los Centros de Enseñanza Superior (CES) y los Estados miembros, que principalmente se basan en tres categorías: «la movilidad internacional de estudiantes y personal; internacionalización y mejora de los planes de estudio y del aprendizaje digital; y la cooperación estratégica, asociaciones y desarrollo de capacidades» (COM [2013] 499, p. 4). Se instaba a los Estados miembros que desarrollaran estrategias de internacionalización integrales las cuáles debían comprender tres categorías clave señaladas.

A finales de 2016 la Comisión publicó una comunicación bajo el título *Mejorar y modernizar la educación* en la que volvía a resaltar la importancia estratégica de la educación para la cohesión de la sociedad europea y el desarrollo económico. Respecto a la educación superior,

venía a reforzar líneas ya planteadas: mejorar la calidad de la educación superior; crear nuevos vínculos entre las universidades, las empresas y otras organizaciones; y fomentar una inversión eficaz en la educación superior, entre otras (COM [2016] 941). La Comisión se comprometía a presentar en 2017, una Agenda Renovada de la Educación Superior como respuesta para apoyar la consulta pública sobre las prioridades de cooperación de la UE que finalizó en 2016.

De esta forma, el 30 de mayo de 2017, la Comisión publicó una *Agenda Renovada de la UE para la Educación Superior*, que atendía a los resultados de la consulta pública comentada y en la que se destacaba que los sistemas de educación superior se enfrentaban a los siguientes retos (COM [2017] 247):

- Existe un desfase entre las capacidades que necesita Europa y las capacidades que tiene. Se necesita una mano de obra altamente cualificada para algunas profesiones y muchos estudiantes se gradúan con escasas capacidades básicas.
- Siguen existiendo divisiones sociales, sigue siendo menos probable que una persona de bajos recursos o inmigrante llegue a la educación superior.
- Las instituciones de educación superior no contribuyen todo lo necesario a la innovación en la economía en general.
- Los diferentes componentes de los sistemas de educación superior (mecanismos de financiación, recompensas de buenas actividades docentes, investigación, etc.) no trabajan juntos.

Por ello, con el objetivo de abordar los cuatro desafíos planteados, la Comisión estableció un nuevo rumbo para la educación superior, basado en las siguientes nuevas prioridades de actuación (COM [2017] 247, p. 4):

- 1) Abordar los futuros casos de inadecuación de las capacidades y promover la excelencia en el desarrollo de capacidades.
- 2) Crear unos sistemas de educación superior integradores y conectados.
- 3) Velar por que las instituciones de educación superior contribuyan a la innovación.
- 4) Apoyar unos sistemas de educación superior eficaces y eficientes.

3.3. Conclusiones

3.3.1. La influencia de la UE en las políticas de educación superior nacionales. Análisis de mecanismos de influencia

La Unión Europea como organismo supranacional carece de competencias para modificar las política educativa de los Estados miembros directamente, tal y como quedó estipulado en sus diferentes tratados.

En 1950 cuando se fundó la Comunidad Económica Europea las únicas funciones educativas que se incluían eran las relacionadas con la formación profesional y las cualificaciones, junto con algunos elementos que ayudaban a mejorar la movilidad de los trabajadores en

Europa, pero la educación no era uno de los ámbitos prioritarios de este organismo.

No fue hasta el Tratado de Maastricht en 1992, donde se estableció la cooperación internacional en el ámbito educativo como competencia comunitaria y el principio de subsidiariedad, en sus artículos 126 y 127, cuya numeración se cambió posteriormente por los artículos 149 y 150 del Tratado de Ámsterdam en 1997, y finalmente por los artículos 165 y 166 en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En cualquier caso, el contenido seguía siendo el mismo que el especificado en el artículo 126 del Tratado de Maastricht, donde la competencia en política educativa de la UE quedaba definida del siguiente modo:

La Unión contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuera necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística. (2012/C 326/01, p. 120)

Estas competencias impedían que la UE pudiera decidir y emitir legislación en política educativa para los Estados miembros, reservando esa potestad únicamente para el ámbito nacional. No obstante, los artículos mencionados permitían la cooperación en política educativa para alcanzar objetivos educativos.

Atendían al principio de subsidiariedad, el cual establecía que la UE podría intervenir en la medida en que los objetivos planteados no puedan ser alcanzados únicamente por los Estados miembros, sino que

se requiera de la acción conjunta en el contexto comunitario. Además el TFUE, en la misma línea que lo anterior, definía que la UE tenía competencias *de apoyo* en el ámbito educativo, por lo que desarrollaría actuaciones en el campo educativo con el objetivo de coordinar y complementar las acometidas por los Estados miembros.

Por lo tanto, para estudiar las diferentes formas desde las que UE influye sobre el diseño de las políticas de educación superior nos apoyamos en los diferentes mecanismos o categorías propuestas por autores como Dale (2007) o Valle (2014), además para una mayor comprensión las categorías que exponemos están relacionadas con la estructura del punto 3.2. del Capítulo 3, sobre las acciones desarrolladas por la UE en educación superior.

En primer lugar, destacamos la *armonización* (Valle, 2014) es decir, el establecimiento de una política educativa común y única para los Estados miembros, como una de las categorías que nos ayuda a comprender la influencia de la UE en política educativa, a pesar de que la armonización quedó totalmente excluida como una de sus competencias en política educativa en el Tratado de Maastricht. El proceso de armonización en educación superior se dio con la conformación del EEES (el Proceso Bolonia y la Declaración de La Sorbona), y a pesar de no ser vinculantes, han terminado reformando y unificando los sistemas europeos de educación superior. El EEES ha supuesto una estructura armonizada de los estudios de educación superior en tres ciclos (grado, máster y doctorado), lo que ha conllevado grandes reformas políticas de los países participantes en este nivel educativo. Además se apoyado en instrumentos que favorecen el proceso tales como:

el European Credit Transfer System o “Créditos ECTS” y el Suplemento Europeo al Título (SET), entre otros.

Si bien cabe destacar que este proceso de armonización ha sido posible porque el EEES fue desarrollado por los Ministros de Educación de los países participantes, y no directamente por la UE. Como consecuencia de ello, carecía de los límites políticos de la UE. Pero lo cierto es que este proceso político se apoyaba en la estructura europea y la Comisión Europea forma parte del grupo de seguimiento del Proceso Bolonia. Además, este siempre ha estado íntimamente relacionado con el propio discurso de la política educativa europea (D’Ascanio, 2017) y muchos de los objetivos marcados desde los planes de acción ET 2010 y ET 2020, e incluso las agendas educativas de la Comisión Europea, contribuyen a impulsar acciones establecidas por él, como son la movilidad y la internacionalización de la educación superior. Por lo tanto, es otro elemento desde el cual la UE ejerce influencia en el diseño de las políticas educativas, aunque no como principal actor, y los países partícipes tienen gran poder decisivo.

De esta forma, no podemos definir el EEES y la armonización de la estructura de los sistemas de educación superior como una de las principales formas de influencia de la UE en política educativa, pero si constituye un elemento a través del cual este organismo participa y tiene un papel tan relevante en dicho proceso, que no lo podemos obviar.

En segundo lugar, podemos destacar el mecanismo de *diseminación* (Dale, 2007) que se da mediante el establecimiento de una agenda

educativa global aprobada a nivel internacional. La aprobación de diferentes agendas educativas influye en las políticas nacionales porque establecen objetivos comunes para ser alcanzados por los diferentes países. En el caso de la UE para educación superior, podemos destacar tres agendas educativas: *Cumplir la agenda de modernización de las universidades: educación, investigación e innovación (2006)*; *La nueva agenda para la modernización de los sistemas de educación superior en Europa (2011)*; y *Agenda Renovada de la UE para la Educación Superior (2017)*. Estas agendas marcan unos objetivos comunes que terminan alienando las políticas de educación superior los países miembros.

Otra categoría que nos ayuda a comprender la influencia de la UE en política educativa es el *liderazgo reflexivo* (Valle, 2014), cuya influencia se ejerce a través de la elaboración de documentos que terminan delimitando las tendencias que deben seguir las políticas educativas. “No se trata de leyes educativas sino más bien de marcos reflexivos universales que calan dentro de los debates y discursos pedagógicos, y alinean las políticas con una perspectiva universalista” (Valle, 2014, p. 12). La UE, y en concreto la Comisión Europea, ha publicado numerosos documentos en relación a la educación superior y la universidad, como hemos citado a lo largo de este capítulo, que van marcando las tendencias en política educativa y rediseñando el modelo de universidad. Estos documentos plantean respuestas y modelos ante los nuevos retos, y terminan teniendo un gran calado a nivel nacional.

Como cuarto mecanismo destacamos *el impulso de programas y proyectos de cooperación internacional* (Valle, 2014). La diferencia

esencial dentro de esta categoría respecto a las anteriores, es que la UE no solamente se basa en el establecimiento de unos objetivos globales sino que promueve una serie de planes de acción para que los países alcancen los objetivos propuestos, lo que supone una mayor influencia sobre las políticas educativas. Como proyectos de cooperación internacional en el ámbito de la educación impulsados desde la UE, podemos resaltar: el Marco Estratégico Educación y Formación (ET 2010) y el Marco Estratégico Educación y Formación (ET 2020).

Para el seguimiento y medición de los objetivos planteado en ambos proyectos de cooperación internacional, la UE tras aprobar la Estrategia Lisboa, introdujo el MAC como método para la coordinación de políticas en el ámbito educativo. Este instrumento se ajustaba perfectamente a la competencia de la UE de cooperación en política educativa definida en el Tratado de Maastricht (1992).

El MAC trajo consigo el establecimiento de indicadores con los que evaluar y contrastar los progresos de los objetivos propuestos, además de permitir la comparación e intercambio de buenas prácticas. Este sistema respetaba la autonomía de los Estados nacionales en política educativa, sin instalar un modelo único, pero promovía un proceso de convergencia a través de la definición de objetivos comunes y el intercambio entre países (Maria Chiodi, 2015). De este modo, introducía un cambio fundamental, ya que el MAC influía en el diseño de las agendas políticas nacionales a partir de la constitución de unos indicadores concretos y la presión entre iguales.

El intercambio en cuanto a plataforma colaborativa juega un rol central en el MAC y está basado en dos hipótesis: se supone, por un

lado, que promueve la imitación y aproximación colectiva a los estándares más elevados del continente y, por el otro, que induce un efecto correctivo a través del señalamiento negativo (*naming and shaming*) de los Estados que no se adecuan a dichos estándares. En tal sentido, el MAC representa también una forma de presión entre iguales. (Maria Chiodi, 2015, p. 140)

El MAC influye en las políticas educativas a través del establecimiento de una interdependencia entre los Estados miembros para la consecución de unos objetivos comunes (Dale, 2007), en el sentido de que la obtención de los mismos depende de la participación conjunta. En este caso, convertir a la UE en la economía del conocimiento más competitiva del mundo, objetivo propuesto en la Estrategia Lisboa, depende de la adquisición de varios objetivos comunes en el ámbito de educación superior por parte de los países miembros, como conseguir altos niveles de inversión en campos clave para la economía del conocimiento, garantizar la calidad, incrementar la presencia de universidades europeas en los puestos de los mejores ránkines para atraer a los mejores investigadores y estudiantes, etc.

Este mecanismo introdujo grandes cambios de gobernanza entre la UE y los países miembros, basándose en un sistema de gobernanza de *soft law* ('política suave') como medio para llevar a cabo las políticas educativas (Uncetabarrenechea Larrabe, 2011). El MAC constituye «una forma típica de *soft law*, es decir, un sistema de *governance by persuasion* alternativa a la *governance by regulation*» (Maria Chiodi, 2015, p. 140).

Como hemos observado en el desarrollo del Capítulo 3, el Consejo Europeo, junto con la Comisión Europea, son los órganos encargados

de marcar las directrices y objetivos de reforma política, además de las prioridades de la UE en los diferentes marcos de acción, si bien ambos organismos carecen de competencia para poder emitir leyes. El Consejo Europeo orienta las prioridades y marca los objetivos en políticas educativas de los países de la UE. La Comisión Europea, a través de diferentes documentos, comunica los intereses en política educativa de la UE a los países miembros, señalando las líneas a seguir en política educativa. Por lo tanto, estos dos organismos, aunque no ejercen funciones legislativas, marcan y definen los intereses de la UE en ámbitos como la política de educación, y su influencia se ejerce principalmente mediante el MAC.

Por último, destacamos la influencia que ejerce la UE en política educativa mediante el Semestre Europeo. Este mecanismo no está directamente relacionado con la política educativa, pero sí de un modo indirecto, y ejerce su influencia mediante el mecanismo de *imposición* (Dale, 2007) de las preferencias y directrices de la UE sobre diferentes ámbitos.

El Semestre Europeo se introdujo en 2011 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 que experimentaron algunos Estados miembros. 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 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. Europa 2020, a diferencia de la 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) pone 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. Estos ámbitos son la educación superior y la innovación, convirtiéndolos nuevamente en ejes centrales de la reforma europea.

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. Desde la puesta en marcha en 2011, en 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.

Este instrumento vela por el cumplimiento de las Directrices Integradas, que son las normas marcadas por el Consejo en las políticas de empleo y economía, y se centra en dar recomendaciones específicas a los países en función de estas directrices. Además, mide los logros de

cada país en los objetivos propuestos en Europa 2020, entre los que se encuentran dos relacionados con la educación superior: alcanzar niveles de inversión del 3 % de PIB en I+D y que al menos el 40% de la generación más joven tenga estudios superiores completos.

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 (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).

Este mecanismo pone de relieve la principal preocupación de la UE por los aspectos económicos y supedita el desarrollo de cualquier política, incluidas las educativas, al crecimiento económico. No obstante, cabe destacar que, como observamos en la propuesta de Directrices Integradas de las políticas de empleo, también se marcan orientaciones encaminadas a fomentar la inclusión social. Si bien la UE a través del Semestre Europeo tiene una mayor influencia para imponer sus postulados ideológicos o “mejores soluciones” antes ciertas situaciones o contextos de crisis.

En suma, este nuevo instrumento de coordinación de políticas entre la UE y los países miembros antepone el desarrollo económico y lleva implícita la reforma política en ámbitos que contribuyan al crecimiento del mismo, como son las universidades por sus funciones en investigación, innovación y formación de capital humano. Lo que impulsa el

desarrollo de políticas de educación superior cada vez más orientadas a las directrices marcadas por la UE, especialmente, a crear modelos de universidad capaces de competir en la economía del conocimiento.

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 dos ámbitos prioritarios (la economía y el empleo), impulsa reformas para convertir a la educación superior en un sector más competitivo. Asimismo, a través de las recomendaciones específicas por país, se erige como un sistema de vigilancia y cumplimiento estricto de las directrices marcadas (Czubala y Martínez, 2020).

Si lo comparamos con MAC, instrumento de cooperación en política educativa que termina definiendo las políticas educativas nacionales, la principal diferencia es que los Estados miembros no están forzados a desarrollar estas directrices, sino que más bien, como hemos explicado, la influencia proviene de una ley blanda y de la interdependencia de los Estados para conseguir los objetivos, la presión entre iguales y el señalamiento negativo. El diseño de esos objetivos y directrices que pueden alcanzarse mediante el MAC, recae sobre el Consejo Europeo y la Comisión Europea, organismos que carecen de competencia para emitir leyes.

En cambio, en el Semestre Europeo, las Directrices Integradas en el ámbito de empleo y economía las marca el Consejo. Este, junto con el Parlamento Europeo, tiene una función legislativa, por lo que puede definir las políticas de los Estados miembros, pero solo en aquellos

ámbitos donde pueda ejercer esta competencia, como es en el económico y el empleo. Mediante el Semestre Europeo, se llevaba a cabo una vigilancia para el cumplimiento de las directrices marcadas tanto en las políticas económicas como en las de empleo, si bien estos dos ámbitos introducen cambios en las políticas de educación superior. Desde las políticas económicas, se refuerza el papel de las universidades en la investigación e innovación, convirtiéndolas en factores que contribuyen al desarrollo económico y al fomento de la competitividad. A través de las políticas de empleo se promueven reformas en relación a una de las directrices marcadas: «Mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles, e incrementar la participación en la enseñanza superior».

Para finalizar, pese a que los mecanismos analizados presentan diferencias clave entre los mismos, todos ellos son un ejemplo que evidencia 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.

3.3.2. Las principales líneas de reforma política en educación superior marcadas por la Unión Europea

Las universidades europeas, tras la Estrategia Lisboa, se convirtieron en los motores del nuevo paradigma basado en el conocimiento, por el papel decisivo que desempeñaban para alcanzar una mayor competitividad y promover la cohesión e inclusión social.

De este modo, la UE, a fin de alcanzar una mayor competitividad, se ha centrado en potenciar el papel de las universidades en la sociedad del conocimiento, buscando la calidad y eficacia en sus funciones (enseñanza, investigación e innovación), así como en convertir a las mismas en una referencia de proyección internacional. Al mismo tiempo, la UE ha resaltado el papel de la educación en la promoción de la cohesión social, incluyendo iniciativas que incentivarán a los Estados miembros a garantizar el acceso equitativo a los sistemas de educación. Si bien podemos concluir que el principal interés de la UE ha sido convertirse en la economía más competitiva del mundo y modernizar el modelo de universidad para contribuir a ello.

Son varias las comunicaciones de la Comisión Europea que, desde el principio, planteaban la necesidad de reforzar el papel que desempeñan las universidades en los tres ámbitos fundamentales para la economía del conocimiento: investigación, enseñanza e innovación, y sugería una mayor apertura de las mismas hacia el exterior, junto con el incremento de su atractivo a escala internacional (COM [2002] 499; COM [2003] 58; COM [2005] 152; COM [2009] 158).

Asimismo, la Comisión Europea ha impulsado tres agendas educativas centradas en la modernización de las universidades europeas que marcan reformas orientadas principalmente a reforzar el triángulo del conocimiento, estableciendo una mayor asociación de las universidades con la investigación, la innovación y las empresas; mejorar la gobernanza y buscar sistemas de financiación eficaces; así como impulsar su internacionalización, entre otros aspectos (COM [2006] 208;

COM [2011] 567; COM [2017] 247). También cabe destacar el proyecto EEES que ha contribuido notablemente al fomento de la internacionalización, tanto de los planes de estudio como de las universidades europeas. Creando un espacio sin el que el proceso de internacionalización de la educación superior europea no hubiera llegado a tener un alcance tan grande.

Además los marcos estratégicos de educación y formación (ET 2010 y ET 2020), el primero aprobado en 2001 y el otro en 2009, compartían un objetivo estratégico común: «Mejorar la calidad y la eficacia de los sistema de educación», desde el que se impulsaba el incremento de inversión en educación, el desarrollo de sistemas de garantía de calidad, la mejora de la gobernanza y dirección de los centros, etc. Ambos marcos de acción promovían el acceso equitativo a los sistemas de educación y la inclusión social, así como unos objetivos enfocados a incrementar la apertura internacional de los sistemas europeos (5680/91 EDU 18; 2009/C 119/02).

Sin embargo, para alcanzar su objetivo de convertirse en la economía del conocimiento más competitiva del mundo, en ámbitos como la educación superior e I+D, la UE debía superar una gran dificultad: su déficit de inversión. Por ello, desde la Estrategia de Lisboa, el aumento de inversión en dichos ámbitos se convirtió en una de sus principales cuestiones estratégicas.

En la misma Estrategia de Lisboa, el Consejo Europeo especificó que se requería una mayor inversión en capital humano, así como una mejora de las condiciones de inversión privada en investigación (Con-

sejo Europeo de Lisboa, 2000). También, el Consejo Europeo de Barcelona (2002) propuso, para poder acortar las distancias con sus principales competidores (Estados Unidos y Japón), un doble objetivo para la investigación: aumentar el gasto global en I+D e innovación en la UE hasta alcanzar el 3 % del PIB para 2010; y lograr que dos tercios de estos nuevos fondos proviniesen del sector privado.

En 2006, el Consejo Europeo celebrado el 23 y 24 de marzo convirtió la inversión en conocimiento e innovación en una actuación prioritaria. Y ese mismo año se publicó la primera agenda educativa en educación superior, *Cumplir la agenda de modernización de las universidades: educación, investigación e innovación*, en la que se propuso un objetivo de inversión para la educación superior a conseguir en 2010, que «la UE dedique al menos el 2 % de PIB (financiación pública y privada) a la modernización del sector de la educación superior» (COM [2006] 208, p. 8).

Fueron varias las comunicaciones en las que la Comisión hacía alusión a que la UE padecía un déficit de inversión en ámbitos esenciales para la economía del conocimiento, como educación superior e I+D (COM [2002] 779; COM [2003] 58; COM [2005] 152; COM [2006] 208; COM [2006] 481; COM [2011] 567), justificando que era necesario un aumento de inversión principalmente privada, en ambos sectores, ya que los bajos niveles de inversión privada tanto en ES como en I+D constituían una de las principales diferencias con respecto a Estados Unidos y Japón (COM [2002] 779).

Para corregir el déficit de inversión en el ámbito de la educación superior, en 2002 la Comisión presentó un nuevo paradigma de inversión en educación y formación, centrado en combinar inversiones públicas con una orientación específica, y en el incremento del gasto privado (empresas y particulares), como complemento de la inversión pública (COM [2002] 779). Una de sus principales recomendaciones a la hora de incrementar la inversión privada en ES fue la contribución de los estudiantes como fuente de ingresos, en forma de gastos de matrícula (COM [2002] 779; COM [2003] 58; COM [2005] 152; COM [2006] 208; COM [2006] 481; COM [2011] 567).

El Consejo de la Unión Europea en 2007 marcó un nuevo rumbo para la modernización de las universidades con el objetivo de fomentar la competitividad de Europa en la economía del conocimiento, recomendando a los Estados que crearan centros de excelencia en enseñanza superior e investigación que pudieran competir a escala internacional y atraer a los mejores talentos a Europa. Esto requería el desarrollo de estrategias de internacionalización de las universidades europeas y mecanismos de aseguramiento de la calidad (16096/1/07 REV 1).

De igual modo en 2009 mediante la comunicación *Una nueva asociación para la modernización de las universidades: el Foro de la UE para el diálogo entre las universidades y las empresas* (COM [2009] 158), se resaltó como punto principal para la modernización de las universidades seguir reforzando su papel dentro del triángulo del conocimiento (educación, investigación e innovación), y de forma prioritaria mejorar la cooperación entre la universidad y empresa.

En 2009, tras cumplirse el tiempo de la Estrategia Lisboa y estar aún lejos del objetivo estratégico planteado, la UE impulsó la Estrategia Europea 2020, en la que planteaba desarrollar una economía inteligente, sostenible e integradora. Un crecimiento inteligente que venía estimulado por una economía basada en el conocimiento y la innovación. Por lo tanto, nuevamente la enseñanza superior y la I+D se convertían en elementos centrales de esta estrategia. En sus objetivos en I+D, se retomaba el objetivo cuantitativo de conseguir una inversión del 3 % del PIB; en cambio, en el ámbito de la educación superior, ya no se planteaba un objetivo cuantitativo de inversión, sino que se orientaba a la mejora de la calidad de la educación. El objetivo cuantitativo en relación a la educación superior estaba relacionado con un aumento del porcentaje de jóvenes graduados en estudios terciarios.

En dicha estrategia, a pesar del contexto de austeridad económica, la UE resaltaba la necesidad de seguir invirtiendo en investigación, desarrollo, innovación y educación, ya que se consideraban ámbitos principales para el crecimiento económico. «La composición y calidad del gasto público tiene importancia, pues los programas de saneamiento presupuestario deberían dar prioridad a apartados que refuerzan el crecimiento, como educación y formación, I+D+i e inversión en redes» (COM [2010] 2020, p. 31). Además, optimizar la investigación, el desarrollo y la innovación formaba parte de las directrices integradas en políticas económicas marcadas para el periodo 2010-2014 por el Consejo de la Unión Europea.

En 2010, el Consejo marcó como principal orientación en la reforma de las universidades europeas fomentar su dimensión internacional, alentando a las universidades a que desarrollaran estrategias de internacionalización y potenciaran tanto su atractivo internacional como su excelencia académica. En 2013, la Comisión Europea impulsó la estrategia para la internacionalización de la educación superior mediante la publicación de *La enseñanza superior europea en el mundo* (COM [2013] 499). Esta estrategia se centraba principalmente en desarrollar centros y redes de excelencia; atraer y retener investigadores y profesores de alto nivel; fomentar la especialización de las universidades en ámbitos que les permitieran ser excelentes y ayudarles con subvenciones; y ocupar mejores puestos en los ránquines internacionales de universidades.

Por lo tanto, en los últimos años observamos cómo la UE ante todo se ha centrado en promover una modernización de las universidades europeas, resaltando su papel en la investigación e innovación, con el objetivo de crear universidades europeas de excelencia con gran reconocimiento internacional. De este modo, se pretendía impulsar a Europa como economía del conocimiento y mejorar su competitividad. De hecho, estos ejes de reforma en educación superior se acentuaron tras la Estrategia Europa 2020, que promueve en mayor medida la orientación de las universidades hacia la investigación y la innovación.

En cuanto a la financiación, tanto en educación como en I+D, la UE siguió alentando a los Estados miembros a que aumentaran sus niveles de inversión en ambos ámbitos y, aunque resaltaba como base de financiación la inversión pública, en todo momento justificaba que,

para alcanzar dichas cotas de inversión en una economía del conocimiento, era necesario un incremento de la financiación privada.

En definitiva, estas reformas promueven iniciativas de modernización de las universidades que orientan a los Estados nacionales a crear modelos de excelencia que les permiten mejorar su posición y, la del conjunto de la UE, en la economía del conocimiento. Estas directrices se materializan en políticas nacionales que enfatizan la internacionalización de las universidades, entendiendo este proceso como un eje estratégico para alcanzar una mayor competitividad, a través de universidades que destaquen por su función investigadora, que atraigan a los mejores profesores y estudiantes internacionales y que ocupen los mejores puestos en los ránquines internacionales.

3.4. Síntesis

Aunque la UE carezca de competencia para elaborar legislación educativa, ejerce una gran influencia sobre la reforma de las políticas nacionales de educación superior a través de diferentes herramientas de armonización, como el Proceso Bolonia; el liderazgo reflexivo a través de las comunicaciones que ofrecen recomendaciones de la Comisión Europea; el MAC, que hace posible el impulso de grandes proyectos de cooperación internacional del tipo ET 2010 y ET 2020; y el Semestre Europeo, que se centra en el fomento de la I+D y la modernización de los sistemas educativos como sectores cruciales para ser más competitivos. Esto nos ayuda a comprender los nuevos modelos de gober-

nanza en educación superior, caracterizados por otorgar un mayor protagonismo a las organizaciones supranacionales, en este caso la UE, en el diseño de las políticas de educación superior en el ámbito nacional (Carrasco-González, 2017).

Evidentemente, su mayor influencia viene, por un lado, del MAC, que utiliza la cooperación en política educativa como mecanismo para marcar las directrices en reforma de política educativa y, de este modo, gobernar desde la distancia mediante la persuasión y la presión entre iguales, ya que permite comparar los resultados obtenidos por cada Estado. Por otro lado, a través del Semestre Europeo que, como instrumento de gobernanza económica para el impulso del crecimiento y la competitividad, promueve reformas que enfatizan el papel de las universidades en el desarrollo económico y el incremento de la competitividad internacional. Este ejerce una influencia mayor sobre la reforma de las políticas nacionales, porque supone un sistema de imposición unilateral y vigilancia que marca unas directrices de reforma concretas, al tiempo que emite recomendaciones específicas por país.

El objetivo principal a partir de la Estrategia Lisboa, que se promueve desde la reforma europea, es de carácter económico, puesto que su principal pretensión es ganar una mayor competitividad internacional, si bien también resalta que es necesario garantizar la cohesión social. Sin embargo, según reflejan los numerosos documentos analizados, así como los diferentes marcos estratégicos, la justificación fundamental para modernizar las universidades europeas radica en la idea reiterada de acrecentar la competitividad de la región europea en la economía del conocimiento.

La principal pretensión de la UE es competir con sus mayores oponentes, Estados Unidos, y Japón. Para ello, requiere de universidades de excelencia con gran reconocimiento internacional que ocupen los primeros puestos en los ránquines internacionales; el incremento de los niveles de inversión en ES y I+D, especialmente mediante inversión privada; y la promoción de sistemas de garantía de calidad que les permitan incrementar su atractivo internacional.

El objetivo fundamental parece ser el declarado en la estrategia de Lisboa, el de preparar profesionales y adaptar la institución universitaria para competir con los Estados Unidos en el mercado de la educación y en convertir a la región europea en la región más competitiva del planeta. Se trata por lo tanto de conseguir, con esta reforma, un objetivo de tipo económico. (Sanz Fernández, 2006, p. 58)

En resumen, la orientación de las recomendaciones sobre cuestiones relativas a la educación superior por parte de la UE se relaciona con propuestas promercado a partir de la Estrategia de Lisboa, potenciando la internacionalización y el incremento de la inversión privada en las universidades europeas.

CAPÍTULO 4

Tendencias privatizadoras de la educación superior en Europa y el análisis del acceso asequible

CAPÍTULO 4. Tendencias privatizadoras de la educación superior en Europa y el análisis del acceso asequible

4.1. Procedimiento y técnicas de recogida de datos

En el marco metodológico hemos explicado brevemente cómo hemos desarrollado este capítulo de la investigación, si bien, consideramos oportuno explicar todo el proceso con más detalle.

Este capítulo se centra principalmente en investigar las tendencias privatizadoras de la educación superior en los países europeos y su impacto en el acceso asequible económico de este nivel educativo. Además en buscar posibles vinculaciones entre los casos de privatización y su acercamiento a posturas neoliberales o con las propuestas de la Unión Europea.

La población del estudio está conformada por el total de los 27 países que forman parte de la UE en la actualidad, año 2020. En el estudio hemos incluido a Reino Unido, porque durante la perspectiva de tiempo abordada (2002-2016) pertenecía a la Unión Europea, aunque desde finales de 2020 ya no es un país miembro. Del total de países (28), se han seleccionado 20 para la investigación: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia. Por falta de datos

en los informes de la OCDE se han excluido: Bulgaria, Chipre, Croacia, Malta, Rumania, Lituania, Letonia y Luxemburgo.

Los datos se enfocan en las Instituciones de Educación Terciaria que teniendo en cuenta la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE, 2011), hace referencia a nivel CINE 5 (educación terciaria de ciclo corto), CINE 6 (nivel de grado o equivalente), CINE 7 (nivel de máster o equivalente) y CINE 8 (nivel de doctorado o equivalente), y para instituciones públicas y privadas de enseñanza universitaria o no universitaria.

El trabajo se focaliza en las instituciones universitarias, que engloban CINE 6, 7 y 8 (grado, máster y doctorado), aunque indistintamente se utilicen los conceptos de ES o IES, que también incluyen CINE 5. Esto se debe a que, por un lado, el análisis de la UE se centra en universidades y, por otro lado, los países de la muestra presentan el grosor de su porcentaje de matriculados en CINE 6 (grado), según el indicador ‘Del total de estudiantes en educación terciaria, por nivel de educación terciaria para 2016’ (edu_u0e_enrt08), datos de Eurostat. Solo países como Austria, Eslovenia, España, Francia y Dinamarca muestran porcentajes (entorno al 10 %) en CINE 5, pero no es un nivel representativo ni objeto de estudio de esta investigación.

Para el análisis de las tendencias privatizadoras de la educación superior se han recogido datos relativos a los indicadores de privatización (provisión y financiación) de la ES, aunque principalmente se compara la variación de las fuentes de financiación (pública, privada e internacional) en 20 países europeos desde 2002 a 2016. Para el examen del acceso asequible se aportan datos sobre el importe de tasas de

matrícula y los sistemas de ayudas económicas a estudiantes. A continuación nos detenemos a explicar cada una de las variables utilizadas y los pasos seguidos.

– *Análisis de la cobertura de la ES en Europa como proceso de privatización*

Antes de exponer las tendencias de privatización de la ES en los 20 países europeos, en base al estudio de las fuentes de financiación, es pertinente comentar algunos datos relativos a otros dos elementos que engloban el proceso de privatización.

Interesa valorar el porcentaje de cobertura que dan los países europeos en la educación terciaria, ya que no es lo mismo que un país atienda desde sus IES al 50 % de su población entre 18 y 25 años, que otro país que atiende al 80 % de esa población. Los esfuerzos económicos serían bastante diferentes. Por lo que es imprescindible saber: qué cobertura ofrecen los países europeos, así como su evolución en los últimos años; en qué nivel de educación terciaria (CINE 5, 6, 7 y 8) se encuentra el grosor del porcentaje de matriculación; así como desde qué sector (público o privado) se ofrece esa cobertura.

Los datos relativos a cobertura se han extraído de base de datos de DataBank (consultado el 25 de octubre de 2019), del Banco Mundial, del indicador de *tasa bruta de matriculación en educación terciaria expresado en porcentaje para ambos sexos*. La descripción del indicador es la siguiente: matrícula total en educación terciaria (CINE 5 a 8), independientemente de la edad, expresado como un porcentaje de la población total del grupo de edad de cinco años después de finalizar la escuela secundaria.

En base a los datos de este indicador se presenta la Figura 2 sobre la evolución de las tasas de matrícula en los 20 países de la muestra de 2002 a 2016, lo que nos permite ver los porcentajes de cobertura y su evolución.

Con el objetivo de valorar en qué nivel de la educación terciaria (CINE 5-8) se concentra el grosor del porcentaje de matrícula para el año 2016, hemos extraído los datos de la base de datos de Eurostat (consultada el 10 de octubre de 2019), del indicador ‘Porcentaje del total de estudiantes en educación terciaria, por nivel de educación terciaria’ (indicador: edu_u0e_enrt08).

Por último, para ver qué sector (público o privado) atiende a esos porcentajes de acceso tanto en 2002 como en 2016, nos hemos apoyado en los datos analizados en los informes *Education at a Glance* de OCDE (2006, 2007 y 2019) sobre el porcentaje de estudiantes (en grado, máster y doctorado) matriculados en IES públicas, privadas dependientes o privadas independientes para estudiantes nacionales e internacionales para los cursos 2003/04 y 2017/18 o próximos. Este indicador nos permite ver qué países han privatizado la ES mediante el aumento de alumnos matriculados en IES privadas.

- *Estudio de las tendencias de privatización de los modelos de financiación de la educación superior de 20 países europeos, principalmente en aquellos que han desarrollado modelos de repartición de costes*

Para estudiar las tendencias de privatización de la los modelos de financiación de la educación superior, nos basamos en el análisis de la variación de las fuentes de financiación (públicas y privadas).

El estudio utiliza el método comparativo propio de la Educación Comparada, para comparar las variables de gasto total (GT), gasto público (GPB), gasto privado (GPV), (dividido en gasto familiar [GF] y gasto de otras entidades privadas [GOEP]) y gasto internacional (GIN) en educación terciaria de los 20 países europeos de 2002 a 2016. La trayectoria de tiempo se debe a que es la más larga y actualizada hasta septiembre 2020, en base a las variables analizadas, de la que se disponen datos apoyándonos en los informes anuales de la OCDE *Education at a Glance*.

En primer lugar, basándonos en los datos del indicador ‘Gasto en instituciones de Educación Terciaria expresado como porcentaje del PIB, por fuente de financiación’ de los informes de la OCDE, en el análisis de datos mostramos la Tabla 3 y la Figura 6, donde comparamos para el año 2002 y el año 2016 las variables de gasto total, gasto público, gasto privado y gasto internacional, para los 20 países de la muestra. Lo que nos permite valorar cómo han variado los esfuerzos económicos de los diferentes países en instituciones de educación terciaria, en relación a su *producto interior bruto* (PIB). Además se muestra la Figura 4, 5 y 6 con datos del mismo indicador pero sólo para el año 2016, para que podamos valorar de un modo más gráfico la posición de España con respecto al resto de países de la muestra.

En segundo lugar, con los datos proporcionados del indicador ‘Proporciones relativas del gasto público, privado e internacional en instituciones educativas, como porcentaje, para la educación terciaria’ de los informes de la OCDE, presentamos en el apartado de datos la Tabla 4 y la Figura 7, en los que comparamos para el año 2002 y el año 2016,

para los 20 países de la muestra, las variables de gasto público, gasto privado y gasto internacional como porcentaje del gasto total, con el principal objetivo de estudiar en qué medida se han diversificado las fuentes de financiación para instituciones de educación terciaria de 2002 a 2016.

Con el propósito de evaluar la variación del modelo de financiación, establecemos una clasificación en base a los datos del indicador anterior, para que sirva de guía y permita visualizar mejor los cambios. En la clasificación se utilizará el siguiente criterio, por ejemplo, entre 20 y 30, hasta el valor 25 se considerará próximo a 20, y 26 próximo a 30. La clasificación de modelos de financiación de la educación superior, según sus fuentes (públicas y privadas), es la siguiente:

- Modelos principal o exclusivamente públicos: entre 80-100 % de financiación pública y 20-0 % de financiación privada.
- Modelos mixtos: entre 50-70 % de financiación pública y 50-30 % de financiación privada.
- Modelos privados: entre 0-40 % de financiación pública y 60-100 % de financiación privada.

En tercer lugar, con los datos del segundo indicador, además hemos elaborado la Figura 8, centrado en el análisis del gasto privado en el que comparamos para el año 2002 y 2016, para un total de 18 países de la muestra (excepto Alemania y Hungría por falta de datos). En este gráfico vemos el porcentaje de inversión privada para cada país en 2002 y 2016, que se exponía en el análisis anterior, pero dividido en las variables: gasto familiar y gasto de otras entidades privadas. Esto nos

permite analizar la variación del gasto privado, diferenciando entre gasto familiar y gasto de otras entidades privadas.

Los dos indicadores comentados se basan en la fuente final de fondos, lo que significa que los datos reflejan los valores después de realizar las transferencias de fuentes públicas al sector privado. De esta forma para todos los indicadores de la OCDE de este trabajo, analizados desde la fuente final de fondos, el gasto público no incluye subsidios a los hogares y a otras entidades privadas, si bien el gasto privado incluye todo el gasto directo de los hogares en instituciones educativas, parcialmente cubierto o no por subvenciones públicas (OCDE, 2005, p. 195).

Las ayudas económicas a estudiantes, tanto becas como préstamos, que forman parte del gasto público, desde un análisis de la fuente final de fondos, el dinero público destinado a estas ayudas, quedaría reflejado como parte del gasto privado, puesto que el dinero de las ayudas económicas públicas se transfiere a los estudiantes, que son parte del sector privado.

Esto significa que la variable de gasto familiar contempla el importe de tasas económicas que deben pagar los estudiantes, y la cuantía económica que reciben como ayuda y que puede cubrir parcial o completamente las tasas, sin diferenciar entre becas y préstamos (OCDE, 2005). Las cifras reflejan las cantidades reducidas que realmente pagan los estudiantes, no las hipotéticas cuotas de matrícula completa. Por lo que el gasto familiar será menor cuanto menos dinero paguen los alumnos o más ayudas económicas reciban, y mayor cuanto más dinero tengan que pagar y menos apoyo económico reciban.

Lo que no se contempla en gasto familiar es la devolución de los préstamos por parte de los estudiantes, por lo que esa contribución puede quedar infrarrepresentada. Por ello pensamos que es importante analizar el tipo de ayudas públicas (becas y préstamos) que reciben los estudiantes y el importe de matrícula que pagan. Análisis que realizamos en el siguiente apartado.

– *Impacto de los modelos de repartición de costes al acceso asequible de la educación superior*

Con el objetivo de analizar cómo puede afectar la privatización del modelo de financiación basado en la repartición de costes en el acceso asequible de la educación superior, se recogen y contrastan datos de diferentes informes de la OCDE, la Comisión Europea y de la base de datos de este último organismo, Eurostat. Estas fuentes proporcionan información para el estudio del acceso asequible, atendiendo a: el importe de tasas económicas tanto en IES públicas y privadas; porcentaje de estudiantes beneficiarios de sistemas de ayudas públicas (becas y/o préstamos); porcentaje de inversión pública destinado al sistema de ayudas económicas a estudiantes; porcentaje de alumnos matriculados en IES públicas y privadas, todo ello tanto para 2002 como para 2016; y grosor del porcentaje de matriculación en la educación terciaria para 2016 según el nivel educativo (CINE 5, 6, 7 y 8).

Explicaremos más detalladamente cada indicador y variables utilizadas para el análisis del acceso asequible:

– *Indicador.* Variación del importe de tasas económicas a nivel de grado, máster y doctorado en los años estudiados o próximos, tanto

para IES públicas como privadas, y para estudiantes nacionales, europeos, e internacionales a tiempo completo.

Variables: Importe de tasas de matrícula para el curso 2003/04 (no se disponen datos de antes de esta variable) y 2017/18 en todos los niveles (Grado, Máster y Doctorado), para estudiantes nacionales e internacionales. Datos extraídos de los documentos de la OCDE (2006, 2019); y porcentaje de estudiantes internacionales matriculados en IES. Datos de los informes de la OCDE (2019).

Estas variables nos ayudan a comprender si los estudiantes (nacionales, a tiempo completo, a tiempo parcial, internacionales o de la UE) deben pagar un importe más elevado de tasas económicas en el periodo de tiempo analizado, o más actualizado, puesto que para la variable importe tasas de matrícula se tienen datos relativos a 2017/18. Además, se tiene en cuenta la diferencia y variación del precio de tasas no sólo en instituciones públicas, sino también para instituciones privadas, ya que algunos países presentan porcentajes elevados de matrícula en estas últimas, y debemos recordar que el gasto familiar está expresado en cada país teniendo en cuenta las IES públicas y privadas. Esto nos ayuda a detectar aquellos países que presentan un aumento del gasto familiar, por un incremento de alumnos en IES privadas, donde el importe de tasas económicas suele ser más elevado.

Es importante resaltar que el gasto familiar en la mayoría de los países queda representado mediante las tarifas que pagan los estudiantes a las instituciones educativas, pero si bien, esas tarifas pueden ser: la matrícula; otras tarifas por servicios educativos como como tarifas

de inscripción, tarifas de laboratorio y cargos por materiales de enseñanza más las tarifas pagadas por alojamiento, comidas, servicios de salud; honorarios pagados por otros servicios de bienestar proporcionados a los estudiantes por las instituciones educativas (OCDE, 2018). En este trabajo para la discusión de los datos sólo recogeremos la tasa de matrícula que pagan los estudiantes, sin tener en cuenta el resto de pagos.

Nota importante: Los datos relativos al importe de tasas de matrícula para los diferentes niveles de educación terciaria (grado, máster y doctorado), en IES públicas y privadas, los informes de la OCDE lo presentan en dólares, y en este estudio han sido convertidos a euros, con un equivalente de 1 dólar = 0,86 euro (23 de julio de 2020).

– *Indicador.* Aumento de las tasas de acceso en instituciones privadas.

Variable: Porcentaje de alumnos matriculados en IES públicas y privadas para 2003/04 y 2017/18. Datos de los informes de la OCDE (2006, 2019). Indicador: ‘Porcentaje de estudiantes (en grado, máser y doctorado) matriculados en instituciones públicas (o privadas dependientes del Gobierno si prevalecen) e instituciones privadas independientes, para estudiantes nacionales e internacionales para curso 2004/05 y 2017/18’.

De forma general, los países tienden a presentar importes de coste de matrícula más elevados en instituciones privadas, por ello, observamos si han incrementado sus tasas de matriculación en IES

privadas, porque esto nos puede ayudar a comprender el aumento del gasto familiar.

Para algunos países se han puesto los datos de 2004/2005 (OCDE, 2007), porque en este informe se proporciona datos sobre el porcentaje de matrícula de alumnos en instituciones de educación superior privadas dependientes del Gobierno. En cambio en el informe OCDE 2006 sólo se dan datos de públicas y privadas sin diferenciar esa categoría. Por ello, para aquellos países que presentan dicha categoría los datos son de 2004/2005 (OCDE, 2007). Estos países son: Austria, Bélgica, Finlandia, Países Bajos, Suecia, Reino Unido y Estonia.

– *Indicador.* Grosor del porcentaje de matriculación en la educación terciaria para 2016 según el nivel educativo (CINE 5, 6, 7 y 8).

Variable: Tasa de acceso según nivel de educación terciaria (CINE 5, 6, 7 y 8) para 2016.

Nos detenemos a observar en qué nivel de educación terciaria se ha producido un mayor incremento, o se concentra el porcentaje más alto de matriculación. Porque por ejemplo, hay países que han elevado considerablemente el importe de tasas de matrículas a nivel de máster, y al mismo tiempo, su porcentaje de acceso a este nivel ha incrementado, lo que nos puede ayudar a comprender el incremento del gasto familiar.

Los datos relativos al año 2002 no se han encontrado. Para 2016 se utilizó la base de datos de Eurostat (consultada el 10 de octubre de 2019), porque permitía visualizar además del total de tasa de acceso

para 2016, las diferencias entre los niveles de educación terciaria (CINE 5, 6, 7 y 8).

- *Indicador:* Aumento/disminución de la inversión pública destinada al sistema de ayudas económicas a estudiantes, para los años del estudio, variación del porcentaje de beneficiarios de esas ayudas, y tipo de ayudas (becas y/o préstamos).

Variables: Porcentaje de estudiantes beneficiarios de ayudas económicas (becas y/o préstamos) para el curso 2004/05 y 2017/18. Datos consultados de los indicadores de la OCDE (2006, 2019). Y ayuda financiera al estudiante como % del total del gasto público educativo, para Educación Terciaria, para 2002 y 2016.

Como hemos explicado anteriormente, la variable gasto familiar, como se analiza desde la fuente final de fondos, tiene en cuenta las ayudas económicas públicas (sean becas o préstamos) transferidas al sector privado (estudiantes), y que cubren completa o parcialmente el importe de tasas de económicas. Es decir, para la variable gasto familiar, analizada desde la fuente final de fondos, si un alumno debe pagar 1200 EUR de coste de matrícula, pero es beneficiario de beca o préstamo que cubre el importe de la tasa de matrícula, su gasto familiar es 0 EUR. Por ello, una disminución de la inversión en el sistema de ayudas, o un porcentaje poco elevado de beneficiarios del sistema de ayudas, puede representar un gasto familiar más elevado.

Además se tiene en cuenta el tipo de ayudas (becas o préstamo) o el cambio de modelo de sistemas de ayudas en el periodo de tiempo

estudiado, porque aunque ambos sistemas disminuyan el gasto familiar, ya que cubren los gastos económicos de matrícula, los préstamos quedan sujetos a condiciones de devolución que en el análisis de la variable gasto familiar no se tienen en cuenta, pero que debemos ser conocedores que mediante ese sistema los alumnos luego deben devolver el dinero que les ha sido prestado según las condiciones que establece cada país, y pudiendo algunos quedar exentos del pago.

Estas variables contrastadas para cada país nos ayudaran a comprender a qué se debe el aumento del gasto familiar y su impacto en la asequibilidad de la educación superior.

4.2. Datos y variables relativos a la privatización y la asequibilidad de la educación terciaria en Europa

4.2.1. Datos y variables sobre el crecimiento anual del PIB expresado en porcentaje de 2002 a 2016 para los 20 países de la muestra

En primera instancia, puesto que algunos indicadores del estudio se basan en el PIB de los países, consideramos pertinente presentar una evolución del crecimiento anual del PIB expresado en porcentaje para los 20 países de la muestra los años que comprende el estudio (2002-2016). Este indicador, al mismo tiempo nos permite valorar el impacto de la crisis económica en los países europeos.

Atendiendo a datos relativos al crecimiento (% anual) del PIB por país extraídos de la base de datos de DataBank (consultada el 14 de octubre de 2019), de 2002 a 2016, de forma general como muestra el gráfico apreciamos un fuerte declive de las economías europeas entre

Tabla 2*Crecimiento anual del PIB expresado en porcentaje de 2002 a 2016, todos los países de la muestra*

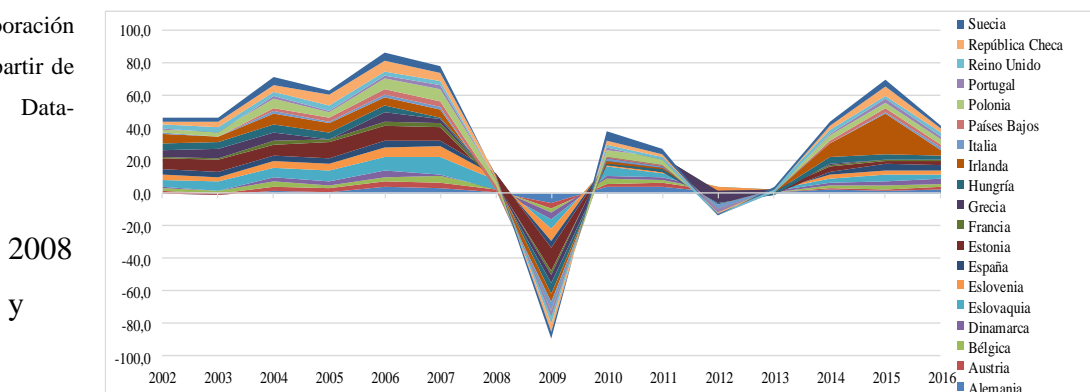
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Alemania	-0.2	-0.7	1.2	0.7	3.8	3.0	1.0	-5.7	4.2	3.9	0.4	0.4	2.2	1.7	2.2
Austria	1.7	0.9	2.7	2.2	3.5	3.7	1.5	-3.8	1.8	2.9	0.7	0.0	0.7	1.0	2.1
Bélgica	1.7	1.0	3.6	2.3	2.6	3.7	0.4	-2.0	2.9	1.7	0.7	0.5	1.6	2.0	1.5
Dinamarca	0.5	0.4	2.7	2.3	3.9	0.9	-0.5	-4.9	1.9	1.3	0.2	0.9	1.6	2.3	3.2
Eslovaquia	4.5	5.5	5.3	6.6	8.5	10.8	5.6	-5.5	5.7	2.9	1.9	0.7	2.8	4.8	2.1
Eslovenia	3.5	3.0	4.4	3.8	5.7	7.0	3.5	-7.5	1.3	0.9	-2.6	-1.0	2.8	2.2	3.1
España	2.7	3.0	3.1	3.7	4.1	3.6	0.9	-3.8	0.2	-0.8	-3.0	-1.4	1.4	3.8	3.0
Estonia	6.8	7.6	6.8	9.5	9.7	7.6	-5.1	-14.4	2.7	7.4	3.1	1.3	3.0	1.8	2.6
Francia	1.1	0.8	2.8	1.7	2.4	2.4	0.3	-2.9	1.9	2.2	0.3	0.6	1.0	1.1	1.1
Grecia	3.9	5.8	5.1	0.6	5.7	3.3	-0.3	-4.3	-5.5	-9.1	-7.3	-3.2	0.7	-0.4	-0.2
Hungría	4.7	4.1	4.8	4.2	4.0	0.2	1.1	-6.7	0.7	1.8	-1.5	2.0	4.2	3.8	2.2
Irlanda	5.9	3.0	6.7	5.7	5.1	5.3	-4.5	-5.1	1.8	0.3	0.2	1.4	8.6	25.2	3.7
Italia	0.3	0.1	1.4	0.8	1.8	1.5	-1.0	-5.3	1.7	0.7	-3.0	-1.8	0.0	0.8	1.3
Países Bajos	0.2	0.2	2.0	2.1	3.5	3.8	2.2	-3.7	1.3	1.6	-1.0	-0.1	1.4	2.0	2.2
Polonia	2.0	3.6	5.1	3.5	6.2	7.0	4.2	2.8	3.6	5.0	1.6	1.4	3.3	3.8	3.1
Portugal	0.8	-0.9	1.8	0.8	1.6	2.5	0.3	-3.1	1.7	-1.7	-4.1	-0.9	0.8	1.8	2.0
Reino Unido	2.3	3.3	2.4	3.2	2.8	2.4	-0.3	-4.2	1.9	1.5	1.5	2.1	2.6	2.4	1.9
Rep. Checa	1.7	3.6	4.9	6.5	6.9	5.6	2.7	-4.8	2.3	1.8	-0.8	-0.5	2.7	5.3	2.5
Suecia	2.2	2.3	4.3	2.9	4.7	3.4	-0.5	-4.3	6.0	3.2	-0.6	1.2	2.7	4.5	2.1

Nota: elaboración propia a partir de datos de DataBank.

Figura 1

Crecimiento anual del PIB expresado en porcentaje de 2002 a 2016, todos los países de la muestra

Nota: elaboración propia a partir de datos de Data-Bank.



2009, debido a la crisis económica mundial de 2008. Entre los años 2008 y 2013 podemos visualizar cierta inestabilidad económica, que parece mejorar los primeros años 2010 y 2011, pero que vuelve a decaer en 2012 y 2013.

Si atendemos a los datos por países que se visualiza mejor en la Tabla 2, en 2016 todos los países presentan porcentajes de crecimiento, excepto Grecia con un -0,2 %. Grecia, España y Portugal, son países que tras la crisis económica muestran una trayectoria de no recuperación económica (tres valores negativos consecutivos). Estonia destaca por ser el país que más disminuyó su PIB como % anual en 2009, pero que muestra una buena trayectoria de recuperación económica. E Irlanda destaca por su gran recuperación económica en 2015 con un crecimiento anual del PIB del 25 %.

Tras el declive económico de 2008, países como España, Grecia, Italia, Irlanda y Portugal comenzaron a presentar valores de déficit público superiores al límite del 3 % del PIB de obligado cumplimiento por los integrantes de la Eurozona (Bellod Redondo, 2016) lo que ha

significado que requieran de recate económico. El déficit público calculado sobre el porcentaje del PIB daba cuenta que estos países presentaban valores negativos entre los ingresos del país y los gastos que ejecutaban.

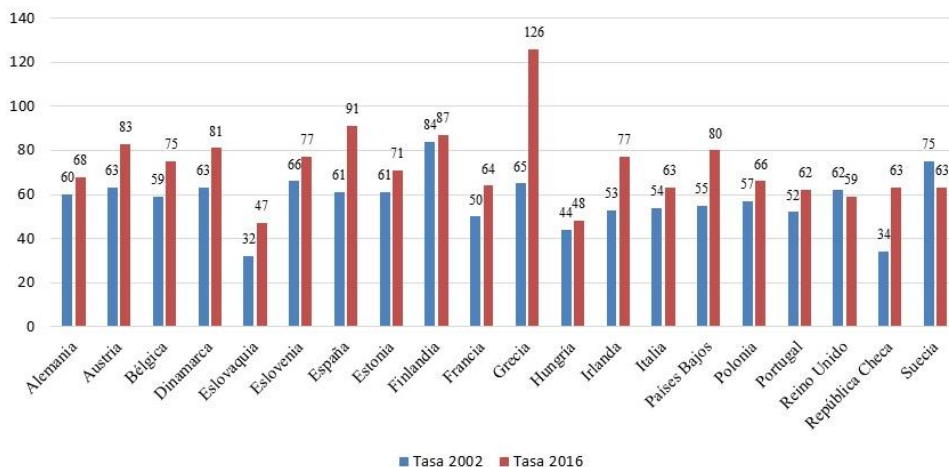
4.2.2. Datos y variables sobre la cobertura y matrícula de la Educación Terciaria en Europa

Según datos de la base de datos de DataBank del Banco Mundial, los datos del indicador de tasa bruta de matriculación en educación terciaria expresado en porcentaje para ambos sexos, muestra que la gran parte de países de la muestra (16/20) han aumentado sus tasas de acceso a la educación terciaria de 2002 a 2016, excepto Suecia que las ha disminuido en -11 puntos porcentuales (pp, de ahora en adelante). Si bien, hay países que no presentan grandes variaciones como: Finlandia, Hungría y Reino Unido, incluso este último una leve disminución no significativa (-3 pp). Destacamos un aumento significativo del porcentaje de tasas de acceso de 2002 a 2016, en países como Austria (20 pp), España (29 pp), Grecia (61 pp), Irlanda (24 pp), Países Bajos (25 pp) y República Checa (29 pp).

Esto nos indica respecto la cobertura que da cada país para 2016, que la mitad de los países (10/20) presentan porcentajes de tasas de acceso superiores al 70 % (Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Irlanda y Países Bajos). El resto (7/20) entorno al 60 % (Alemania, Francia, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia), y tan solo países Eslovaquia (47 %) y Hungría (48 %), muestran valores más bajos.

Figura 2

(%) Tasa bruta de matrícula, en educación terciaria, para ambos sexos (%) 2002 y 2016, todos los países de la muestra



Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE.

Los porcentajes anteriores, engloban la educación terciaria que va desde CINE 5 a 8, pero si atendemos a la diferenciación de niveles de educación terciaria, podemos destacar algunos aspectos. Todos los países presentan el grosor de sus porcentajes en CINE 6 para tasas de acceso en 2016, que es nivel equivalente a grado. Países como Austria, Eslovenia, España, Francia y Dinamarca son los únicos que presentan también porcentajes elevados (entorno al 10 %) en CINE 5, es decir, en formación profesional de ciclo corto para 2016. A nivel de CINE 7, nivel equivalente a posgrado, todos los países presentan valores entre el 10 % y el 20 % (Eurostat).

En cuanto al indicador de matrícula, para ver qué sector (público o privado) atiende a esos porcentajes de acceso, según los datos analizados en los informes *Education at a Glance* de OCDE (2006, 2007 y

2019): la mayor parte de países presenta entorno al 80 % o más de matrícula en IES públicas para ambos cursos, excepto Estonia y Países Bajos, que tienen los índices más elevados en IES privadas dependientes del Gobierno únicamente para el primer curso. Además, los porcentajes más elevados de matriculación de Reino Unido y Bélgica para ambos cursos son en IES privadas dependientes del Gobierno, institución predominante en esos países. Los países con porcentaje de matrícula en IES privadas independientes más elevado para el curso 2017/18 son Austria (18 %), España (18 %), Francia (17 %) y Países Bajos (15 %).

Respecto a los países que han aumentado su tasa de matrícula en IES privadas de 2002 a 2016 destacamos: Austria de 12 % a 18 % (6 pp); Eslovenia de 0% a 7 % (7 pp); Alemania de 2 % a 9 % (7 pp); Francia de 10 % a 17 % (7 pp); Eslovaquia de 0 % a 13 % (13 pp); España de 12 % a 18 % (6 pp); e Italia de 7 % a 12 % (5 pp). También podemos destacar en algunos casos un descenso de tasa de matrícula en IES privadas, como en Hungría de un 11 % a un 4 %, Estonia de 14 % a un 10 % y Polonia de 13 % a 7 % (OCDE 2006, 2007 y 2019)

Estos datos nos ayudan a concretar que la mayoría de países de la muestra (16/20) ha aumentado considerablemente su porcentaje de tasa de matrícula en educación terciaria de 2002 a 2016, excepto algunos que se han mantenido en cifras similares, y sólo Suecia presenta una disminución. Si atendemos a los diferentes porcentajes según los niveles de educación terciaria (CINE 5-8) para 2016, en todos los países la gran proporción del porcentaje se concentra en CINE 6 (grado) (Eurostat). Esto nos indica que los países de la muestra se han visto sujetos

a un aumento de la financiación en ES para atender al incremento de la demanda, especialmente en enseñanza universitaria.

Finalmente, todos los países de la muestra, excepto Reino Unido y Bélgica, tienen porcentajes entorno o superiores al 80 % de alumnos matriculados en IES públicas para el curso 2017/18, lo que nos permite decir que la cobertura de la ES en Europa se atiende principalmente por el sector público. No obstante, podemos destacar una tendencia hacia la privatización de la ES caracterizada por el aumento de alumnos matriculados en IES privadas de 2002 a 2016 en 7 países de la muestra, resaltando el caso de Eslovaquia. Estos datos se analizarán con más detenimiento en el apartado de asequibilidad, ya que el aumento de alumnos en IES privadas, normalmente se refleja en un aumento de gasto familiar, puesto que las IES privadas suelen cobrar tasas de matrícula elevadas.

4.2.3. Datos y variables sobre la privatización de los modelos de financiación de la Educación Superior en Europa y modelos de repartición de costes

4.2.3.1. Indicador: inversión total en instituciones de Educación Terciaria como porcentaje del PIB, por fuente de financiación para 2002-2016

Los siguientes datos nos permiten valorar cómo han variado los esfuerzos económicos de los 20 países en instituciones de educación terciaria, en relación a su producto interior bruto, en las variables de gasto total, gasto público, gasto privado y gasto internacional, para el año 2002 y el año 2016, y su diferencia.

En la tabla anterior los datos están presentados con el valor aproximado, pero en la columna ‘Diferencia’, los valores están calculados en Excel sobre los valores reales, por lo que aunque pueda parecer que en algunos casos estén mal calculados como por ejemplo la diferencia de privado en Italia o Irlanda, están correctamente calculados sobre los valores reales. Con los datos anteriores se ha construido el gráfico que se muestra en el Figura 3.

A modo general, fijándonos en el primer gráfico podemos resaltar algunas tendencias generales. En cuanto a la inversión pública, más de la mitad de los países de la muestra (13/20) han disminuido su valor de inversión pública como porcentaje del PIB, sólo tres países (Eslovaquia, Bélgica y Alemania) lo han mantenido, y cuatro países (Países Bajos, Francia, Estonia y Austria) lo han aumentado. Las tendencias en inversión privada como porcentaje del PIB, encontramos que la gran mayoría (17/20) la han aumentado, tan solo Suecia ha mantenido

Tabla 3

Inversión total en instituciones de educación terciaria como porcentaje del PIB, por fuente de financiación para 2002-2016.

Todos los países de la muestra

Fuente de Financiación:	Año: 2002		2016			2002-2016	
	Total (GT)		Total (GT)			Diferencia	
	Público (GPB)	Privado (GPV)	Público (GPB)	Privado (GPV)	Inter-nacional (GIN)	Diferencia Público	Diferencia Privado
Alemania	1,1		1,2			0,1	
	1,0	0,1	1,0	0,2	0,0	0,0	0,1
Austria	1,1		1,7			0,7	
	1,1	0,0	1,6	0,1	0,0	0,6	0,1
Bélgica	1,4		1,4			0,1	
	1,2	0,1	1,2	0,2	0,0	0,0	0,1
Dinamarca	1,9		1,7 ¹			-0,2	
	1,9	0,0	1,6	0,1	0,0	-0,3	0,1
Eslovaquia	0,8		1,0			0,2	
	0,7	0,1	0,7	0,3	0,0	0,0	0,2
Eslovenia	1,4 ¹		1,0			-0,4	
	1,1	0,3	0,8	0,1	0,0	-0,3	-0,2
España	1,3		1,2			0,0	
	1,0	0,3	0,8	0,4	0,0	-0,1	0,1
Estonia	0,9 ²		1,6			0,7	
	0,9	0,0	1,2	0,2	0,1	0,3	0,2
Finlandia	1,7		1,7			-0,1	
	1,7	0,0	1,5	0,1	0,1	-0,2	0,1
Francia	1,1		1,4			0,4	
	1,0	0,1	1,1	0,3	0,0	0,2	0,2
Grecia	1,2		0,8			-0,4	
	1,2	0,0	0,6	0,1	0,1	-0,6	0,1
Hungría	1,2		1,1			-0,2	
	0,9	0,3	0,7	0,4	0,0	-0,3	0,1
Irlanda	1,3		0,8			-0,5	
	1,1	0,2	0,6	0,2	0,0	-0,5	0,1
Italia	1,0		0,9			-0,1	
	0,8	0,2	0,5	0,3	0,0	-0,2	0,2
Países Bajos	1,3		1,7			0,4	
	1,0	0,3	1,1	0,5	0,1	0,1	0,2
Polonia	1,5		1,2			-0,4	
	1,1	0,5	0,9	0,2	0,0	-0,1	-0,2
Portugal	1,0		1,2			0,1	
	0,9	0,1	0,7	0,4	0,1	-0,2	0,3
Reino Unido	1,1		1,7			0,6	
	0,8	0,3	0,5	1,2	0,1	-0,3	0,9

Año:	2002		2016			2002-2016	
Total:	Total (GT)		Total (GT)			Diferencia	
Fuente de Financiación:	Público (GPB)	Privado (GPV)	Público (GPB)	Privado (GPV)	Inter-nacional (GIN)	Diferencia Público	Diferencia Privado
Rep. Checa	0,9		0,9			0,0	
	0,8	0,1	0,7	0,2	0,0	-0,1	0,1
Suecia	1,8		1,6			-0,1	
	1,6	0,2	1,4	0,2	0,1	-0,2	0,0
<i>Media</i>	<i>1,3</i>		<i>1,3</i>				
	<i>1,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,9</i>	<i>0,2</i>	<i>0,04</i>		

Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE:

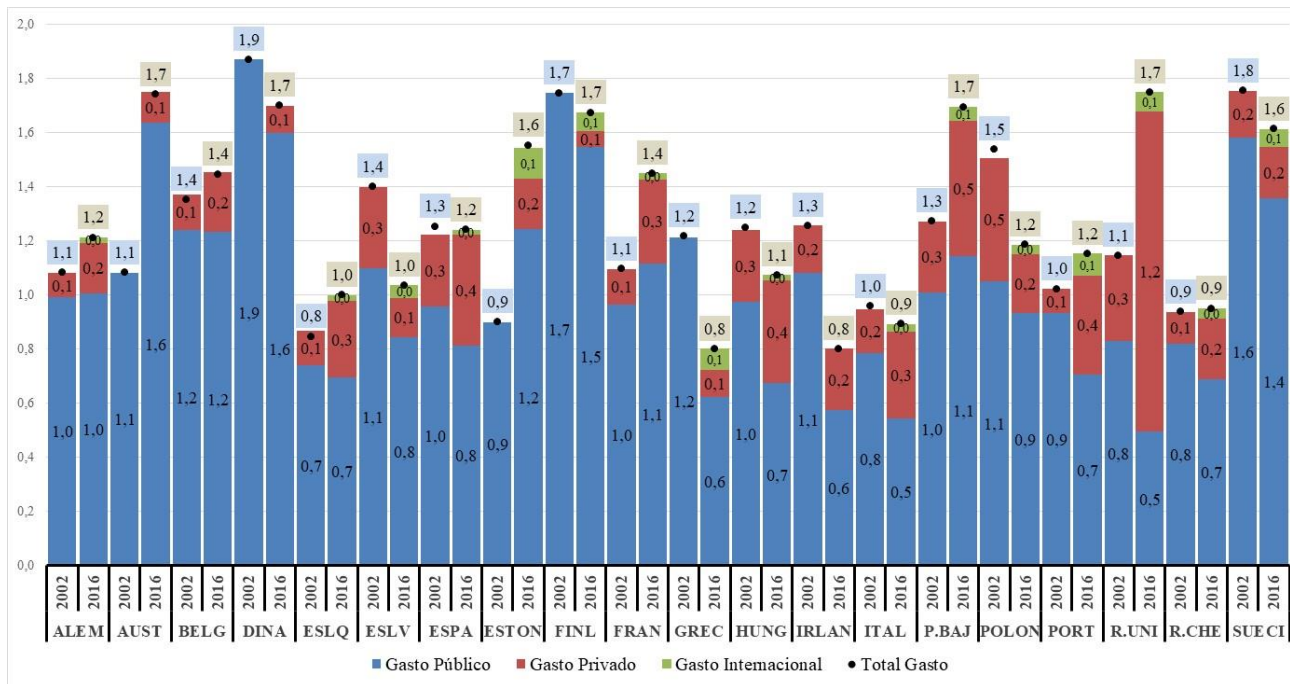
1. Datos 2014 (*Education at a Glance*, 2017);
2. Datos 2004 (*Education at a Glance*, 2007).

sus valores, mientras que Polonia y Eslovenia, son los únicos países que han disminuido sus valores inversión privada como % del PIB para instituciones de educación terciara. Algunos países (16/20) han incorporado fuentes de financiación internacionales en instituciones de educación, que no estaban en 2002, pero que sí son una fuente de financiación para 2016. En algunos países en el gráfico aparece el valor 0,0 pero si hay franja verde es porque tienen un mínimo de inversión internacional, aunque en esos casos sea menor ese valor.

Por último, en referencia al gasto total, los países que más han conseguido aumentar su inversión total como % del PIB en instituciones de educación terciaria de 2002 a 2016 son Francia (0,4 pp), Países Bajos (0,4 pp), Reino Unido (0,6 pp), Estonia (0,7 pp) y Austria (0,7 pp). De los países anteriores, todos han aumentado su inversión privada, todos (excepto Reino Unido) han elevado su inversión pública, y tres (Estonia, Países Bajos y Reino Unido) han incorporado la inversión internacional.

Figura 3

Inversión total en instituciones de educación terciaria como porcentaje del PIB, por fuente de financiación para 2002-2016. Todos los países de la muestra



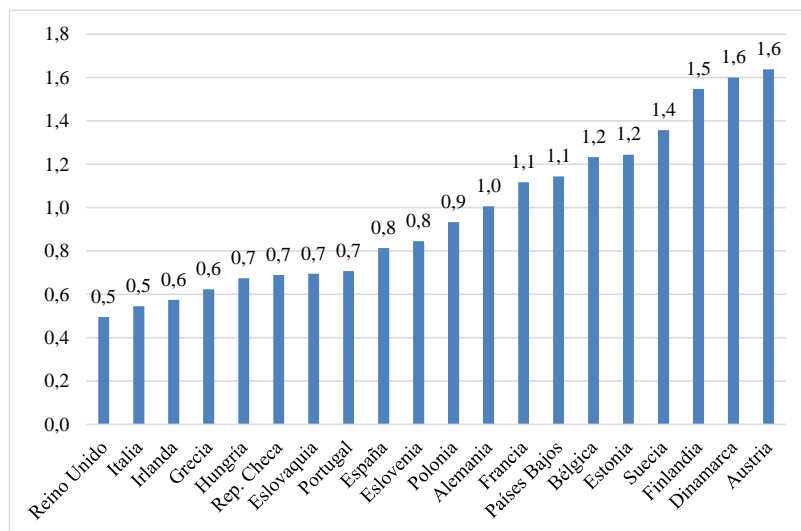
Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE.

Además presentamos los datos para el año más actual 2016 con el objetivo de valorar con mayor claridad el lugar de España respecto a los niveles de inversión en educación terciaria (total, pública y privada) en comparación con el resto de países europeos.

Atendiendo al caso de España para datos del año 2016, podemos valorar que su gasto público como porcentaje del PIB en educación terciaria es medio-bajo, en cambio su inversión privada en dicho ámbito es de las más elevadas, mostrándose como el tercer país con la gasto privado más elevado. En cuanto a su gasto total en educación terciaria presenta valores medios en comparación con el resto de países de la muestra.

Figura 4

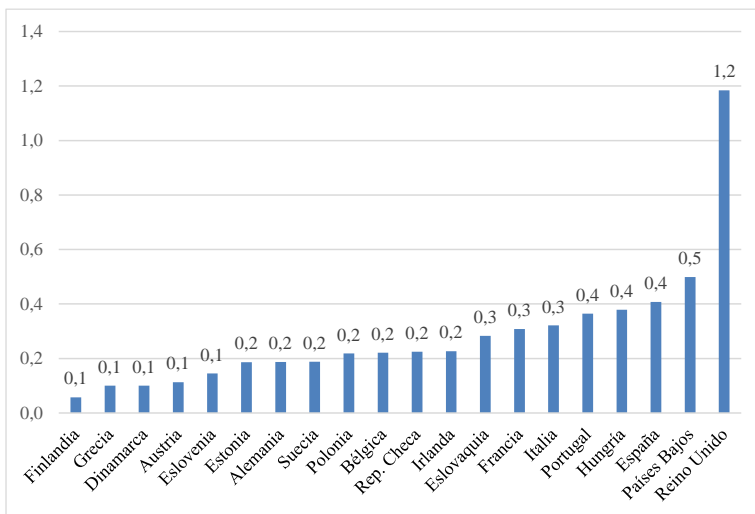
Gasto público en instituciones de educación terciaria como porcentaje del PIB, para 2016. Todos los países de la muestra



Nota: elaboración propia a partir de datos del informe de la OCDE (2019).

Figura 5

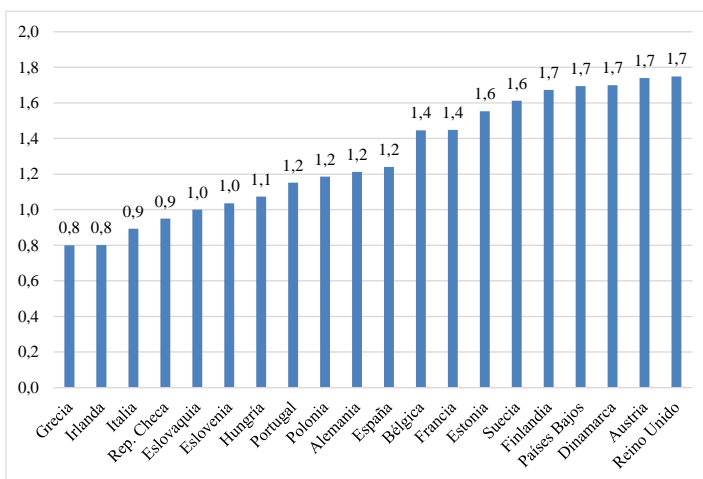
Gasto privado en instituciones de educación terciaria como porcentaje del PIB, para 2016. Todos los países de la muestra



Nota: elaboración propia a partir de datos del informe de la OCDE (2019).

Figura 6

Gasto total (público, privado e internacional) en instituciones de educación terciaria como porcentaje del PIB, para 2016. Todos los países de la muestra



Nota: elaboración propia a partir de datos del informe de la OCDE (2019).

4.2.3.2. Indicador: proporciones relativas al gasto de las instituciones de Educación Terciaria, como porcentaje del gasto total, por fuente de financiación para 2002-2016

En la siguiente tabla y gráfico comparamos para el año 2002 y el año 2016, para los 20 países de la muestra, las variables de gasto público, gasto privado y gasto internacional como porcentaje del gasto total, con el principal objetivo de estudiar en qué medida se han diversificado las fuentes de financiación para instituciones de educación terciaria de 2002 a 2016.

De los datos anteriores hemos extraído el gráfico de la Figura 7.

Como hemos expuesto en el marco metodológico, con el propósito de evaluar la variación del modelo de financiación, hemos establecido una clasificación para que sirva de guía y permita visualizar mejor los cambios. La volvemos a recoger:

- Modelos principal o exclusivamente públicos: entre 80-100 % de financiación pública y 20-0 % de financiación privada.
- Modelos mixtos: entre 50-70 % de financiación pública y 50-30 % de financiación privada.
- Modelos privados: entre 0-40 % de financiación pública y 60-100 % de financiación privada.

Tabla 4

Proporciones relativas al gasto de las instituciones de educación terciaria, como porcentaje del gasto total, por fuente de financiación para 2002-2016 y la diferencia entre años. Todos los países de la muestra

Año:	2002			2016			Diferencia 2002-2016				
	% Fuente de financiación:	% GPB	% GPV		% GPB	% GPV		% GIN	Público	Privado	
			% GF	% GOEP		% GF	% GOEP			GF	GOEP
Alemania	92		8		83		15		2	-8	7
		x	x			x	0 ⁴			x	x
Austria	92		8		94		6		0	2	-2
		7	2			3	3			-4	1
Bélgica	86		14		82		15		3	-3	0,7
		9	5			8	7			-1	2
Dinamarca	98		2		92 ¹		5		2	-6	3
		2	0			0	5			-2	5
Eslovaquia	85		15		70		28		2	-15	13
		7	8			16	12			9	4
Eslovenia	76		24		82		14		4	6	-10
		17 ²	7 ²			12	2			-5	-5
España	76		24		66		33		2	-10	9
		20	3			29	4			9	0
Estonia	70		30		81		12		7	10	-18
		27 ³	3 ³			6	6			-21	3
Finlandia	96		4		92 ⁴		3 ⁴		4	-4	-0,3
		x	x			0	3			x	x
Francia	86		14		77		21		2	-8	7
		10	4			11	10			1	6
Grecia	100		0		73 ⁵		12 ⁴		15 ⁴	-26	11
		0	0			12	0			11	0
Hungría	79		21		63		35		2	-16	14
		x	x			x	x			x	x
Irlanda	86		14		72		28		0	-14	14
		13	1			24	5			11	3
Italia	79		21		61		36		3	-17	14
		16	6			30	6			14	0
Países Bajos	78		22		67		29		3	-10	7
		11	10			16	13			5	2

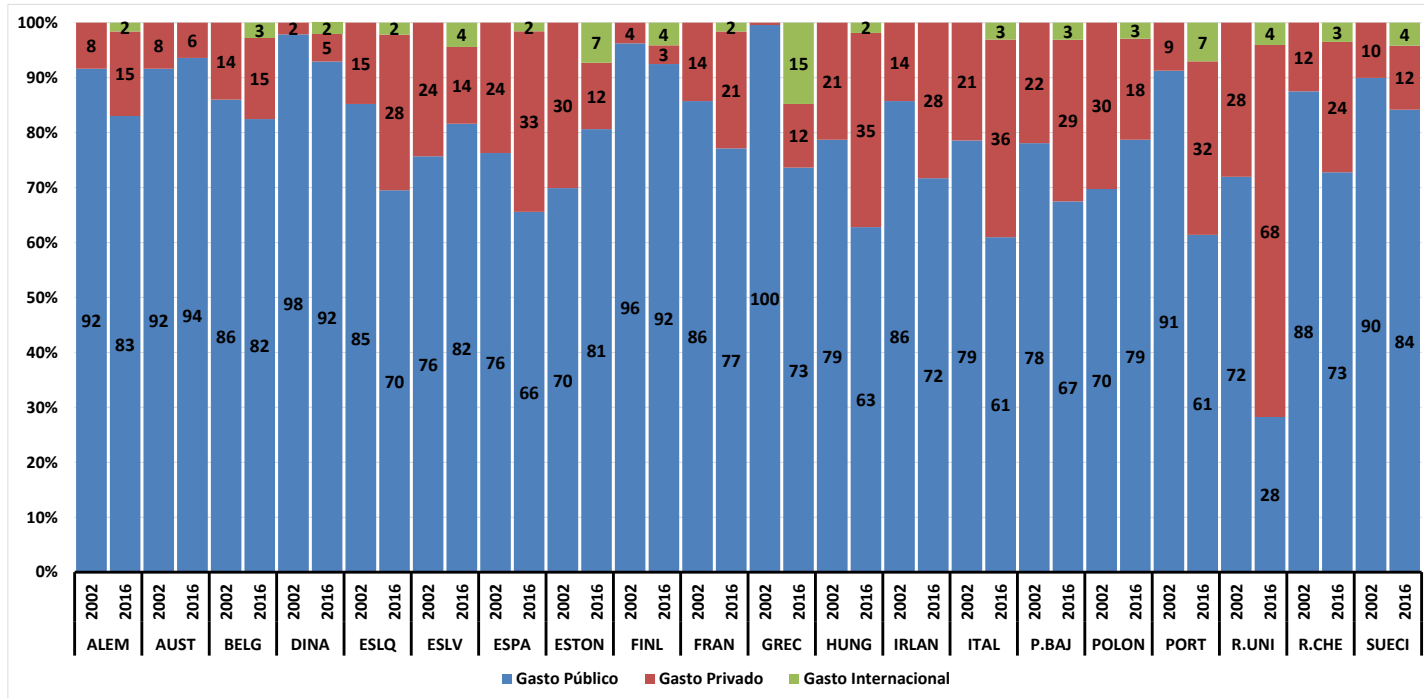
Año: % Fuente de financiación:	2002			2016			Diferencia 2002-2016			
	% GPB	% GPV		% GPB	% GPV		% GIN	Público	Privado	
		% GF	% GOEP		% GF	% GOEP			GF	GOEP
Polonia	70	30	0	79	18	3	3	9	-11	2
Portugal	91	9	0	62	32	4	7	-30	23	3
Reino Unido	72	28	11	28	68	19	4	-44	40	7
Rep. Checa	88	12	5	73	24	14	4	-15	11	9
Suecia	90	10	x	84	12	11	4	-6	1,6	0,7
<i>Media</i>	<i>84</i>	<i>15</i>		<i>74</i>	<i>22</i>		<i>4</i>			

Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE:

1. Datos 2014 (Base de datos OCDE.Stat).
2. Datos 2004 (Education at a Glance, 2007).
3. Datos 2005 (Education at a Glance, 2008).
4. Fuente Base de datos OCDE.Stat para 2015.

Figura 7

Proporciones relativas al gasto de las instituciones de educación terciaria, como porcentaje del gasto total, por fuente de financiación para 2002-2016. Todos los países de la muestra



Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE.

Atendiendo a la clasificación anterior según los datos expuestos encontramos:

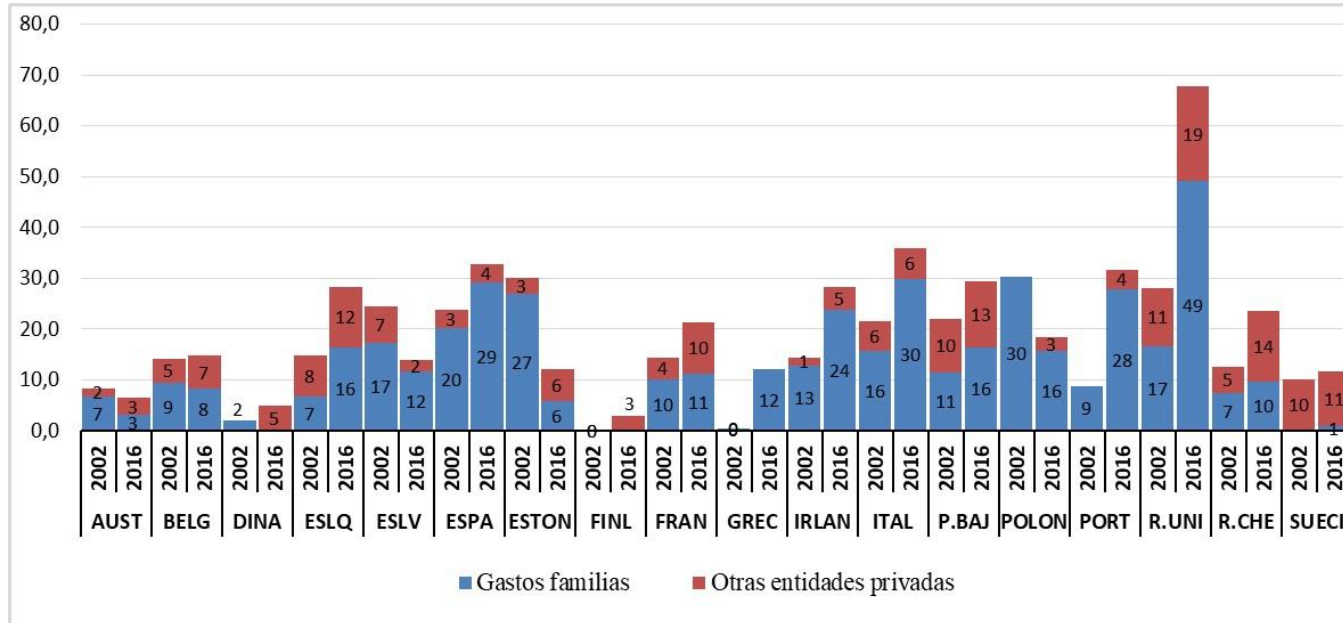
- Modelos principal o exclusivamente públicos que se mantienen públicos de 2002 a 2016: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca y Suecia.
- Modelos mixtos que han variado a modelos públicos de 2002 a 2016: Eslovenia, Polonia y Estonia.
- Modelos públicos que han variado a modelos mixtos de 2002 a 2016: Eslovaquia, España, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal, República Checa.
- Modelo mixto que ha variado a modelo privado de 2002 a 2016: Reino Unido.

4.2.3.3. Indicador: proporciones relativas al gasto privado como porcentaje del gasto total, diferenciando entre gasto familiar y gasto de otras entidades privadas (2002-2016)

El gráfico de la Figura 8 se basa en los datos expuestos en la tabla anterior, pero se centra en el análisis del gasto privado en el que comparamos para el año 2002 y 2016, para un total de 18 países de la muestra (excepto Alemania y Hungría por falta de datos). Esta figura nos permite analizar la variación del gasto privado, diferenciando entre gasto familiar y gasto de otras entidades privadas.

Figura 8

Proporciones relativas al gasto privado como porcentaje del gasto total, diferenciando entre gasto familiar y gasto de otras entidades privadas (2002-2016). Todos los países de la muestra



Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE.

Los países que presentan un aumento del porcentaje de fuentes privadas son evidentemente países que han pasado a modelos mixtos y modelos privados, estos son: Eslovaquia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal, República Checa, España y Reino Unido. Si bien, para este bloque Hungría y Alemania se han descartado por falta de datos, por ello, no están en el gráfico. El resto de países han disminuido sus fuentes privadas (Estonia, Polonia, Eslovenia, Austria) o aumento de un modo muy poco significativo (Finlandia, Bélgica, Suecia, Dinamarca).

De los países que han aumentado sus proporciones de gasto privado de 2002 a 2016, podemos diferenciar aquellos que han aumentado principalmente en otras entidades privadas, en el gasto familiar, o bien en ambas variables.

- *Países que han aumentado su inversión privada principalmente de otras entidades privadas: República Checa y Francia.*

República Checa y Francia, el aumento de porcentaje de gasto privado 11 pp y 7 pp, respectivamente, ha recaído principalmente sobre otras entidades privadas. Su gasto familiar en ambos casos está en torno a 10 %.

- *Países que han aumentado su inversión privada con ambas variables: Países Bajos.*

Países Bajos ha incrementado su porcentaje de gasto privado en 7,5 pp, y ese incremento se ha repartido en gasto familiar y gasto de otras entidades privadas. El total del gasto familiar para 2016,

representa el 16 %, ha incrementado 5 pp en comparación con 2002.

- *Países que han aumentado su inversión privada principalmente mediante el gasto familiar: España, Grecia, Italia, Irlanda, Portugal, Eslovaquia y Reino Unido.*

El resto de países España, Grecia, Italia, Irlanda, Portugal, Eslovaquia y Reino Unido, el aumento de su gasto privado ha recaído principalmente sobre el gasto familiar.

Reino Unido su gran aumento del gasto privado en casi 40 pp, se ha repartido tanto gasto de familias y gasto de otras entidades privadas, pero principalmente en gasto familiar con el mayor aumento de 32 pp, y representando el 49 % el gasto familiar.

En general, de los países que han incrementado sus porcentajes de inversión privada (10/20), la gran mayoría (7/10) lo han hecho elevando el gasto familiar de un modo significativo, por lo que han optado por un modelo de distribución de costes en educación superior.

4.2.4. Datos y variables sobre la asequibilidad de la educación superior en los países europeos

Las variables e indicadores comparados para el análisis de este apartado han ido definidos en el marco metodológico. En base a las diferentes variables, hemos elaborado tablas con datos, teniendo en cuenta que no todas las variables han sido comparadas para todos los países, sino que ha dependido del análisis necesario de cada país. Además no

todos los datos de todas las variables se presentan en tablas, algunos han sido descritos.

4.2.4.1. Países que han mantenido su gasto familiar prácticamente nulo y no ponen en riesgo el acceso asequible de la ES (Dinamarca, Finlandia y Suecia)

En primer lugar destacamos los países nórdicos, Dinamarca, Finlandia y Suecia que son principalmente públicos y presentan un mínimo de gasto privado, y este se concentra en otras entidades privadas, y el gasto familiar es nulo. Además son países con altas tasas de acceso, sobre todo Finlandia (87 %) y Dinamarca (81 %), más que Suecia (63 %), para 2016, como podemos observar en la Figura 2.

El gasto familiar es inexistente porque no cobran tasas económicas ni en grado, master, ni doctorado, en instituciones de educación superior a estudiantes nacionales y de la UE a tiempo completo, tanto para 2002 como para 2016.

Además no existen las instituciones privadas para este nivel educativo en estos tres países, sí las instituciones privadas dependientes del Gobierno, pero sin tasas económicas igualmente. Suecia y Dinamarca presentan más del 95 % de estudiantes matriculados en instituciones públicas. Finlandia ha incrementado notablemente la matrícula de alumnos en instituciones privadas dependientes del Gobierno, siendo de 11 % 2004/05 a un 67 % en 2017/18, por lo que la mayoría de alumnado se concentra en este tipo de instituciones, más que en públicas, pero no gratuitas.

Tabla 5

Gasto familiar expresado como porcentaje del gasto total en educación terciaria para 2002 y 2016, y promedio anual (o el más común) del importe de tasas de matrícula expresado en euros para estudiantes nacionales a tiempo completo en IES públicas para el curso 2004/05 y 2017/18.

Dinamarca, Finlandia y Suecia

Países	% Gasto familiar		Importe tasa matrícula			
	2002	2016	Grado 2004/05	Grado 2017/08	Máster 2017/08	Doctorado 2017/08
Dinamarca	2	0	0	0	0	0
Finlandia	x	0	0	0	0	0
Suecia	x	1	0	0	0	0

Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE.

Tabla 6

Ayuda financiera al estudiante para educación terciaria, como % del gasto público total para 2002 y 2016, y porcentaje de beneficiarios de becas y/o préstamos para el curso 2004/05 y 2017/08.

Dinamarca, Finlandia y Suecia

Países	% Ayuda financiera al estudiante		Porcentaje de							
	2002	2016	Beneficiarios de becas		Beneficiarios de préstamos		Beneficiarios de ambos		Total de beneficiarios	
			04/05	17/18	04/05	17/18	04/05	17/18	04/05	17/18
Dinamarca	31,3	33 ¹	39	58	1	1	41	27	81	86
Finlandia	17,8	15,3	57	0	0	0	0	58	57	58
Suecia	29,3	26,6	20	19	0	0	80	75	100	94

Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE.

1. Datos 2014 (Fuente: Eurostat).

Tabla 7

Porcentaje de alumnos matriculados en IES públicas, privadas dependientes del Gobierno y privadas, en el curso 2003/04 y 2017/18. Dinamarca, Finlandia y Suecia

Países	Instituciones públicas 2003/2004	Instituciones públicas dependientes del Gobierno 2004/2005 ¹	Instituciones privadas 2003/2004	Instituciones públicas 2017/2018	Instituciones privadas 2017/2018
Dinamarca	99	x	0	99	0
Finlandia	89	11	x	53	67 ¹
Suecia	93	7	x	94	x

Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE.

1. Instituciones privadas dependientes del Gobierno.

Los estudiantes a tiempo parcial deben pagar tasas en el caso de Dinamarca, siendo el mínimo 269 € y no tienen derecho a recibir ayudas estatales. En Finlandia tampoco tienen derecho a recibir ayudas económicas estatales. En Suecia, no deben pagar tasas (Comisión Europea *et al.*, 2017).

En cuanto a los estudiantes internacionales, es decir, aquellos no procedentes de la UE en Dinamarca desde 2006, Suecia desde 2011 y Finlandia desde 2017 los estudiantes no procedentes de la UE deben pagar tasas, pero también tienen derecho a recibir ayudas económicas (Eurydice, s.f.). El importe que deben pagar los estudiantes internacionales en Finlandia, es de una media de 1500 EUR anuales (Comisión Europea *et al.*, 2017), en Suecia pagan un importe de matrícula alrededor de 12 420 EUR (OCDE, 2019). En cuanto al porcentaje de estudiantes internacionales que recibe cada país para el curso 2017/18,

Suecia alrededor de un 7 %, Dinamarca un 10 % y Finlandia un 7 % (OCDE, 2019).

Estos países además de no tener tasas económicas, se caracterizan por altos porcentajes de gasto público en ayudas económicas a estudiantes, con una leve disminución en el caso de Suecia y Finlandia en comparación de 2002 a 2016. Además de un alto porcentaje de beneficiarios, sobre todo Dinamarca (alrededor del 80 %) y Suecia (alrededor del 95 %). Los tres países presentan sistemas de ayudas basados en becas y préstamos. En cuanto a sus sistemas de préstamos públicos como ayudas económicas a los estudiantes, Suecia fue el primer país en introducirlo en 1965, sistema de préstamos contingente de ingresos. Dinamarca introdujo el sistema de préstamos públicos como ayudas económicas a estudiantes en 1970, el sistema hipotecario. Finlandia en 1969, el mismo sistema de préstamos, el hipotecario (OCDE, 2007).

Si bien, cabe destacar que en los tres países los alumnos que se benefician de préstamos públicos, también se benefician de becas. Por lo que no hay alumnos que se beneficien únicamente de préstamos, pero sí de becas, o de becas y préstamos. Sólo Dinamarca presenta 1 % de alumnos para ambos años que se beneficia sólo de préstamos públicos (OCDE, 2019). Como observamos, Dinamarca ha incrementado su porcentaje de beneficiarios de becas de 2004 a 2017, Suecia no presenta diferencias, y Finlandia ha pasado de tener un 57 % de beneficiarios sólo en becas para 2004/05, a presentar el mismo porcentaje de beneficiarios pero de becas y préstamos en 2017/18.

4.2.4.2. Países que han disminuido su gasto familiar y mejoran el acceso asequible de la ES (Austria, Eslovenia, Estonia y Polonia)

Austria ha disminuido su porcentaje de ayudas económicas, pero al tener más dinero público, no significara una disminución, y sus tasas apenas han variado. También ha disminuido su porcentaje de ayudas económicas a alumnos como % de gasto público, pero quizás su gran aumento de inversión pública, como hemos observado en el apartado anterior, no significa una disminución.

Los alumnos nacionales y de la UE no deben pagar tasas académicas en instituciones de educación superior públicas, sólo si exceden por más de un año de la duración máxima de sus estudios. Sólo pagan tasas académicas los alumnos internacionales (fuera de la UE), y pagan alrededor de 726 EUR al semestre (Comisión Europea *et al.*, 2017). En instituciones superiores privadas si se cobran tasas de matrícula pero desconocemos el importe. Austria apenas ha variado su porcentaje de matrícula en privadas de 2002 a 2016, siendo alrededor del 18 % para este último año (OCDE, 2019).

La disminución de su gasto familiar puede deberse a que para 2002 los alumnos de la UE/EEE debían pagar 800 EUR, y 1600 EUR alumnos internacionales, y para 2017, sólo pagan tasas los alumnos no procedentes de la UE (OCDE, 2006; Comisión Europea *et al.*, 2017). Para el curso 2017/18 recibe un alto porcentaje de alumnos extranjeros (20 %) que si deben pagar tasas de matrícula elevadas 1557 EUR en públicas para todos los niveles (grado, máster y doctorado) (OCDE, 2019).

Tabla 8

Gasto familiar expresado como porcentaje del gasto total en educación terciaria para 2002 y 2016, y promedio anual (o el más común) de importe de tasas de matrícula convertido a euros para estudiantes nacionales a tiempo completo en IES públicas para el curso 2004/05 y 2017/18.

Austria, Eslovenia, Estonia y Polonia

Países	% Gasto familiar		Importe tasa matrícula			
	2002	2016	Grado 2004/05	Grado 2017/08	Máster 2017/08	Doctorado 2017/08
Austria	7	3	720	0 ¹	0	0
Eslovenia	17	12	x	0	0	5535 ³
Estonia ²	27	6	1849-3936	0	0	0
Polonia	30	16	0	0 ²	0	0

Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE.

1. Datos extraídos del informe (Comisión Europea *et al.*, 2017)
2. Estonia instituciones privadas dependientes del Gobierno en 2004/05.
3. Datos curso 2015/16 (OCDE, 2018).

Tabla 9

Ayuda financiera al estudiante para educación terciaria, como % del gasto público total para 2002 y 2016, y porcentaje de beneficiarios de becas y/o préstamos para curso 2004/05 y 2017/18.

Austria, Eslovenia, Estonia y Polonia

Países	% Ayuda financiera al estudiante		Porcentaje de							
			Beneficiarios de becas		Beneficiarios de préstamos		Beneficiarios de ambos		Total de beneficiarios	
	2002	2016	04/05	17/18	04/05	17/18	04/05	17/18	04/05	17/18
Austria	15,4	7,9	20	15	0	0	0	0	20	15
Eslovenia	23,7 ¹	10,7	33 ²	x	x	x	x	x	33	x
Estonia	x	11,3	x	x	x	6	x	x	x	x
Polonia	0,4	11,9	25	x	0	x	0	x	25	x

Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE.

1. Datos 2004 (OCDE, 2007)
2. Datos curso 2006/07 (OCDE, 2009).

Tabla 10

Porcentaje de alumnos matriculados en IES públicas, privadas dependientes del Gobierno y privadas, en el curso 2004/05 y 2017/18. Austria, Eslovenia, Estonia y Polonia

Países	Instituciones públicas 2004/2005	Instituciones privadas dependientes del Gobierno 2004/2005 ¹	Instituciones privadas 2003/2004	Instituciones públicas 2017/2018	Instituciones privadas 2017/2018
Austria	82	12	x	82	18
Eslovenia	99 ²	x	0	87	7
Estonia	0	86	14	76 ³	10
Polonia ¹	83	x	13	93 ⁴	7

Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE.

1. Curso 2004/05, datos extraídos del informe (OCDE, 2007)
2. Curso 2004/05, datos extraídos del informe (OCDE, 2008)
3. Instituciones dependientes del Gobierno.
4. Año 2015/16 (OCDE, 2018).

Eslovenia no muestra grandes variaciones en su gasto familiar, si presenta una disminución, pero no es significativa. No disponemos de datos sobre el importe de tasas de matrícula para el curso 2004/05, pero para 2017, los alumnos nacionales y de la UE a tiempo completo tanto para grado como máster en IES públicas y privadas (OCDE, 2019), no deben pagar tasas académicas, solo gastos de matrícula en torno a 22 € (Comisión Europea *et al.*, 2017). Pero sí que deben pagar los alumnos de doctorado (5535 €) pero su porcentaje de matrícula no es muy alto 2 % para 2016 en CINE 8 (Eurostat). Muestra un aumento de matrícula en IES privadas, ya que en 2004/05, el 99 % de los alumnos estaba matriculado en IES públicas, y para 2017/18, un 7 % de los alumnos está matriculado en IES privadas.

El estudiante a tiempo parcial e internacionales deben pagar tasas académicas. En el primer ciclo oscilan entre 1950 y 9020 EUR, y en el segundo entre 800 y 15 831 EUR. (Comisión Europea *et al.*, 2017). Como observamos el porcentaje de gasto público dedicado ayudas económicas es bajo (10 %) para 2017, y el porcentaje de beneficiarios para 2004 era medio 33 %. Su sistema de ayudas sólo se basa en becas basadas en la necesidad o en el mérito.

Estonia en 2004 los estudiantes pagaban entre 1849-3936 € de tasas académicas, y desde 2013 el estudio en todas las universidades públicas es gratuito (Eurydice, s.f.). Lo que ha hecho que en comparación con 2016 disminuya considerablemente su gasto familiar.

Para 2017, todos los estudiantes a tiempo completo, tanto nacionales como internacionales, incluyendo los estudiantes de países fuera de la UE, no deben pagar tasas económicas, si estudian en lengua estonia. Las instituciones de educación superior cobran tasas a estudiantes a tiempo parcial, y aquellos que realicen sus estudios en una lengua diferentes al estonio (Comisión Europea *et al.*, 2017). Presenta una leve disminución de tasa de matrícula en IES privadas de 14 % a 10 %. La tasa en privadas son 7234 € en grado, 7388 € en máster y 0 € en doctorado.

Polonia que junto a Eslovenia, eran los únicos países de este bloque han disminuido su inversión pública y privada como % PIB, en el caso de Polonia la reducción de su fuentes privadas si se ha concentrado en el gasto familiar, por lo que presenta una disminución significativa. Esto se debe principalmente a que ha disminuido el porcentaje de alumnos matriculados en IES privadas de 13 % a un 7 %, donde pagaba

tasas académicas mucho más elevadas, por ejemplo el promedio anual en 2004/05 era de 2290 € en IES privadas, y para el curso 2017/18, en instituciones privadas son tanto para grado como para máster 5308 € (OCDE, 2019), frente a un sector público gratuito que ha aumentado el porcentaje de alumnos en IES públicas.

Los estudiantes a tiempo completo en instituciones públicas de educación superior, no deben pagar tasas académicas en ninguno de los años estudiados, a excepción de los que repiten curso. Si bien, todos los estudiantes pagan tasas administrativas que no supera los 44 €. Los estudiantes a tiempo parcial pagan unas tasas académicas anuales de 4 700 PNL unos 1 054 € de media para el curso 2017/18 (Comisión Europea *et al.*, 2017).

Los estudiantes internacionales pagan tasas académicas, pero queda a decisión de las universidades. Según el documento de la OCDE (2018) los estudiantes internacionales, pagan un promedio anual de tasas de 3836 € para grado, 2042 € para máster y 0 € para grado en IES públicas, y 2601 € para grado, 2180 € para máster en IES privadas.

4.2.4.3. Países que han mantenido su gasto familiar, y no ponen en riesgo el acceso asequible a la ES (Alemania, Bélgica, Francia, Países Bajos y República Checa)

Alemania como hemos comentado desconocemos de los datos exactos de su gasto familiar, pero suponemos que deben bajos, ya que el importe de tasas es nulo, los alumnos sólo pagan un mínimo de tasas administrativas y como observamos en la tabla tiene porcentajes me-

dios de ayudas económicas a estudiantes, y alrededor de 25 % se beneficia de becas y préstamos. Según el documento Comisión Europea *et al.*, 2017 estudiar en Alemania es gratis tanto para estudiantes a tiempo completo, como a tiempo parcial nacionales e internacionales en instituciones de educación superior, pero deben pagar unas tasas administrativas.

Este país tenía el 98 % de matrícula en instituciones públicas para 2004/5, y para 2017/08 tiene el 91 %, por lo que la matrícula en instituciones privadas sigue siendo baja. En las universidades privadas los alumnos deben pagar una media de 4145 €, para todos los niveles (grado, máster y doctorado), lo que podría aumentar un poco el gasto familiar.

Tabla 11

Gasto familiar expresado como porcentaje del gasto total en educación terciaria para 2002 y 2016, y promedio anual (o el más común) del importe de tasas de matrícula convertidos en euros para estudiantes nacionales a tiempo completo en IES públicas para el curso 2004/05 y 2017/18.

Alemania, Bélgica, Francia, Países Bajos, y República Checa

Países	% Gasto familiar		Importe tasa matrícula			
	2002	2016	Grado 2004/05	Grado 2017/18	Máster 2017/18	Doctorado 2017/18
Alemania	x	x	x	112	112	112
Bélgica	9	8	456 (Fl) 555 (Fr)	115- 979 (Fl) 452 (Fr)	115-979 (Fl) 838 (Fr)	489 (Fl) 353 (Fr) ¹
Francia	10	11	131-390	200	278	425
Países Bajos	11	16	1321	2142	2142	x
Rep. Checa	7	10	0	0 ²	0	0

Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE.

(Fr: francesa; Fl: Flamenca)

1. Datos curso 2016/17 (OCDE, 2018).

2. Los valores para el curso 2017/18 han sido extraídos del documento Comisión Europea *et al.*, 2017.

Tabla 12

Ayuda financiera al estudiante para educación terciaria, como % del gasto público total para 2002 y 2016, y porcentaje de beneficiarios de becas y/o préstamos para curso 2004/05 y 2017/18.

Alemania, Bélgica, Francia, Países Bajos y República Checa

Países	% Ayuda financiera al estudiante		Porcentaje de							
			Beneficiarios de becas		Beneficiarios de préstamos		Beneficiarios de ambos		Total de beneficiarios	
	2002	2016	04/05	17/18	04/05	17/18	04/05	17/18	04/05	17/18
Alemania	16,6	18,1	x	x	x	x	x	25 ¹	x	x
Bélgica	15,1	15,3	12 (Fr)	20 (Fr)	0	0 (Fr)	0	0 (Fr)	12 (Fr)	20 (Fr)
Francia	8,7	8,8	30	x	0	x	0	x	30	x
Países Bajos	22,3	34,4	68	x	13	48	15		85	68
Rep. Checa	7,0	2,1	79	x	0	x	0	x	79	x

Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE.

1. Datos extraídos del documento (Comisión Europea *et al.*, 2017).

Tabla 13

Porcentaje de alumnos matriculados en IES públicas, privadas dependientes del Gobierno y privadas, en el curso 2003/04 y 2017/18.

Alemania, Bélgica, Francia, Países Bajos y República Checa

Países	Instituciones públicas 2003/2004	Instituciones privadas dependientes del Gobierno 2004/2005 ¹	Instituciones privadas 2003/2004	Instituciones públicas 2017/2018	Instituciones privadas 2017/2018
Alemania	98 ¹	2	x	91	9
Bélgica	32 (Fr)	68 (Fr) 100 (Fl)	x	62 (Fl) ² 100 (Fr) ²	0,2 (Fl) 0,2 (Fr)
Francia	90	x	10	82	17
P. Bajos	0	100	x	85	15
Rep. Checa	95	0	5	x	x

Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE.

1. Año 2004/2005 (OCDE, 2008).

2. Instituciones privadas dependientes del Gobierno, no públicas.

Bélgica no presenta apenas variaciones del gasto familiar y sus valores son bajos. Sigue teniendo los mismos niveles de porcentaje de ayudas económicas, y el incremento de las tasas académicas es muy poco representativo, y son importes bajos. Por lo que no es un país que ponga en riesgo el acceso asequible de la educación superior. Este país tiene la gran parte del alumnado matriculado en instituciones privadas dependientes del Estado que es el modelo de institución más común en el país.

Francia no ha variado casi su gasto familiar, y sus valores son bajos. De hecho, si no fijamos en el importe de tasas de matrícula es bastante bajo, y no presenta grandes variaciones. Además dedica entorno al 8 % de gasto de educación terciaria al sistema de ayudas económicas. No es un país que ponga en riesgo el acceso asequible, ya que el importe de sus tasas de matrícula es bastante bajo. Ha aumentado el porcentaje de matriculados en instituciones privadas en 7 pp, llegando a presentar un 17 % de matriculados en IES privadas para el curso 2017/18.

Países Bajos tampoco presenta un gran aumento en sus porcentajes de gasto familiar, y estos porcentajes para ambos años no son muy altos. El importe de tasas académicas ha aumentado de 2004/05 a 2017/18, y eso explica el leve aumento de su gasto familiar. Pero este país que dentro de este bloque tiene los importes de tasas más elevados, también es el país que más porcentaje de dinero público destina al sistema de ayudas, y la gran mayoría de estudiantes se beneficia del algún tipo de ayuda, lo que hace que su gasto familiar no sea tan elevado, y que no dificulte el acceso asequible de la educación superior. Para el

curso 2017/18 presenta el mayor porcentaje de alumnos en IES públicas (85 %), mientras que en 2004/05 el 100 % de los alumnos estaba matriculado en IES privadas dependientes del Gobierno (OCDE 2006, 2019).

República Checa ha incrementado ligeramente su gasto familiar, pero sigue siendo porcentajes bajos, el importe de tasas de matrícula es nulo, y ha disminuido el porcentaje de gasto público destinado ayudas económicas a estudiantes. Se desconoce se ha aumentado el porcentaje de alumnos matriculados en IES privadas.

4.2.4.4. Países con aumento del gasto familiar y que ponen en riesgo el acceso asequible la ES (Eslovaquia, España, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal, Reino Unido)

Tabla 14

Gasto familiar expresado como porcentaje del gasto total en educación terciaria para 2002 y 2016, y aumento de puntos porcentuales entre años. Eslovaquia, España, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y Reino Unido

Países	% Gasto familiar 2002	% Gasto familiar 2016	Aumento en puntos porcentuales
Eslovaquia	7	16	9
España	20	29	9
Grecia	0	12	12
Irlanda	13	24	11
Italia	16	30	14
Portugal	9	28	19
Reino Unido	17	49	32

Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE.

Tabla 15

Porcentaje de tasa de acceso para educación terciaria en ambos sexos, para 2002 y 2016, y diferencia por niveles (CINE 5, 6, 7 y 8) para 2016. Eslovaquia, España, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y Reino Unido

Países	2002			2016		
	CINE 5-8	CINE 5-8	CINE 5	CINE 6	CINE 7	CINE 8
Eslovaquia	32,1	47,8	0,8	26,5	18,2	2,3
España	61,5	86,3	16,2	52,9	14,8	2,4
Grecia	65,1	127,1	x	110,8	10,3	6,0
Irlanda	53,5	79,7	6,0	60,0	10,7	3,1
Italia	54,8	59,8	0,3	35,4	23,0	1,1
Portugal	52,6	62,9	1,2	37,1	21,2	3,5
Reino Unido	62,6	55,7	6,9	36,4	9,7	2,6

Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE.

Tabla 16

Porcentaje de alumnos matriculados en IES públicas para el curso 2003/04 y 2017/18. Promedio anual (o el más común) de importe tasas de matrícula expresado en euros en IES públicas para el curso 2004/05 y 2017/18 para estudiantes nacionales a tiempo completo, y políticas específicas en cada país. Eslovaquia, España, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y Reino Unido

Países	% Alumnos matriculados en IES públicas		Importe de tasa de matrícula para IES públicas				Política de tasas de matrícula 2017/18 (Comisión Europea <i>et al.</i> , 2017)
	2003/04	2017/18	2004/05	2017/18			
			Grado	Grado	Máster	Doctorado	
Eslovaquia	99	87	0	0	0	0	Existe una política diferente para los estudiantes a tiempo parcial, o que superan el tiempo prescrito de estudio, y para estudiantes internacionales.
España	87	82	690	1506	2478	x	No existe diferencias entre estudiantes a tiempo parcial, completo e internacionales. Los de tiempo parcial pagan su parte proporcional.
Grecia	x	100	x	0	3548	0	No distingue entre estudiantes a tiempo completo o parcial, ni internacionales.
Irlanda	100 ¹	x	0 ²	3000 ³	6000-30000 ³	x	Aquellos que acceden por primera vez a estudios superiores y que son ciudadanos de la UE, el

Países	% Alumnos matriculados en IES públicas		Importe de tasa de matrícula para IES públicas				Política de tasas de matrícula 2017/18 (Comisión Europea <i>et al.</i> , 2017)
	2003/04	2017/18	2004/05	2017/18			
			Grado	Grado	Máster	Doctorado	
							EEE o Suiza y han residido en estos ámbitos geográficos durante al menos tres de los cinco años están exentos del pago de la totalidad de las tasas académicas. La cuantía aplicada a los estudiantes internacionales suele ser el dos o tres veces superior.
Italia	93	88	847	1661	1853	400	No distingue entre estudiantes a tiempo completo o parcial, ni internacionales.
Portugal	72	x	748	962-1559	962-9132	x	Las tasas para estudiantes a tiempo parcial y los internacionales las define cada IES.
R. Unido ⁴	100	100	1547	10235	x	x	Los estudiantes internacionales deben pagar importes más elevados y las IES tienen autonomía para decidir el importe

Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE.

1. Curso 2004/05 (OCDE, 2007).
2. Datos referentes al año 2015/16 (OCDE, 2018).
3. Datos extraídos del informe (Comisión Europea *et al.*, 2017) para el curso 2017/18.
4. Reino Unido Instituciones privadas dependientes del Gobierno, no existen las IES públicas.

Tabla 17

Porcentaje de alumnos matriculados en IES privadas para el curso 2003/04 y 2017/18. Promedio anual (o el más común) de importe tasas de matrícula expresado en euros en IES privadas para el curso 2004/05 y 2017/18. Eslovaquia, España, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal.

Países	% Alumnos matriculados en IES privadas		Importe de tasa de matrícula para IES privadas			
	2003/04	2017/18	2004/05		2017/18	
			Grado	Grado	Máster	Doctorado
Eslovaquia	0	13	x	1852	2217	2234
España	12	18	x	6703	1037	x
Grecia	x	0	x	x	x	x
Irlanda	0 ¹	x	0	x	x	x
Italia	7	12	3443	5785	6944	2166
Portugal	27	x	3803	x	x	x

Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE.

1. Datos curso académico 2004/05 (OCDE, 2007).

El Reino Unido no ha sido incluido en la Tabla 18 porque sólo tiene un tipo de instituciones, privadas dependientes del Gobierno.

Tabla 18

Porcentaje de alumnos internacionales matriculados en IES. Promedio anual (o el más común) de importe tasas de matrícula expresado en euros en IES en el curso 2017/18 para estudiantes internacionales, y observaciones específicas por país.

Eslovaquia, España, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y Reino Unido

Países	% Estudiantes internacionales	2017/18			Observaciones (Comisión Europea <i>et al.</i> , 2017)
		Importe matrícula			
		Grado	Máster	Doctorado	
Eslovaquia	7	2000-10000 ¹	0	0	Imponen un pago diferentes a todos los alumnos que no cursen sus estudios en eslovaco
España	3	1506	2478	x	Sin diferencia con los nacionales.
Grecia	3	0	3548	0	Sin diferencia con los nacionales.
Irlanda	x	x	x	x	La cuantía aplicada a los estudiantes internacionales suele ser el dos o tres veces superior a la aplicada a los estudiantes de la UE o del EEES, y son fijadas por las IES.
Italia	5	1661	1853	400	Sin diferencia con los nacionales.
Portugal	x	x	x	x	Los estudiantes internacionales pagan tasas superiores a los nacionales y las instituciones de educación superior disfrutan de autonomía para decidir su cuantía
R. Unido ²	20	x	x	x	Las IES gozan de libertad para determinar el importe de tasas a estudiantes internacionales.

Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE.

1. Datos extraídos del informe de Comisión Europea *et al.*, 2017.
2. Reino Unido instituciones privadas dependientes del Gobierno, que es el único modelo de institución existente.

Los estudiantes internacionales son definidos como «aquellos procedentes de países que no son miembros de la UE o del EEE» (Comisión Europea *et al.*, 2017, p. 10).

Reino Unido

Destacamos el caso de Reino Unido que ha sido el país que más ha aumentado su gasto familiar de toda la muestra en 32 pp, de 17 % a 49 % de 2002 a 2016.

Tasas:

El importe tasas académicas para nivel de grado a estudiantes nacionales a tiempo completo, ha incrementado considerablemente de un promedio anual de 1547 € en 2004/05 (OCDE, 2006) a 10 235 € en 2017/18 (OCDE, 2019). Los estudiantes internacionales deben pagar importes más elevados y las IES tienen autonomía para decidir el importe (Comisión Europea *et al.*, 2017), para 2017/18 Reino Unido recibió un 20 % de estudiantes internacionales, siendo uno de los países con el porcentaje más altos en los países de la OCDE (OCDE, 2019).

Sistema de ayudas:

En cuanto a su sistema de ayudas, en 2004/05 existían las becas y un 8 % se beneficiaba de becas y un 50 % de becas y préstamos (OCDE, 2006), pero en 2017/18 sólo existe el sistema de ayudas basado en préstamos y se benefician un 94 % de los estudiantes (OCDE, 2019), aunque algunas IES ofrecen becas en función de los méritos (Comisión Europea *et al.*, 2017).

Tabla 19

Ayuda financiera al estudiante para educación terciaria, como % del gasto público total para 2002 y 2016, y porcentaje de beneficiarios de becas y/o préstamos para el curso 2004/05 y 2017/18. Composición del sistema de ayudas a estudiantes. Eslovaquia, España, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y Reino Unido

Países	% Ayuda financiera al estudiante		Porcentaje de						Sistema de ayudas a estudiantes compuesto por:
			Beneficiarios de becas		Beneficiarios de préstamos		Total de beneficiarios		
	2002	2016	04/05	17/18	04/05	17/18	04/05	17/18	
Eslovaquia	17,5	13	x	24 ¹	x	1	x	24	Becas y préstamos
España	7,9	11,3	34	44	0	0	34	44	Becas
Grecia	5,5	0,3	x	x	x	x	x	x	No existe un sistema normalizado de becas. La convocatoria de becas depende de los fondos del presupuesto del Estado. Los estudiantes de segundo ciclo pueden solicitar un préstamo.
Irlanda	12,3	38,7	39 ²	44 ¹	0	x	39	x	Becas
Italia	15,8	25,6	39	38	0	0	39	38	Becas y préstamos
Portugal	4,9	12,7	19	21	0	0	19	21	Becas y préstamos. (pero casi no uso de estos últimos)
R. Unido	23,9	63,8	8	0	37	94 ³	94	94	Préstamo, y algunas IES ofrecen becas en función del mérito.

Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE.

1. Datos extraídos del informe Comisión Europea *et al.*, (2017) para el curso 2017/18.
2. Datos 2008/2009 (OCDE, 2011).
3. Algunos alumnos reciben al mismo tiempo becas en función de los méritos, entre el 50% se beneficia de préstamo y becas.

En cuanto al porcentaje de ayuda financiera a estudiantes, como porcentaje del gasto público total en educación, ha variado de un 23 % a un 63 %, de 2002 a 2016, por lo que ha incrementado notablemente el dinero público destinado a ayudas económicas, pero en préstamos (OCDE 2005, Eurostat 2016).

Reino Unido a pesar de que ha sido el país que más ha aumentado su gasto familiar, y sus tasas académicas, alrededor del 94 % de los estudiantes reciben un préstamo, quedando cubierto todo el importe de tasas, incluso gastos de manutención. Esto indica que su gasto familiar debería ser nulo, y aparece tan alto, porque Reino Unido fiscaliza el importe de los préstamos de un modo que no aparece reflejado en la variable de gasto familiar, según nos han explicado expertos como Tristán McCowan. Consecuentemente, es un país que garantiza el acceso asequible, pero con préstamos que luego los estudiantes deben devolver y con importes muy elevados. De hecho, la media anual para 2017, de la cuantía económica que recibe un alumno mediante el préstamo es de 14 728 €, llegando a generar deudas al final de la educación terciaria de una media de 43 071 € y tardan una media de 30 años en amortizarlo, si bien, un 70 % quedan exentos del pago (OCDE, 2019).

Eslovaquia

Eslovaquia ha aumentado su gasto familiar en 9 pp de 7 % a 16 %, de 2002 a 2016.

Tasas en IES públicas:

Este país los estudiantes nacionales a tiempo completo no deben pagar tasas económicas en ningún nivel (grado, máster o doctorado),

ni en 2004/05 ni 2017/18 (OCDE, 2006, 2019), pero en este último año los estudiantes nacionales a tiempo parcial o los que cedan del tiempo prescrito, los que estudien en una lengua distinta a la del Estado, así como los estudiantes internacionales deben pagar tasas de matrícula.

Los alumnos a tiempo completo que superan el periodo *normal* de estudio o que estudian dos o más programas simultáneamente en el mismo año académico están obligados a pagar tasas académicas que no pueden superar los 2000 EUR por año académico en los estudios de primer y segundo ciclo (Comisión Europea *et al.*, 2017). Los alumnos admitidos en un programa de estudios externo o a tiempo parcial (en 2016: el 22,11 % de los estudiantes) pagan tasas hasta un máximo anual de 2300 EUR en el primer ciclo y de 3440 EUR en el segundo (Comisión Europea *et al.*, 2017). Los estudiantes internacionales pagan tasas que oscilan entre 2000 y 10 000 EUR/año (Comisión Europea *et al.*, 2017). Si bien, tan solo un 7 % de los estudiantes son internacionales para el curso 2017/18 (OCDE, 2019).

IES privadas matriculación e importe de tasas:

Otro factor relevante que destacar en el aumento del gasto familiar es que este país ha pasado de tener el 99 % de alumnos matriculados en instituciones públicas en 2004/05 ha 87 % en 2017/18, por lo que aumento su matrícula en instituciones privadas de 0 % en 2004 a 13 % en 2017 (OCDE, 2006, 2019). El importe de matrícula para privadas en 2017/18 es 1852 € en grado, 2217 € en máster, 2234 € en doctorado (OCDE, 2019).

Sistema de ayudas:

En el sistema de ayudas económicas a estudiantes observamos que ha disminuido el porcentaje destinado de ayudas económicas a estudiantes pasando de 17 % a 9 % de 2002 a 2016 (OCDE, 2005 2019). No tenemos datos del porcentaje de beneficiarios de estas ayudas para 2002, pero para 2017/18 el 24 % de los estudiantes de primer ciclo recibe beca (Comisión Europea *et al.*, 2017).

Portugal

Portugal ha incrementado en 19 pp de un 9 % a un 28 % su gasto familiar de 2002 a 2016.

Tasas en IES públicas:

Los estudiantes nacionales y de la UE a tiempo completo, en 2004/05 pagaban un promedio anual de 748 € (OCDE, 2006) y en 2016/17 entre 962 €-1559 €, y para este último año en máster entre 962 €- 9132 € (OCDE, 2018). La cuantía económica de tasas de estudiantes a tiempo parcial y de estudiantes internacionales las decide las propias IES.

IES privadas matriculación e importe de tasas:

En 2004/5 el 27 % estaba matriculado en IES privadas, y pagaban un promedio de 3803 € (OCDE, 2006), pero no disponemos de datos del porcentaje de matriculados en instituciones privadas ni precios actuales.

Sistemas de ayudas:

El porcentaje de gasto público de ayudas económicas públicas a estudiantes que se basa únicamente en becas, aumentó de un 5 % a un 12 % de 2002 a 2016 (OCDE 2006, Eurostat 2016), en cuanto al porcentaje de beneficiarios, observamos que sigue manteniendo el mismo porcentaje, alrededor del 20 % se benefician de becas tanto para 2004/05 como para 2017/18 (OCDE, 2006, 2019).

España

España ha incrementado en 9 pp, de 20 a 29 % de gasto familiar de 2002 a 2016.

Tasas en IES públicas:

El promedio anual de tasas económicas para todos los estudiantes (nacionales, de la UE e internacionales) ha aumentado, lo que ha contribuido a elevar su gasto familiar de 690 € en 2004 (OCDE, 2006) a 1506 € para grado en 2017 (OCDE, 2019). Además, para nivel de máster en 2017 los alumnos deben pagar una media de 2478 € (OCDE, 2019), y tiene un 14 % de tasa de acceso a este nivel educativo, cuando en 2002 a penas los alumnos/as accedían a ese nivel educativo.

IES privadas matriculación e importe de tasas:

El aumento de alumnos matriculados en instituciones privadas no ha incrementado mucho, de un 12 % a un 18 % del curso 2003/4 al curso 2017/18, el precio de tasas de matrícula en instituciones privadas para 2004/05 no disponemos datos, pero para 2017/18 es bastante más alto en comparación con los precios de las instituciones públicas al

menos a nivel de grado, que para 2017/18 el importe es de una media de 6703 €, en cambio en master es de 1037 € más barato que en las IES públicas. (OCDE, 2006, 2019).

Sistema de ayudas:

Este país ha incrementado su porcentaje gasto público destinado a ayudas económicas de un 8 % en 2002 a 11 % en 2016 (OCDE 2006, Eurostat 2016), incluso el número de beneficiados de becas ha aumentado de 34 % en 2004/05 a un 44 % en 2017/18 (OCDE, 2006, 2019). Su sistema de ayudas se basa únicamente en becas.

Grecia

Grecia ha elevado en 11 pp su gasto familiar, pasando de 0 % a 12 %.

Tasas en IES públicas:

Todos los estudiantes de grado (nacionales, de la UE e internacionales) no pagan tasas ni en 2002 ni 2017 (OCDE, 2019), excepto los estudiantes de la Universidad Abierta Helénica (Comisión Europea *et al.*, 2017). Este país tiene recogido en su Constitución a proporcionar una educación postsecundaria gratuita (Unesco, 2017)

Los estudiantes de segundo ciclo, máster, deben pagar tasas académicas, la media es de 3548 € para 2017/18 (OCDE, 2019), pero pueden pagar un máximo de 15 000 € (Comisión Europea *et al.*, 2017). Los estudiantes de programas de educación superior de ciclo corto, que por normal general no pagan tasas en el resto de países, en Grecia deben

aportar una cuantía económica que establece las propias IES (Comisión Europea *et al.*, 2017).

IES privadas matriculación e importe de tasas:

En 2017/18 todos los alumnos están matriculados en IES públicas (OCDE, 2019).

Sistema de ayudas:

Este país ha disminuido su porcentaje de gasto público de educación en ayudas económicas, que siendo bajo en 2002 (5 %), ha pasado a ser prácticamente nulo (0,3 %) para 2016 (OCDE 2006; Eurostat 2016). No existe un sistema de becas normalizado, sino que las ayudas se conceden según los presupuestos estatales cada año, y en el caso de los estudiantes de segundo ciclo pueden solicitar préstamos públicos, pero no disponemos de datos del porcentaje de beneficiarios (Comisión Europea *et al.*, 2017). El 0 % de los estudiantes se benefician de beca para 2016/17 (Comisión Europea *et al.*, 2017).

Irlanda

Irlanda ha elevado en 10 pp de 13 % a 24 % su gasto familiar.

Tasas:

En lo que respecta a sus tasas académicas los estudiantes no pagaban tasas en 2004/05 (OCDE, 2007), y en 2017/18 los estudiantes que acceden por primera vez a estudios superiores y que son ciudadanos de la UE, EEE o Suiza, están exentos del pago de tasas académicas (Comisión Europea *et al.*, 2017). El resto de estudiantes, entendemos los internacionales y los que no acceden por primera vez, pagan una media

de 3000 €, a 2017/18 para nivel de grado y a nivel de máster la mayoría de estudiantes paga tasas que son fijadas por las IES y que pueden ascender hasta 30 000 EUR anuales (Comisión Europea *et al.*, 2017).

Si bien, en el informe de la OCDE (2007) se especifica lo siguiente: «Las tasas de matrícula cobradas por las instituciones son por término medio de 4470 \$ [de 1870 a 20 620 \$] en las instituciones públicas y de 4630 \$ [de 3590 a 6270 \$] en las instituciones privadas, pero el Gobierno entrega el dinero directamente a las instituciones y los estudiantes no necesitan pagar esas tasas» (OCDE, 2007, p. 242).

Según datos del informe de Comisión Europea *et al.*, (2017) la media de tasas académicas para primer ciclo es de 3000 €, y para segundo ciclo 6000 € pero pudiendo ser hasta un máximo de 30 000 €, para el curso 2017/18. Los estudiantes para el curso 2017/18 que acceden por primera vez a estudios superiores y que son ciudadanos de la UE, EEE o Suiza, están exentos del pago de tasas académicas (Comisión Europea *et al.*, 2017).

Los estudiantes internacionales pagan tasas generalmente dos o tres veces más elevadas que los procedentes de la UE, y estas tasas son establecidas por las instituciones de educación superior (Comisión Europea *et al.*, 2017). Los estudiantes que no pertenecen a la UE / EEE no son elegibles para recibir subvenciones y generalmente están obligados a pagar la tarifa económica completa, que establecen las universidades, esto puede variar de 4000 €- 52 000 € dependiendo de la universidad y la disciplina (Eurydice, s.f.).

IES privadas:

No se disponen datos de los porcentajes de matriculados en IES públicas o privadas. En el curso 2004/05 el porcentaje de matrícula en privadas era 0 % (OCDE, 2007).

Sistema de ayudas:

El porcentaje de ayudas públicas lo aumentó de un 12 % a un 38 %, 2002 a 2016 (OCDE 2006, Eurostat (2016)). En 2008/09 el 39 % se beneficiaban de becas (OCDE, 2011), según el documento Comisión Europea *et al.*, (2017) para el curso 2017/18 el 44 % de los estudiantes de 1er ciclo recibieron becas.

Italia

Italia, ha incrementado 14 pp de 16 % a un 30 % porcentaje su gasto familiar.

Tasas:

El promedio anual de tasas académicas para todos los estudiantes (nacionales, de la UE e internacionales) han pasado de 847 € a 1661 € de 2004/5 a 2017/18 (OCDE, 2006, 2019). Además, Italia el precio medio de matrícula de máster es de 1853 € para el curso 2017/18 (OCDE, 2019).

IES privadas:

Italia ha elevado levemente su porcentaje de matrícula en instituciones privadas, pasando del 7 % a un 12 %, además ha elevado la media de importe de matrículas en instituciones privadas, de 3443 € a

nivel de grado en 2004/05, a 5785 € en ese mismo nivel en 2017/18 (OCDE, 2006, 2019).

Sistema de ayudas económicas:

En cuanto a las ayudas económicas, ha incrementado su porcentaje de ayudas públicas de un 15 % a un 25 %, 2002 a 2016 (OCDE, 2006, Eurostat 2016), pero mantiene el casi el mismo porcentaje de beneficiarios, alrededor del 38 % se beneficia de becas (OCDE, 2006, 2019). Su sistema se basa únicamente en becas, y préstamos, pero sólo un 1 % se beneficia de préstamos para el curso 2017/18 (Comisión Europea *et al.*, 2017).

4.3. Resultados. Tendencias del modelo de financiación de la educación superior en los países europeos y el análisis del acceso asequible

4.3.1. Modelos de financiación de la educación superior que se mantienen principalmente públicos y garantizan el acceso asequible

En este bloque encontramos modelos de financiación de la educación superior principalmente o exclusivamente públicos (en torno a 80-100 % de fuentes públicas, y 20-0 % de fuentes privadas), que se mantienen en esa categoría en el periodo de tiempo analizado de 2002 a 2016, estos son: Austria, Alemania, Bélgica, Dinamarca, Finlandia y Suecia.

En primer lugar, destacamos el caso de Austria, por ser el único país que presentaba un modelo de financiación público en 2002, y que en 2016 tiene un modelo de carácter más público. Es el único país que

ha seguido esta tendencia de acentuación del modelo público, y se debe al gran aumento de 0,6 pp de inversión pública, que representa el mayor incremento de la muestra de fuentes públicas. Acompañado de un ligero acrecentamiento en 0,1 pp de inversión privada.

Su gran inversión pública se ha traducido en que su modelo de financiación pase de 92 % de fuentes públicas a un 94 %, y las privadas disminuyan de un 8 % a un 6 %, representando un gasto familiar prácticamente nulo, que incluso ha disminuido de un 7 % a 3 % de 2002 a 2016. Este país no presenta apenas variaciones en el porcentaje de alumnos matriculados en IES privadas. Su gasto familiar es tan bajo porque por ejemplo, para el curso 2017/18 los estudiantes nacionales y de la UE, están exentos del pago de tasas, sólo deben abonar tasas de un máximo de 727 € anuales los estudiantes internacionales, además los estudiantes pueden beneficiarse de becas (Comisión Europea *et al.*, 2017).

En segundo lugar, destacamos Alemania y Bélgica, estos países no presentan grandes variaciones, únicamente un leve aumento de 0,1 pp de inversión privada de 2002 a 2016, pero han mantenido sus niveles de inversión pública. Alemania, ha pasado de un 92 % de fuentes públicas a un 83 %, y en privadas de un 8 % a un 15 %. Bélgica ha variado de un modelo de financiación de 86 % de públicas a 82 %, y las fuentes privadas se han mantenido en un 15 %.

Ambos países presentan pocas variaciones, y atendiendo a nuestra clasificación, a pesar del leve aumento de inversión privada que no ha alterado el gasto familiar, siguen siendo públicos. En Bélgica el gasto familiar es muy bajo (apenas un 8 %), de hecho los estudiantes pagan

tasas de un importe inferior a 1000 €, pero además pueden beneficiarse de becas (Comisión Europea *et al.*, 2017). Para ambos años la mayor parte de alumnos están matriculados en IES privadas dependientes del Gobierno, institución predominante en el país.

Respecto Alemania no se tienen datos del porcentaje que corresponde al gasto familiar, pero debe ser mínimo ya que los estudiantes no pagan tasas económicas y además reciben ayudas económicas para el curso 2017/18 (becas, préstamos, beneficios fiscales para los padres, y prestaciones familiares) (Comisión Europea *et al.*, 2017). Sigue representando el 90 % de alumnos matriculados en IES públicas, para ambos cursos.

En tercer lugar, los países nórdicos Dinamarca, Finlandia y Suecia destacaban en 2002 por ser los países con mayor inversión total en IES de educación terciaria y en su totalidad pública. Excepto Suecia que presentaba un mínimo de privada en 2002, y tras disminuir su inversión pública de 2002 a 2016, su modelo ha pronunciado su privatización, pasando de 90 % a 84 % de fuentes públicas, y 10 % a 12 % de fuentes privadas.

Finlandia y Dinamarca, han pasado de ser completamente públicos en 2002 a presentar valores de inversión privada y disminuir la pública como % del PIB en 2016. Dinamarca pasó de 98 % de públicas a 92 %, y de un 2 % de privadas a 5 %. Finlandia de un 96 % a un 92 % de fuentes públicas, y un 4 % a un 3 % de fuentes privadas. Aunque, al igual que Suecia, siguen siendo modelos principalmente públicos.

Los países nórdicos, a pesar de ligero aumento de inversión privada, no ha recaído sobre el gasto familiar, por lo que no ponen en

riesgo la asequibilidad de la educación superior, puesto que el acceso es prácticamente gratuito, y además la gran mayoría de estudiantes se benefician de sistemas de ayudas públicos que costean los gastos de manutención (Comisión Europea *et al.*, 2017), y por ello, si nos fijamos en los porcentajes de gasto familiar, son inexistentes. En el caso de Suecia y Dinamarca, más del 90 % de estudiantes está matriculado en IES públicas para ambos años (OCDE, 2005, 2019), Finlandia presenta un gran incremento del porcentaje de matrícula en IES privadas dependientes del Gobierno, llegando a representar el 67 % para 2017/18, pero los estudiantes no deben pagar tasas económicas (OCDE, 2019).

No obstante, algunas reformas privatizadoras de la educación superior adoptadas en los tres países nórdicos, han sido la introducción de préstamos como sistema de ayudas económicas a estudiantes en combinación con becas, o el establecimiento de tasas de matrícula a estudiantes internacionales (OCDE, 2019).

En resumen, los países de este bloque caracterizados por modelos de financiación de la educación superior principalmente públicos, donde el Gobierno sigue siendo la principal fuente de financiación, no tienden hacia políticas de repartición de costes, y por lo tanto, no se establecen barreras que dificulten el acceso asequible de este nivel educativo. Este bloque nos muestra la importancia que tiene el modelo de financiación de la educación superior público, en relación a garantizar un acceso asequible.

No obstante, todos los países han incrementado o incorporado la inversión privada en los últimos años, como complemento de la inversión pública, por lo que desarrollan una leve tendencia hacia la privatización de la ES. En el caso de los países nórdicos, que siempre se han caracterizado por un modelo de Estado de Bienestar con una gran inversión pública en educación, en los últimos años han adoptado una serie de medidas proprivatización que han alterado el carácter público del modelo educativo nórdico, como señalan otras investigaciones en el campo de educación obligatoria (Verger *et al.*, 2016).

4.3.2. Modelos de financiación de la educación superior que tienden hacia una desprivatización, y mejoran el acceso asequible de la educación superior

Los países de este bloque, Polonia, Estonia y Eslovenia, han pasado de modelos de financiación de la educación superior mixtos (en torno 50-70 % de fuentes públicas, y 50-30 % de fuentes privadas) en 2002, a modelos públicos (en torno a 80-100 % de fuentes públicas, y 20-0 % de fuentes privadas) en 2016, desarrollando una tendencia hacia la desprivatización. «La desprivatización significa el papel decreciente del componente privado en la dinámica cambiante respecto al sector público» (Kwiek, 2017, p. 1).

Estonia y Eslovenia entraron a formar parte de la UE en 2004, es decir, dos años después desde los que parte este estudio. El caso de Estonia ha incrementado la inversión pública 0,3 pp y la privada en 0,2 pp, situándolo en uno de los países que ha experimentado un mayor aumento de su inversión total en IES de 2002 a 2016. El cambio de

modelo ha variado de 70 % de fuentes públicas a 81 %, y de 30 % de privadas a un 12 %.

Eslovenia ha disminuido su inversión pública -0,3 y la privada -0,2 pp, por lo que sus esfuerzos de inversión han disminuido en comparación con 2002. El modelo de financiación ha variado de 76 % a 82 % fuentes públicas y de 24 % a 14 % en privadas. Polonia también disminuyó la inversión pública y privada, por lo que el total de inversión en 2016 es más bajo, y su modelo de financiación ha variado de 70 % a 79 % públicas, y 30 % al 18 % de privados. Eslovenia no ha disminuido la tasa de matrículas en IES privadas, sino que la ha aumentado de ser prácticamente nula a un 7 % en el curso 2017/18.

Son los tres países que más han reducido sus valores porcentuales de inversión privada de 2002 a 2016: Estonia (-18 pp), Polonia (-11 pp) y Eslovenia (-10 pp), incluso podemos decir los únicos, porque solo van seguidos de Austria con valores poco representativos (-2 pp). Esto se ha traducido en que sean los únicos países de la muestra que han bajado su porcentaje de GF, de un modo considerable Estonia (-21 pp) y Polonia (-14 pp), y Eslovenia en valores poco representativos (-5 pp) de 2002 a 2016.

La desprivatización de los modelos en el caso de Polonia y Estonia, ya que Eslovenia no muestra grandes variaciones en su gasto familiar, ha favorecido el acceso asequible de la ES, puesto que el gasto familiar ha disminuido considerablemente.

Polonia ha rebajado el porcentaje de alumnos matriculados en IES privadas de 13 % a 7 %, donde pagan tasas académicas mucho más elevadas. Por ejemplo, el promedio anual en 2004/05 era de 2290 € y,

para el curso 2017/18, es tanto para grado como para máster 5308 € en IES privadas (OCDE, 2019), frente a un sector público gratuito.

En Estonia en 2004 los estudiantes pagaban entre 1849-3936 € de tasas académicas en IES privadas dependientes del Gobierno, modelo predominante, y desde 2013 el estudio en estas universidades es gratuito (Eurydice, s.f.), lo que ha hecho que en comparación con 2016 disminuya considerablemente su GF. Además, ha decaído de 14 % a 10 % el porcentaje de tasas de matrícula en IES privadas y, para estas instituciones, los alumnos en el curso 2017/18 deben pagar un promedio de tasas académicas de 7234 € para grado, 7388 € para máster y 0 € para doctorado (OCDE, 2019).

En suma, este grupo de países es el único que ha experimentado una desprivatización del modelo de financiación de la ES, mostrando una tendencia opuesta a la generalizada. Para el caso de Polonia y Estonia, como han evidenciado otras investigaciones (Kwiek, 2017) centradas en los países centroeuropeos (Polonia, Estonia, Bulgaria y Rumania), experimentaron una gran expansión del sector privado en enseñanza superior a partir de la caída de la Unión Soviética (1989), pero en los últimos años se ha producido un decrecimiento demográfico en los casos de Estonia y Polonia (según datos consultados en Data-Bank), y con ello, un descenso de la población con edad de acceso a la ES. Esto se ha traducido en una disminución de la demanda general de la ES, debilitando al sector privado al presentar cuotas muy elevadas y favoreciendo al sector público donde el acceso es gratuito.

4.3.3. Modelos de financiación de la educación superior que tienden hacia la privatización, y casos que desarrollan modelos de repartición de costes poniendo en riesgo el acceso asequible de la educación superior

En este bloque encontramos el mayor número de los países (Eslovaquia, España, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal y República Checa), lo que nos indica la tendencia predominante del estudio, caracterizada hacia la privatización de los modelos de financiación de la educación superior, puesto que se trata de los países que han variado de modelos de financiación de públicos (en torno a 80-100 % de fuentes públicas, y 20-0 % de fuentes privadas) a modelos mixtos (en torno 50-70 % de fuentes públicas, y 50-30 % de fuentes privadas) de 2002 a 2016.

A modo general, Italia, República Checa y España, han hecho una sustitución de niveles de inversión pública por inversión privada, de modo que los valores que han disminuido de inversión pública los han incrementado en inversión privada de 2002 a 2016, lo que claramente ha significado una mayor privatización manteniendo los mismos niveles de inversión.

Grecia, Irlanda y Hungría, son los tres países que más han disminuido su inversión pública de la muestra (junto con Reino Unido), respectivamente, y han elevado levemente la privada, de manera que sus modelos se han privatizado, y sus valores totales de inversión son menores en 2016 que en 2002. Portugal también ha disminuido su inversión pública, y ha sido el segundo país después de Reino Unido, que más aumentado su inversión privada.

Francia, Países Bajos y Eslovaquia son tres países que a pesar de aumentar su inversión pública como % del PIB, también han aumentado su inversión privada, lo que se ha traducido en una mayor privatización, pero también un mayor incremento de la inversión total en educación terciaria con respecto a 2002.

Del total de los diez países que han privatizado claramente su modelo de financiación de la educación superior, el incremento porcentual de sus fuentes privadas, si observamos el gráfico 3, podemos identificar que España, Grecia, Italia, Irlanda, Portugal y Eslovaquia, han desarrollado modelos de repartición de costes, aumentando su gasto familiar, por lo que son los que principalmente pueden poner en riesgo el acceso asequible a la educación superior.

El resto de los países, la privatización de su modelo de financiación lo han centrado elevando el gasto de otras entidades privadas (República Checa, Francia), o en ambas variables, de un modo poco significativo, en el caso de Países Bajos. El gasto familiar en estos países, apenas se ha visto alterado en periodo de tiempo analizado, y sus valores no son muy elevados, por lo que siguen garantizando el acceso asequible a la educación superior, y las vías de privatización han sido otras diferentes a la desviar los costes a los estudiantes.

Respecto Hungría no se disponen datos sobre si el aumento de inversión privada recae sobre gasto familiar u otras entidades privadas. Este país disminuyo en -0,3 pp su inversión pública, y aumento en 0,1 pp la privada. Su modelo de financiación, de 79 % a 63 % públicas, y de 21 % a 35 % en privadas, pero no disponemos datos del aumento de fuentes privadas si en gasto en otras entidades o en gasto familiar.

4.3.3.1. Países que han privatizado su modelo pero no ponen en riesgo el acceso asequible de la educación superior

Por un lado, encontramos el caso de República Checa, Francia y Países Bajos, que el incremento de inversión privada lo han focalizado principalmente en otras entidades privadas, y no ponen en riesgo el acceso asequible de la educación superior.

Francia ha aumentado su inversión pública en 0,2 pp, al igual que su inversión privada. Su modelo de financiación ha pasado de 86 % de fuentes públicas, a un 77 %, y de un 14 % de fuentes privadas a 21 %, y el aumento de las privadas ha recaído principalmente en otras entidades privadas, no en el gasto familiar, de hecho Francia los importes de tasas económicas son bajos, y apenas han variado en el periodo de tiempo analizado, además alrededor del 40 % se beneficia de una ayuda económica para el curso 2017/18 (Comisión Europea *et al.*, 2017).

Países Bajos ha incrementado su inversión pública en 0,1 y la privada 0,2 pp. Su modelo de financiación ha pasado de tener 78 % de fuentes públicas, a 67 %, y de fuentes privadas 22 % a un 29 %. El incremento de fuentes privadas se ha dividido en un aumento del gasto familiar y de entidades privadas, en ambos casos de un modo poco significativo. De hecho, este país presenta elevados importes de tasas académicas (alrededor de un promedio anual de 2000 EUR), pero buenos sistemas de ayudas, por ello su gasto familiar es tan bajo (Comisión Europea *et al.*, 2017).

República Checa -0,1 pp en públicas y aumento de 0,1 en privadas. Su modelo de financiación ha variado de 88 % a 73 % de fuentes pú-

blicas, y de 12 % a 24 % de privadas, si bien, en la variable otras entidades privadas, y no en gasto familiar. De hecho, en este país, los estudiantes no pagan tasas académicas, y un 54 % de los estudiantes reciben una beca para cubrir gastos de alojamiento para el curso 2017/18 (Comisión Europea *et al.*, 2017).

4.3.3.2. Países que han privatizado su modelo y ponen en riesgo el acceso asequible de la educación superior

En este apartado encontramos por un lado, Eslovaquia y Grecia que han privatizado su modelo de financiación y han aumentado su gasto familiar en el periodo de tiempo analizado, no obstante, en 2016 presentan porcentajes de gasto familiar que no son muy elevados (Eslovaquia 16 %, Grecia 12 %), por lo que a pesar de que la tendencia de privatización se ha centrado en desviar costes a los estudiantes, el gasto familiar sigue siendo bastante bajo. Por otro lado, países como Italia, España, Irlanda y Portugal, que ya presentaban porcentajes de gasto familiar elevados en 2002 (16 %, 20 %, 13 %, 9 %, respectivamente), y en 2016 han aumentado su gasto familiar presentado valores bastante altos (Italia 30 %, España 29 %, Irlanda 24 %, y Portugal 28 %), que ponen en riesgo el acceso asequible de la educación superior, analicemos algunas de las medidas adoptadas en estos países.

España su modelo ha variado de 77 % a 66 % de públicas, y 24 % a 33 % en privadas (aumentando 9 pp su GF); Eslovaquia ha pasado de 85 % a 70 % para fuentes públicas, y de 15 % a 28 % de fuentes privadas (aumentando 9 pp su GF); Irlanda su modelo de financiación ha pasado de 86 % a 72 % públicas y 14 % a 28 % de privadas (aumentando 10 pp su GF); Grecia su modelo de financiación ha pasado

de un 100 % público, a un 75 % público y 12 % privado (aumentando 12 pp su GF); Italia su modelo ha pasado de 79 % a 61 % de públicas, y 21 % a 36 % de privadas (aumentando 14 pp su GF); Portugal su modelo ha pasado de 91 % a 62 % de fuentes públicas, 9 % a 32 % de privadas (aumentando 20 pp su GF).

Primeramente en Grecia y Eslovaquia la mayoría de estudiantes están exentos de pagar tasas académicas en 2002 y 2016 incluso en Eslovaquia a nivel de máster y doctorado (OCDE, 2006, 2019; Comisión Europea *et al.*, 2017), y Grecia tiene recogido en su Constitución proporcionar una educación postsecundaria gratuita (Unesco, 2017) y el 100 % de los estudiantes están matriculados en IES públicas. Evidentemente estas medidas hacen que a pesar de que haya habido un aumento del gasto familiar, que explicamos a continuación, éste se mantenga bajo, porque la mayoría de estudiantes no pagan tasas académicas.

En Eslovaquia los estudiantes nacionales a tiempo completo no deben pagar tasas económicas en ningún nivel (grado, máster o doctorado), ni en 2004/05 ni 2017/18 (OCDE, 2006, 2019), pero en este último curso los estudiantes nacionales a tiempo parcial o los que cedan del tiempo prescrito, así como los estudiantes internacionales, deben pagar tasas de matrícula, estos últimos entre 2000 y 10 000 EUR/año (Comisión Europea *et al.*, 2017). Otro factor relevante que explica el aumento de gasto familiar, es el incremento de la tasa de matrícula en IES privadas de 0 % a 13 % de 2004/05 a 2017/18 (OCDE, 2006, 2019), donde los estudiantes pagan tasas económicas más elevadas, un promedio de 1852 € en grado, 2217 € en máster, 2234 € en doctorado

(OCDE, 2019). Además ha disminuido su inversión en el sistema de ayudas públicas a estudiantes, y en 2016 sólo destina un 9 % (OCDE, 2019), y únicamente el 24 % de los estudiantes de primer ciclo recibe beca (Comisión Europea *et al.*, 2017). Por lo que este país no pone en riesgo el acceso asequible de la educación superior pública, pero presenta una vía de privatización de la ES centrada en el aumento de alumnos en IES privadas.

En Grecia todos los estudiantes (nacionales, de la UE e internacionales) están matriculados en IES públicas, y a nivel de grado no pagan tasas (excepto los estudiantes de la Universidad Abierta Helénica) (Comisión Europea *et al.*, 2017), de hecho este país, como hemos dicho tiene recogido en su Constitución a proporcionar una educación postsecundaria gratuita (Unesco, 2017), sin embargo, el incremento de su gasto familiar, se debe a los estudiantes de máster quienes deben pagar tasas académicas, la media es de 3548 € para 2017/18 (OCDE, 2019), pudiendo pagar un máximo de 15 000 € (Comisión Europea *et al.*, 2017). Los estudiantes de programas de educación superior de ciclo corto, por normal general no pagan tasas en el resto de países, pero en Grecia deben aportar una cuantía económica que establecen las propias IES (Comisión Europea *et al.*, 2017). En cuanto a su sistema de ayudas públicas a estudiantes es prácticamente inexistente, no existe un sistema de becas normalizado, sino que las ayudas se conceden según los presupuestos estatales cada año, y en el caso de los estudiantes de segundo ciclo pueden solicitar préstamos públicos (OCDE, 2006, 2019; Comisión Europea *et al.*, 2017). Este país podemos concluir que garantiza el acceso asequible a la educación superior a nivel de grado,

pero que pone en riesgo el acceso asequible a nivel de máster, puesto que el gran aumento de su gasto familiar, aunque los valores sigan siendo bajos por la gratuidad a nivel de grado, se concentra a nivel de máster.

En suma, el aumento del gasto familiar en Grecia, especialmente lo representa las tasas económicas a nivel de máster o de programas de educación superior de ciclo corto, junto con un sistema de ayudas prácticamente inexistente. En Eslovaquia se debe a las excepciones de estudiantes que deben pagar tasas los estudiantes nacionales a tiempo parcial, los que cedan del tiempo prescrito, y los estudiantes internacionales) y el aumento de estudiantes matriculados en IES privadas, de 0 % a 13 % de 2004/05 a 2017/18 (OCDE, 2006, 2019), donde pagan cuotas más elevadas, en combinación con un sistema de ayudas públicas a estudiantes pobres, cuya inversión incluso se ha disminuido de 2002 a 2016 (OCDE, 2019; Eurostat, 2016).

En segundo lugar, Italia y España, han aumentado su promedio anual de tasas económicas para todos los estudiantes (nacionales, de la UE e internacionales) en el periodo de tiempo analizado, lo que ha contribuido a elevar su gasto familiar. España ha pasado de un promedio anual de tasas de matrícula de 690 € en 2004/05 a 1506 € para grado en 2017/18, e Italia de 847 € a 1661 € de 2004/05 a 2017/18 (OCDE, 2006, 2019). Además estos países, también han elevado el importe de tasas para nivel de máster en 2017/18, una media de 2478 € en España, y de 1853 € en Italia (OCDE, 2006, 2019). En lo que respecta a las IES privadas, ambos países igualmente presentan un aumento de la tasa de matrícula de 2002 a 2016, llegando a representar

un 18 % para el caso de España y un 12 % para Italia en el curso 2017/18, y en este tipo de instituciones los estudiantes pagan importes más elevados (OCDE, 2006, 2019).

Sus sistemas de ayudas públicos se basan en becas en el caso de España, y Italia además tiene préstamos pero sólo un 1 % se benefician de este tipo de ayudas para 2017/18 (OCDE, 2019). Ambos países han incrementado su porcentaje de gasto público destinado a ayudas económicas, España de un 8 % a un 11 %, e Italia de un 15 % a un 25 %, de 2002 a 2016 (OCDE, 2006; Eurostat, 2016). En cuanto al número de beneficiarios de ayudas económicas también ha aumentado de un 34 % a un 44 % en España, y mantenido en alrededor de un 38 % en Italia (OCDE, 2006, 2019). Si bien, a pesar del incremento de los esfuerzos económicos destinados a los sistemas de ayudas económicas a estudiantes, no han sido suficientes para compensar el aumento del importe de las tasas económicas, y del número de alumnos matriculados en IES privadas que pagan cuotas más elevadas.

En Irlanda, en lo que respecta a sus tasas académicas los estudiantes no pagaban tasas en 2004/05, y en 2017/18 los estudiantes que acceden por primera vez a estudios superiores y que son ciudadanos de la UE, EEE o Suiza, están exentos del pago de tasas académicas (Comisión Europea *et al.*, 2017). El resto de estudiantes, es decir, los que no acceden por primera vez, pagan una media de 3000 € en el curso 2017/18 para nivel de grado, y a nivel de máster la mayoría de estudiantes paga tasas que son fijadas por las IES y que pueden ascender hasta 30 000 € anuales (Comisión Europea *et al.*, 2017). Los estudian-

tes internacionales, no son elegibles para recibir subvenciones y generalmente están obligados a pagar la tarifa económica completa, que establecen las universidades, esto puede variar de 4000 €- 52 000 € dependiendo de la universidad y la disciplina (Comisión Europea y Eurydice, 2020). El porcentaje de ayudas públicas lo aumentó de un 12 % a un 38 %, 2002 a 2016 (OCDE 2006, Eurostat 2016). En 2008/09 el 39 % se beneficiaban de becas (OCDE, 2011), según el documento Comisión Europea *et al.*, (2017) para el curso 2017/18 el 44 % de los estudiantes de 1er ciclo recibieron becas.

Portugal se debe a un aumento de las tasas económicas, ya que en 2004/05 pagaban un promedio anual de 748 € (OCDE, 2006) y en 2016/17 entre 962 €-1559 €, y para este último año, en máster entre 962 €- 9132 € (OCDE, 2018). El importe de tasas para estudiantes a tiempo parcial e internacionales, lo establecen las IES. En 2004/5 el 27 % estaba matriculado en IES privadas, y pagaban un promedio de 3803 € (OCDE, 2006), pero no disponemos de datos del porcentaje de matriculados en instituciones privadas ni precios actuales. El porcentaje de gasto público de ayudas económicas públicas a estudiantes que se basa únicamente en becas, aumentó de un 5 % a un 12 % de 2002 a 2016 (OCDE 2006, Eurostat 2016), en cuanto al porcentaje de beneficiarios, observamos que sigue manteniendo el mismo porcentaje, alrededor del 20 % se benefician de becas tanto para 2004/05 como para 2017/18 (OCDE, 2006, 2019).

En definitiva, España, Italia, Irlanda Portugal y Grecia son los países que han privatizado su modelo de financiación de la educación superior, y esa privatización ha recaído principalmente en un aumento

del gasto familiar. De esta forma, la privatización del modelo de financiación, se ha centrado en la repartición de costes a estudiantes: Irlanda mediante el incremento de tasas económicas a estudiantes internacionales y los que no acceden por primera vez a estudios superiores; España e Italia, por el aumento de tasas económicas a nivel de grado, y especialmente a nivel de máster, y un aumento de matrícula en IES privadas; Portugal por el aumento de tasas en grado y máster, y a estudiantes internacionales; y Grecia mediante el aumento de tasas de matrícula a nivel de máster. Todo ello con sus sistemas de ayudas económicas pobres, ya que a pesar de que los cuatros países han aumentado sus esfuerzos económicos en una mayor inversión en los sistemas de ayudas, menos de la mitad de estudiantes se beneficia de becas.

Estas medidas centradas en trasladar los costes a estudiantes ponen en riesgo el acceso asequible de la ES, al no ir acompañadas de adecuados sistemas de ayudas públicos a estudiantes. Por lo que, la clave está en que aunque el importe de sus tasas no sea muy elevado, sus sistemas de ayudas económicas no son lo suficientemente fuertes para apaliar el gasto familiar, lo que genera barreas para garantizar el acceso asequible de la educación superior en estos países.

Los países que representan el Sur de Europa, España, Portugal, Italia y Grecia, también conocidos con el acrónimo peyorativos de los PIGS, tienen en común que fueron golpeados por la crisis económica global en mayor medida que el resto de países europeos (Bellod Redondo, 2016). Estos países vivieron un notable deterioro del déficit público, superando el límite del 3 % establecido por la UE, por lo que se vieron obligados a adoptar programas de rescate que les obligaban a

implementar amplios recortes presupuestarios (Bellod Redondo, 2016), siendo la ES uno de esos sectores de reducción de gasto público.

Los planes de rescate financiero de los PIGS, fueron pactados entre cada uno de los países y la denominada *Troika* nombre con el que se conoce al conjunto de representante del FMI, el Banco Central Europeo (BCE) y la Comisión Europea (Bellod Redondo, 2016).

Este grupo de países Portugal, Italia, Grecia y España, incluyendo a Irlanda son conocidos como los PIIGS (Duque Romero, 2015) representan el conjunto de países que fueron fuertemente golpeados por la crisis económica 2008-09, e Irlanda de un modo más tardío, presentando graves problemas de déficit público. Esto ha conllevado a que abordaran forzosamente medidas de austeridad para reducir el déficit y la deuda nacional (Duque Romero, 2015), y en el ámbito de la ES, se ha producido una clara disminución de inversión pública y un aumento de inversión privada, trasladando los costes a los estudiantes y poniendo en riesgo el acceso asequible.

4.3.4. Modelo de financiación de la educación superior privado, que asegura la asequibilidad de la educación superior

En este último bloque, solo encontramos el caso de Reino Unido (Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte), pasando de un modelo de financiación de la educación superior mixto (entre 50-70 % financiación pública y 50-30 % financiación privada) en 2002, a un modelo de financiación privado (entre 40 % financiación pública y 60-100 % financiación privada) en 2016.

Esta región disminuyó en -0,3 pp la inversión pública, y aumento más que ningún país, en 0,9 pp la privada. El gran aumento de la inversión privada, le ha llevado a ser uno de los países de mayor inversión total como porcentaje del PIB en instituciones de educación terciaria en 2016. Su modelo de financiación ha pasado de 72 % de públicas a 28 %, y de privadas de 28 % a 68 %, aumentando tanto el gasto en otras entidades privadas como el gasto familiar.

Reino Unido que ha sido la región que más ha aumentado su gasto familiar de toda la muestra en 32 pp, de 17 % a 49 % de 2002 a 2016. Sin embargo, este país ha establecido una política de distribución de costes en educación superior a través de altas tasas de matrícula y fuertes sistemas de ayudas a estudiantes basados en préstamos universitarios, que garantiza el acceso asequible a este nivel educativo.

Reino Unido presenta importes de tasas académicas muy elevados para IES privadas dependientes del Gobierno (único tipo de institución que existe), de hecho estos países son los que más han aumentado sus tasas académicas de la muestra, pasando de un promedio anual de 1547 € en 2004/05 (OCDE, 2006) a 10 235 € en 2017/18 (OCDE, 2019), para estudiantes nacionales a nivel de grado. Los estudiantes internacionales, siendo de los países de la OCDE que mayor porcentaje de estudiantes internacionales tiene, alrededor del 20 % para el curso 2017/18 (OCDE, 2019), deben pagar importes más elevados y las IES tienen autonomía para decidir el importe (Comisión Europea *et al.*, 2017).

Al mismo tiempo ha establecido un sistema de ayudas basado en préstamos, cuyo porcentaje del gasto público total en educación, ha

variado de un 23 % a un 63 %, de 2002 a 2016, por lo que ha incrementado notablemente el dinero público destinado a ayudas económicas (OCDE 2005, Eurostat 2016). Su sistema de préstamos cubre el importe total de matrícula, y los costes de manutención (Comisión Europea *et al.*, 2017), y alrededor del 94 % de estudiantes se beneficia de un préstamo (OCDE, 2019). Estos datos indican que su GF debería ser nulo, pero aparece tan alto porque Reino Unido fiscaliza el importe de los préstamos de un modo que no aparece reflejado en la variable de GF (McCowan, 2016).

Consecuentemente, es una región que garantiza el acceso asequible, pero con préstamos que luego los estudiantes deben amortizar y con importes muy elevados. De hecho, la media anual para 2017, de la cuantía económica que recibe un alumno mediante el préstamo es de 14 728 €, llegando a generar deudas al final de la educación terciaria de una media de 43 071 € y tardan una media de 30 años en amortizarlo (OCDE, 2019). No obstante, un 70 % quedan exentos del pago de los préstamos (OCDE, 2019), principalmente porque su sistema de préstamos está condicionado a los ingresos, que en comparación con el modelo de préstamo hipotecario, es más equitativo puesto que la devolución del préstamo queda condicionada a unas condiciones de ingresos futuros de los estudiantes (OCDE, 2019).

La privatización de la ES en Reino Unido, la situamos tras el Gobierno de Margaret Thatcher (1970-1990) con la aplicación de políticas neoliberales, agravándose en 2010, con el Gobierno conservador de David Cameron que de forma voluntaria tras la crisis económica,

aplicó políticas de austeridad económica para reducir la deuda pública (Duque Romero, 2015).

4.4. Conclusiones

De acuerdo con los procesos exógenos de privatización de la educación superior, según los tres indicadores (financiación, titularidad y cobertura), y los datos analizados de 2002 a 2016 en los veinte países europeos, podemos destacar las siguientes conclusiones generales.

En primer lugar, teniendo en cuenta el indicador de cobertura para 2016, destacamos que la mitad de países (10/20) dan una cobertura superior al 70 % en educación terciaria; el resto (7/20), en torno al 60 %; y tan solo dos países (2/20) muestran valores próximos al 40 %. Además, todos ellos presentan, para 2016, el grosor de su porcentaje en el nivel de CINE 6 (grado) y, en conjunto, en la enseñanza universitaria (CINE 6-8). Asimismo, la mayoría (16/20) ha aumentado sus tasas de acceso a la educación terciaria de 2002 a 2016.

En segundo lugar, esta cobertura en la mayor parte de países (17/20) se cubre desde el sector público, con porcentajes aproximados o superiores al 80 % de alumnos matriculados en IES públicas, excepto Reino Unido y Bélgica, cuyos porcentajes se concentran en IES privadas dependientes del Gobierno. Por su parte, Finlandia, según datos del último curso 2017/18, tiene un 67 % de alumnos matriculados en IES privadas dependientes del Gobierno, pero no pagan tasas económicas.

En general, podemos destacar una tendencia hacia la privatización de la educación superior, caracterizada por el aumento de alumnos matriculados en IES privadas de 2002 a 2016 en los siguientes países: Austria de 12 % a 18 % (6 pp); Eslovenia de 0% a 7 % (7 pp); Alemania de 2 % a 9 % (7 pp); Francia de 10 % a 17 % (7 pp); Eslovaquia de 0 % a 13 % (13 pp); España de 12 % a 18 % (6 pp); e Italia de 7 % a 12 % (5 pp). Entre ellos, evidentemente destaca el caso de Eslovaquia como principal vía de privatización, cuyo aumento también ha repercutido en el gasto familiar porque los alumnos deben pagar tasas académicas elevadas en las IES privadas, frente a un sector público gratuito.

En tercer lugar, tras el análisis realizado de los modelos de financiación de la educación superior en los veinte países europeos, centrándonos en las variables analizadas —gasto total, gasto público, gasto privado (gasto familiar y gasto de otras entidades privadas) y gasto internacional— destacamos: solo la mitad (10/20) ha conseguido aumentar su inversión total; existe una tendencia hacia la disminución de inversión pública (13/20) y, mayoritariamente, hacia el aumento de la inversión privada (17/20); y la aparición de la inversión internacional como nueva fuente de ingresos, inexistente en 2002 pero presente en 2016 en 16 países del total de veinte (especialmente sobresale el caso de Grecia, donde un 15 % de sus fuentes de financiación son internacionales). Esto se ha traducido en una mayor diversificación de fuentes en los modelos de financiación de la ES, donde la mitad de países (10/20) ha incrementado sus porcentajes de inversión privada y la gran mayoría (7/10) lo ha hecho elevando el gasto familiar de un

modo significativo, optando, de este modo, por un modelo de distribución de costes en educación superior.

Atendiendo a la clasificación que hemos arrojado al principio del capítulo sobre los modelos de financiación en la trayectoria de tiempo de 2002 a 2016, podemos decir que, del total de la muestra: seis países se mantienen públicos, aunque la mayoría ha incrementado su inversión privada; tres han pasado de modelos mixtos a públicos, por lo que han desprivatizado sus modelos de financiación; diez han variado su modelo de público a mixto; y uno, de mixto a privado. Esto vuelve a reflejar una tendencia hacia la privatización y, según los contextos analizados, los casos de privatización responden a una determinada ideología, mientras que la desprivatización, tal y como señaló Kwiek (2017), parece carecer de matices ideológicos y se vincula con el deterioro de ciertos factores demográficos.

De acuerdo con este último análisis, nos detenemos a exponer algunas de las principales conclusiones: es importante mantener la inversión pública para evitar la privatización y garantizar unos niveles de inversión en ES y el acceso asequible; existe una tendencia hacia la repartición de costes, y en la mayoría de casos de elevada privatización pone en riesgo el acceso asequible; y todos los hallazgos nos ayudan a profundizar en una de las hipótesis del estudio, es decir, la relación de los casos de privatización con la influencia de posturas neoliberales.

4.4.1. La importancia de la inversión pública para aumentar el total de inversión, evitar la privatización de los modelos de financiación y garantizar el acceso asequible a la ES

Los países que han conseguido elevar los valores totales de inversión en educación terciaria de 2002 a 2016 de un modo significativo (igual o superior a 0,4 puntos porcentuales) se caracterizan por aumentar su inversión pública y complementarla con otras fuentes de financiación (privadas y/o internacionales). De igual modo, los países que garantizan unos niveles mínimos de inversión pública en ES (un 1 % del PIB o superior) no han puesto en riesgo el acceso asequible, a pesar de que, en algunos casos, se haya producido un aumento de la inversión privada.

Todo ello a excepción de Reino Unido, que es uno de los países de la muestra que más ha conseguido aumentar su inversión total (0,6 pp), a pesar de una gran disminución de la pública (- 0,3 pp), pero debido a un fuerte incremento de la inversión privada (0,9 pp) –centrada en el aumento de gasto familiar (32pp) y de otras entidades privadas (7 pp)– y la incorporación de la inversión internacional (0,1 pp). El único modelo privado de la muestra que, a pesar de una gran reducción del gasto público en ES, ha conseguido obtener niveles de inversión total en ES de los más altos y garantizar el acceso asequible a la ES.

Los casos que han logrado un aumento significativo del total de inversión son: Austria (0,7 pp), Estonia (0,7 pp), Países Bajos (0,4 pp), Francia (0,4 pp) y Países Bajos (0,4 pp). Lo han hecho ampliando sus niveles de inversión pública y complementándolos con un incremento de inversión privada, que no ha recaído sobre el gasto familiar, y en el caso de Países Bajos y Estonia también con inversión internacional.

En lo que respecta a los valores más altos de inversión total en educación terciaria, cabe reconocer que, en 2002, los modelos de mayor inversión eran los países nórdicos: Dinamarca (1,9 %), Suecia (1,8 %) y Finlandia (1,7 %), caracterizados por ser casi exclusivamente públicos. En cambio en 2016, los países con los valores totales más elevados eran, además de los países nórdicos, Países Bajos (1,7 %), Reino Unido (1,7 %) y Estonia (1,6 %); pero estos, a excepción del modelo público de los Países Bajos, presentaban modelos mixtos (Estonia) y privados (Reino Unido). Asimismo, todos los países habían pasado a complementar la inversión pública con otras fuentes de financiación, por lo que, en 2016, parecía imposible mantener unos niveles tan elevados de inversión pública como se presentaban en 2002.

Por otro lado, aquellos países que habían conseguido garantizar unos niveles altos de inversión pública (un 1 % del PIB o superior) no habían puesto en riesgo el acceso asequible a la ES, ya que habían evitado el traslado de costes a los estudiantes sin buenos sistemas de ayudas.

Los países que han mantenido sus niveles de inversión pública, como Bélgica (1,2 %) y Alemania (1 %); o los han incrementado presentando valores superiores, como los Países Bajos (1,1 %), Francia (1,1 %), Estonia (1,2 %) y Austria (1,6 %); o bien siguen presentando niveles muy altos a pesar de haber disminuido la inversión pública, como es el caso de los países nórdicos: Dinamarca (1,6 %), Suecia (1,4 %) y Finlandia (1,5 %), no han desarrollado modelos de repartición de costes y, por lo tanto, no han puesto en riesgo el acceso asequible a la educación superior. Esto se debe a que presentan un promedio anual

de importe de tasas académicas nulo o menor de 1000 €. Menos los Países Bajos, cuyos importes de matrícula son más elevados, si bien cuenta con buenos sistemas de ayudas a estudiantes que garantizan el acceso asequible a la enseñanza superior.

En cambio, aquellos países que han disminuido su inversión pública de 2002 a 2016 y presentan valores inferiores al 1 % del PIB, y han aumentado la privada (Grecia, Irlanda, Hungría, Italia, Portugal, España, República Checa y Eslovaquia) muestran una tendencia hacia la privatización de la financiación de la ES, y en algunos casos ponen en riesgo el acceso asequible a la ES.

Como conclusión, destacamos que la mejor garantía para: conseguir unos niveles adecuados de inversión en educación superior; evitar su privatización; así como asegurar el acceso asequible, es afianzar unos mínimos niveles de inversión pública, que según nuestro estudio se sitúan en al menos el 1 % del PIB.

En suma, unos adecuados niveles de inversión pública, según el presente estudio, parecen ser la mejor garantía para evitar la privatización financiera de la ES y asegurar el acceso asequible a la ES desde el punto de vista económico, ya que evita el traslado de costes a los estudiantes, y, además, permite aumentar el total de inversión si se utilizan otras fuentes (privada y/o internacional) como complemento.

4.4.2. Existe una tendencia general hacia la repartición de costes de la ES en Europa

La repartición de costes en educación superior no se ha limitado a los casos que destacan por su clara tendencia hacia la privatización (Reino

Unido, España, Italia, Irlanda, Grecia y Portugal), sino que su alcance ha sido mayor y algunos de ellos han llevado a cabo medidas que promueven la idea de costos compartidos a través del incremento de tasas a estudiantes internacionales, a tiempo parcial o mediante un sistema de ayudas basado en préstamos.

La medida centrada en extraer beneficio de los estudiantes internacionales ha sido implementada por países como Austria, Alemania, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Irlanda, Países Bajos, Polonia, Portugal y Reino Unido. Así, las tasas de matrícula que pagan estos estudiantes se están convirtiendo en una gran fuente de ingresos, generando, como han apuntado otros autores (Knight, 2005), un mercado internacional de movilidad estudiantil.

Otra medida de repartición de costes a destacar en nuestro estudio es la implantación de tasas de matrícula más elevadas a estudiantes a tiempo parcial, como han desarrollado los siguientes países: Dinamarca, Eslovenia, Estonia, Polonia, Eslovaquia, Portugal y Reino Unido.

Al mismo tiempo, los países que han establecido préstamos como sistemas de ayudas en combinación con becas, para el curso 2017/18, han sido los siguientes: Dinamarca, Suecia, Finlandia, Bélgica, República Checa, Alemania, Grecia (para alumnos de segundo ciclo), Francia, Italia (pero se beneficia menos del 1 %), Hungría, Países Bajos, Polonia, Portugal y Eslovaquia. En el caso de Reino Unido, tiene el sistema de préstamos como el principal sistema de ayudas a estudiantes.

En general, destacamos los casos de Reino Unido, España, Italia, Irlanda, Grecia y Portugal como los principales países que sobresalen por una fuerte tendencia hacia la repartición de costes. Entre ellos, esta tendencia se da sobre todo en Reino Unido, especialmente por su sistema de préstamos a estudiantes y tasas muy elevadas; Irlanda, por el incremento de tasas económicas a estudiantes internacionales y los que no acceden por primera vez a estudios superiores; España e Italia, por el aumento de tasas económicas en los grados y, en especial, en los másteres, junto con un aumento de matrícula en IES privadas; Portugal, por el aumento de tasas en grados y másteres, y a estudiantes internacionales; y Grecia, por el aumento de tasas de matrícula en másteres.

4.4.3. Los casos de mayor privatización de la ES en Europa han desarrollado modelos de repartición de costes, que en generalmente ponen en riesgo el acceso asequible. El caso español

Centrándonos en los casos más destacados de privatización, expondremos algunas de las conclusiones más relevantes en relación al modelo de repartición de costes y el acceso asequible a la ES.

En primer lugar, Reino Unido, más que desarrollar un modelo de repartición de costes, ha implantado un modelo de asignación de fondos públicos basado en bonos dirigidos a la demanda, con el principal objetivo de incrementar la competitividad entre las universidades. Asimismo, ha adoptado un modelo donde todos los recursos económicos públicos se desvían a los estudiantes en forma de ayudas económicas, básicamente en préstamos, en vez de a las IES, de manera que son estas

las que compiten por atraer a los estudiantes, a fin de recibir el dinero a través del pago de las tasas de matrículas. Por ello, mediante este sistema de préstamos, este modelo ha categorizado a la educación superior como un bien de inversión individual privado.

El elevado importe de las tasas de matrícula queda completamente cubierto por los préstamos y prácticamente todos los estudiantes se benefician de esta ayuda. De este modo, se asegura la asequibilidad de la ES. Esta región, aunque garantice el acceso asequible, obliga a los estudiantes a adoptar una actitud inversora, generándoles enormes deudas que pueden tardar hasta tres décadas en saldarlas. Es un modelo privado que deja de considerar la educación superior como un bien público y pasa a concebirla como un bien de inversión individual, sustentado en los postulados de la Teoría del Capital Humano. A pesar de que garantiza el acceso asequible, sus implicaciones van mucho más allá porque, para poder tener estudios superiores, el estudiante debe empezar a generar deudas ingentes. Así, dicho modelo convierte a aquellos que aspiran a tener un futuro mejor en eternos deudores, fomentado algo que parece ser una característica de las nuevas sociedades: vivir endeudados, asumiendo eternas condiciones para poder tener lo que se define como *derechos básicos* (educación, trabajo y vivienda). Es un modelo privado que vulnera derechos y que se basa en posturas neoliberales, donde, una vez más, el componente económico es el que parece determinar las oportunidades en una sociedad capitalista. Este modelo de sociedad, junto con las comentadas tendencias privatizadoras, empuja a los estudiantes a aceptar las condiciones que

los bancos, o ahora los Gobiernos en el campo de la educación superior, dictan para poder tener oportunidades.

En segundo lugar, para acometer los modelos de repartición de costes, países como España, Irlanda, Grecia, Portugal e Italia han bajado sus niveles de inversión pública y han incrementado la inversión privada, centrándose en el cobro de tasas de matrícula. Este modelo de costos compartidos en los casos analizados ha sido desarrollado sin buenos sistemas de ayudas, poniendo en riesgo el acceso asequible a la educación superior. Sus sistemas de ayudas, a diferencia de Reino Unido, son demasiado pobres para poder compensar el aumento del importe de tasas que los estudiantes deben pagar.

Destaca el caso de Grecia, por ser un país que también ha privatizado su modelo, pero como tiene recogido en su Constitución proporcionar una educación postsecundaria gratuita (Unesco, 2017), no pone en riesgo el acceso asequible a los grados, porque el gran aumento de gasto familiar se debe a que los alumnos pagan tasas de matrícula muy elevadas en los másteres. Este país demuestra que la mejor medida para garantizar el acceso asequible, al menos en su caso en el ámbito de los grados, es recogiendo estas cuestiones en su aparato constitucional.

Concluyendo, la garantía de la asequibilidad en la educación superior depende, en gran medida, de un adecuado sistema de ayudas públicas a estudiantes y no tanto del importe de las tasas económicas o la gratuidad, si bien el establecimiento de medidas que garantizan la gratuidad, como en el caso de Grecia mediante ordenamiento constitucional, eliminan grandes barreras y garantizan tanto el acceso como la asequibilidad de este nivel educativo. Asimismo, se debe tener

en cuenta el tipo de ayuda económica del que se benefician los estudiantes, ya que, a pesar de que en el caso de Reino Unido los préstamos mejoren la accesibilidad, acarrear un endeudamiento de los estudiantes para poder acceder a estudios superiores y tienen implicaciones mayores.

Finalmente, consideramos que la educación superior debe ser asequible en el acceso, pero también durante la duración de los estudios en relación al componente económico. Para ello, se requiere de adecuados sistemas de ayudas económicas a estudiantes, basados principalmente en becas que, a nuestro juicio, no solo cubran los gastos de matrícula, sino que les permitan sufragar los costes de manutención durante los estudios para aquellos estudiantes que lo precisen, especialmente los de bajos recursos económicos. Al mismo tiempo, reconocemos que el sistema de ayudas basado en becas puede combinarse con préstamos lo más equitativos posibles, para que los alumnos que así lo necesiten puedan sufragar costos de manutención durante sus estudios, no de tasas de matrícula, y no tener que obligatoriamente combinar estudios con trabajo, puesto que estas situaciones pueden propiciar el abandono y restar tanto la concentración como la dedicación que requieren los estudios de nivel superior.

4.4.4. La privatización de la ES como resultado de la influencia neoliberal

Entre los casos más destacados de privatización de la ES, y que a su vez han desarrollado modelos de repartición de costes, destacamos dos vías de privatización: el caso de Reino Unido, por su inclinación hacia

ideologías minimalistas del Gobierno basadas en posturas neoliberales; y el caso de los PIIGS (Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España), donde parece existir una relación en la aplicación de políticas de austeridad económica de ideología neoliberal como principal solución propuesta desde el nivel supranacional. Analicemos cada uno de estos puntos.

La primera vía de privatización de la ES representada por Reino Unido se da como consecuencia de una reforma estructural del modelo de Estado, optando por uno minimalista basado en la ideología neoliberal, como señalaron Verger *et al.* (2016). El Estado pasó de proveer y planificar los servicios educativos a «centrarse en la regulación y distribución de incentivos en el marco del sistema» (Verger *et al.*, 2016, p. 53).

Las reformas de corte neoliberal se iniciaron en los años ochenta bajo el Gobierno de Margaret Thatcher (1970-1990), y se consolidaron y expandieron en el Gobierno de Tony Blair (1997-2007). En el ámbito educativo, supuso que sus sistemas educativos pasaran de modelos burocráticos a modelos de mercado (Verger *et al.*, 2016). La aplicación de políticas neoliberales se agravó aún más en 2010, con el Gobierno conservador de David Cameron (2010-2016), cuando de forma voluntaria tras la crisis económica aplicó políticas de austeridad económica para reducir la deuda pública (Duque Romero, 2015).

El resultado del modelo de educación superior de Reino Unido aquí analizado coincide completamente con un modelo de mercado donde la base es la competitividad entre las IES como medio de ase-

gurar la calidad y atraer a los mejores estudiantes. Se promueve la diversificación institucional para que los *consumidores* tengan mayor oferta, se considera a la ES como un bien de inversión individual y se promueve la autonomía de las IES en la búsqueda de ingresos económicos y bajo modelos de gestión empresarial centrados en la eficacia y la consecución de mejores resultados.

La segunda vía de privatización de la educación superior está representada por los denominados PIIGS (Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España), que sufrieron grandes desequilibrios económicos tras la crisis económica y se vieron forzados a desarrollar políticas de austeridad económica que requerían del recorte del gasto público, asociadas en muchos casos a la ideología neoliberal (Duque Romero, 2015). Todos ellos presentan escenarios de reducción del gasto público en ES y un desvío de los costes a los estudiantes. Esto ha repercutido en el acceso asequible de la ES, porque no se ha contado con buenos sistemas de ayudas económicas.

No se trata de una reforma estructural del Estado, como en el caso de Reino Unido, iniciada de forma voluntaria por algunos partidos políticos conservadores, sino más bien de países que, en un contexto de recesión económica, se ven forzados a aplicar políticas de austeridad económica y de ajuste estructural. Estas políticas se basan en la contención y disminución del gasto público, fomentan en mayor medida el incremento de la inversión privada, por lo que se asocian con políticas de corte neoliberal, y llevan consigo una reforma del Estado de Bienestar (Guillén Rodríguez *et al.*, 2016).

A los países del Sur de Europa (España, Grecia, Italia y Portugal) se les había identificado por desarrollar un tipo de Estado de Bienestar llamado Modelo Mediterráneo del Bienestar, puesto que reunían una serie de aspectos culturales, políticos e institucionales (Guillén Rodríguez *et al.*, 2016). Este modelo se definía a través de algunas características comunes, entre ellas su protección social hacia las pensiones o el infradesarrollo en el cuidado de los servicios públicos. No obstante, a partir de los noventa, bajo las presiones financieras del proyecto de la Unión Económica y Monetaria (UEM), tuvo lugar una mayor diversidad entre estos modelos, situación que se acentuó con la crisis de 2008 (Guillén Rodríguez *et al.*, 2016). De hecho, algunas posturas defienden que el deterioro de la situación financiera de estos países se debía principalmente a su Estado de Bienestar, por tratarse de un modelo excesivamente derrochador (Duque Romero, 2015).

Los PIIGS tienen como rasgo común que, tras la crisis económica de 2008, aplicaron programas de ajuste del gasto, aunque de manera desigual entre ellos, acometiendo enormes reformas contra el Estado de Bienestar. Una de las principales diferencias es que España e Italia consiguieron mantener el acceso abierto de su deuda soberana a la financiación privada, lo que les permitió conservar, en mayor medida, su autonomía para gestionar la austeridad, mientras que Portugal, Grecia e Irlanda se vieron obligados a solicitar el rescate de sus emisiones de bonos, lo que les hizo perder autonomía en el diseño de sus programas y políticas (Guillén Rodríguez *et al.*, 2016).

Bajo el Gobierno de Mariano Rajoy, en 2002 España solicitó una línea de crédito al Eurogrupo, siendo el dinero empleado para el rescate

financiero un total de 41.300 millones de euros. Previamente en 2011 el PSOE y el PP habían pactado una reforma de la Constitución del artículo 135. El antiguo artículo establecía que el Estado español podía emitir deuda pública para financiarse sin problemas. Tras su modificación, la emisión de la deuda quedaba supeditada a las condiciones de déficit estructural de la UE, anteponiendo sobre todo su pago (Duque Romero, 2015).

La situación de Italia, que ya presentaba algunas debilidades en su aspecto económico, terminó agravándose tras la crisis. De hecho, en 2008 su deuda pública ya superaba el 100 % del PIB. Ante el empeoramiento, el ministro italiano Silvio Berlusconi recibió presiones por parte del Eurogrupo, principalmente de Angela Merkel (canciller de Alemania) y Nicolas Sarkozy (el entonces presidente de Francia), para que implementase programas de ajuste estructural. Empero, a pesar de la aplicación de varias medidas de ajuste estructural en 2011, Berlusconi terminó firmando una carta con el presidente del BCE en la que se recomendaban ciertas medidas, incluidas: las privatizaciones a gran escala, los recortes del gasto público; y una reforma constitucional como la del Gobierno de España. Sin embargo, Berlusconi acabó por negarse a acatar estas medidas, por lo que finalmente dimitió tras quedar estas medidas reflejadas en la Ley de Presupuestos de 2012 (Duque Romero, 2015).

Grecia fue el caso más grave de la eurozona. En 2010, con una deuda pública que rondaba el 146 % del PIB, la troika negoció un rescate de 110.000 millones de euros. Las políticas de ajuste estructural

exigidas por la troika se llevaron a cabo. Sin embargo, la situación empeoró y dio lugar, en 2012, a un segundo rescate con un préstamo de 130.000 millones de euros (Duque Romero, 2015).

Irlanda terminó aceptando en 2010, bajo presiones del Eurogrupo, el rescate financiero que duró tres años (2010-2013), a pesar de su negativa inicial. La troika revindicó como un éxito el resultado de las medidas estructurales en este país (Duque Romero, 2015).

Portugal, en 2010, a pesar de haber aplicado drásticas medidas de reducción del gasto público por el ministro José Sócrates, terminó pidiendo ayuda financiera al MEEF (Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera) y al FMI, por un total de 78.000 millones de euros. Tras la dimisión de Sócrates y el ascenso del conservador Pedro Passos Coelho, las medidas de austeridad económica continuaron.

La reducción del gasto social que estas políticas conllevan provocó una disminución de la capacidad de financiación de los sistemas de protección social de estos países (Guillén Rodríguez *et al.*, 2016) y, como hemos dejado patente en este estudio, acabó repercutiendo en la educación superior con su consecuente privatización.

Es evidente que las medidas de austeridad económica aplicadas en contextos de crisis económica, principalmente bajo el imperativo europeo (ya sea del BCE, la Comisión Europea, el Eurogrupo o el MEEF), pusieron entre la encrucijada al modelo de bienestar del Mediterráneo y de Irlanda, fomentando su fragmentación. Esto se puede apreciar en la disminución del gasto en las diferentes áreas de protección social y el traslado de responsabilidades al ámbito privado (Guillén Rodríguez *et al.*, 2016). De hecho, uno de los sectores

afectados en estos países es la educación superior, con la disminución de su gasto. Y en el caso de los PIIGS, debido a que no se han acabado de recuperar económicamente, ha terminado por generar mayores desigualdades y ampliar la brecha social entre el Norte y el Sur de Europa.

En este sentido, podemos apreciar que la influencia de la UE en sus dos principales objetivos (competitividad económica internacional y cohesión social), en el contexto de crisis económica, se vislumbra en la aplicación de austeridad económica, de manera que con ello genera una mayor duda en torno a la consistencia del Modelo Social Europeo. Por ello, en estos contextos de recesión económica, la intervención europea prima salvar el sector económico, aunque con ello genere mayores desigualdades.

Esta última vía de privatización cobra una mayor importancia en la actualidad, al estar envueltos de nuevo en el escenario de austeridad económica provocado por la COVID-19 y donde, de nuevo, los desequilibrios económicos de los países europeos se han vuelto a acentuar. Una vez más, países como España e Italia han tenido que ser *salvados* por el fondo de rescate de la UE, que les empujará a seguir aplicando drásticas políticas de ajuste fiscal y que llevará al conjunto de países de la UE nuevamente a afrontar una deuda común para poder rescatar a los países del Sur. Bajo este nuevo contexto, es de esperar que estos países acentúen en mayor medida sus procesos de privatización de la educación superior para poder hacer frente a la inversión que requiere este sector. Contando con medidas centradas en la reducción del gasto

público, es fácil prever que se intensifiquen las dificultades para el acceso a la educación superior y se sigan poniendo en juego derechos fundamentales, por lo que es preciso encontrar medidas que eviten estas consecuencias.

En definitiva, en los casos expuestos se ve claramente una relación entre los procesos de privatización de la ES, como determinaciones neoliberales, y la reforma del Estado de Bienestar. Por un lado, está el caso de Reino Unido que, de forma voluntaria, por su acercamiento a modelos de Estado minimalistas, ha desarrollado un modelo privado, basado completamente en la idea de ES como un bien de inversión individual. Por otro lado, encontramos el caso de los PIIGS que, bajo escenarios de crisis económica, se han visto obligados a aplicar políticas neoliberales que enfatizan la privatización de algunos sectores, incluido el de la educación superior, de manera que han puesto en riesgo el acceso asequible a este nivel educativo. Faltaría matizar hasta qué punto estos países habían iniciado reformas del Estado de Bienestar, pero es evidente que los procesos de privatización en estos casos, a partir de la crisis económica de 2008, se acentuaron y esto se relaciona directamente con la influencia europea.

En este último sentido, cobra una gran importancia la influencia que ejerce la UE a través de las políticas de ajuste estructural, basadas en la contención del gasto público, especialmente en contextos de crisis económica.

Por último, destacamos las leves tendencias de privatización en los países nórdicos, centradas en desviar el gasto a los estudiantes interna-

cionales con la implantación de elevados importes de tasas de matrícula y mediante la introducción de préstamos universitarios. No obstante, cabe destacar que, en estos países, los préstamos van acompañados de becas. Por ejemplo, en Dinamarca tan solo el 1 % de los estudiantes se beneficia únicamente de préstamos. Los países nórdicos, que se han caracterizado por presentar un modelo de Estado de Bienestar y, en el campo educativo, destacan por tener uno de los sistemas más equitativos y públicos del mundo, en los últimos años, como indican algunas investigaciones (Verger *et al.*, 2016), están introduciendo algunas políticas proprivatización en educación. Concretamente en Finlandia, enfatizamos el incremento de matrícula a alumnos en instituciones privadas dependientes del Gobierno, de un 11 % en el periodo 2004/05 a un 67 % en 2017/18, por lo que la mayoría de alumnado se concentra en este tipo de instituciones privadas; aunque sean gratuitas, queda manifiesta una tendencia hacia la gestión privada de las mismas.

Según Verger *et al.* (2016), las medidas proprivatización en el ámbito educativo de los países nórdicos comenzaron a aplicarse en la década de los noventa en un contexto de auge del discurso político neoliberal tras la caída de la Unión Soviética. Dicho discurso cuestionaba la viabilidad del modelo de Estado de Bienestar, por lo que, en el contexto de austeridad económica, fue perdiendo legitimidad. Esto, sin lugar a duda, facilitó que estos países se mostraran receptivos a la reforma del modelo de Estado de Bienestar y a la aceptación de políticas neoliberales en el ámbito educativo. Dichas políticas, a pesar de que estos países siguen presentando modelos públicos, han incluido medidas proprivatización, como son la introducción de préstamos y el cobro

de tasas de matrícula a estudiantes internacionales, que rompen con su tradición.

4.5. Síntesis

En Europa existe una tendencia generalizada hacia la privatización de la educación superior mediante el aumento de inversión privada, y especialmente hacia la distribución de costes en educación superior. Si bien solo en los casos de mayor privatización como son España, Italia, Irlanda, Grecia y Portugal, al no contar con adecuados sistemas de ayudas a estudiantes, se ha puesto en riesgo el acceso asequible a la educación superior (Carrasco-González, 2021). Al mismo tiempo, se debe tener en cuenta el tipo de ayuda económica que reciben los estudiantes: si se basa en becas o préstamos, ya que estos últimos ayudan a garantizar el acceso asequible, pero, a la larga, pueden entrañar mayores dificultades por las deudas generadas como es caso de Reino Unido.

Los datos analizados nos permiten concluir que la mejor garantía para evitar la privatización de la educación superior y por ende, el desarrollo de modelos de repartición de costes que puedan poner en riesgo el acceso asequible a la educación superior, es garantizar uno niveles mínimos de financiación pública que según nuestro estudio, deben representar al menos el 1 % del PIB.

Por último, destacar que en la región europea existe una relación directa entre los países que presentan procesos de privatización de la

ES y su acercamiento a posturas neoliberales, ya sea de forma voluntaria, como en el caso de Reino Unido, o como respuesta a contextos de crisis económica, como es el caso de los PIIGS.

CAPÍTULO 5

Las reformas políticas orientadas a la privatización y mercantilización de la universidad pública y su impacto en el contexto español

CAPÍTULO 5. Las reformas políticas orientadas a la privatización y mercantilización de la universidad pública y su impacto en el contexto español

5.1. Breve contextualización de España y del Sistema Universitario Español (SUE)

5.1.1. Contextualización de España

España es un país miembro de la Unión Europea desde 1986, constituido en Estado de Derecho social y democrático, con una economía de mercado. Su forma política es la monarquía parlamentaria. El rey ostenta la Jefatura del Estado. El sistema de gobierno se basa en la soberanía nacional, el sistema parlamentario y la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

España está situada al suroeste del continente europeo y se compone de la Península Ibérica, los archipiélagos de las Islas Baleares en el Mediterráneo y las Islas Canarias en el Atlántico, además de Ceuta y Melilla, ciudades ubicadas en el continente africano. Tiene una superficie total de 504.645 kilómetros cuadrados y una población de 47.190.493 de censo en 2011. Su capital es Madrid, siendo la ciudad

más grande y poblada de toda la península ibérica, con algo más de tres millones de habitantes (Eurydice).

La Constitución Española de 1978 es la norma suprema de ordenamiento jurídico español, que en su artículo 27 recoge el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza. La Constitución protege los derechos fundamentales de las personas y establece unos principios que orientan las actuaciones de los poderes públicos.

La organización territorial del Estado se caracteriza por la descentralización y se estructura en un total de 17 comunidades autónomas (CC. AA.), además de dos ciudades autónomas, Ceuta y Melilla. La Constitución reconoce la autonomía de las comunidades autónomas, provincias y municipios. Cada comunidad autónoma se compone de un Gobierno autonómico. Existen tres niveles de administración: central, regional y local. Es un país plurilingüe, en el que, además del castellano, algunas comunidades autónomas tienen otras lenguas cooficiales como el catalán, el valenciano, el gallego, el euskera y el occitano (aranés) (Eurydice).

Los Gobiernos regionales tienen competencias en el ámbito educativo, por lo que son los encargados de gestionar la administración y financiación de las IES. La transferencia de competencias en materia educativa del Estado a las comunidades autónomas finalizó en el año 2000. El orden en el que se hizo efectivo la transferencia de competencias educativas a las comunidades autónomas fue: en 1980 País Vasco y Cataluña; en 1982 Galicia y Andalucía; en 1983, C. Valenciana y Canarias; en 1990, C. de Navarra; en 1997, Islas Baleares; en 1998, La Rioja, Cantabria y Aragón; y finalmente, en 1999, C. de Murcia, C. de

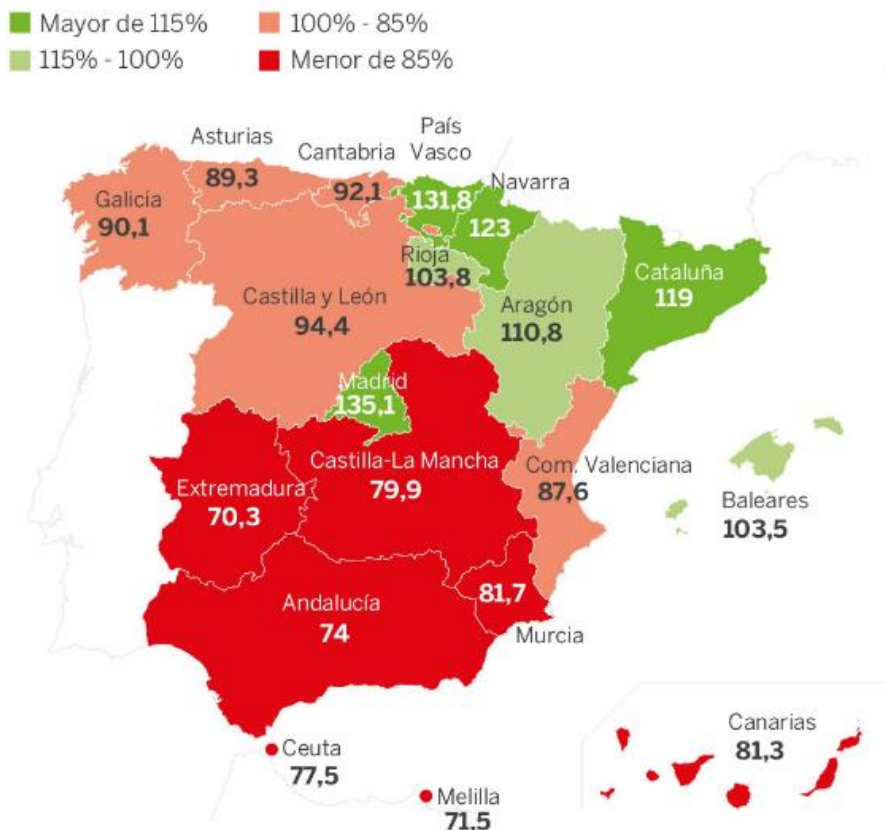
Madrid, Extremadura, Castilla La Mancha, Castilla y León y Asturias. El Gobierno central se encarga de garantizar los niveles de calidad universitarios en la educación superior, establece el currículo básico de los planes de estudio, la oferta de titulaciones, los niveles salariales y la política relacionada con el personal en todas las universidades públicas.

Es un país pluripartidista, aunque desde 1982 hasta 2015, que aparecieron nuevos Gobiernos, fue un país principalmente bipartidista, con la representación del Partido Popular (PP) y del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). El PSOE es un partido que se sitúa dentro del espectro político de la socialdemocracia, representando la izquierda de España, y el PP es un partido político identificado con la derecha ideológica.

Por último, el crecimiento anual del PIB expresado en porcentaje en España desde 2002 hasta 2009 presentó valores de crecimiento del PIB tal y como se mostró en la Tabla 2, pero tras la crisis económica de 2008 su declive es sustancial, presentando un decrecimiento anual del PIB durante 2009 hasta 2013 de forma consecutiva, con algo de recuperación económica los últimos años. Para el año 2018 España tiene un 2,4 % de variación del PIB (1.202.193 M €) (Datosmacro). En cuanto a la distribución de porcentaje del PIB per cápita por comunidades autónomas, las que más ingresos generan son Madrid, País Vasco, Cataluña y Navarra, y las que menos Extremadura, Andalucía y Castilla La Mancha, como se ejemplifica en el siguiente mapa.

Figura 9

Organización territorial de España y porcentaje del PIB per cápita por comunidades autónomas en 2018



Nota: Recuperado de «España no logra cerrar la brecha entre comunidades ricas y pobres» por Luis Doncel, 6 de mayo de 2019, *El País*, a partir de datos del INE. Recuperado de https://el-pais.com/economia/2019/05/05/actualidad/1557070525_040112.html

5.1.2. Universidades españolas

El sistema universitario español para el curso 2019/2020 tiene un total de 83 universidades: 50 universidades públicas y 33 universidades privadas. Del total de universidades, seis son no presenciales y el resto universidades presenciales, y entre las no presenciales una pública.

Tabla 20

Universidades españolas (con actividad) para el curso 2019/2020

Universidad	Tipo de universidad	Presencialidad	Comunidad autónoma
Abat Oliba CEU	Privada	Presencial	Cataluña
A Coruña	Pública	Presencial	Galicia
A Distancia de Madrid	Privada	No Presencial	Madrid (Comunidad de)
Alcalá	Pública	Presencial	Madrid (Comunidad de)
Alfonso X El Sabio	Privada	Presencial	Madrid (Comunidad de)
Alicante	Pública	Presencial	Comunitat Valenciana
Almería	Pública	Presencial	Andalucía
Antonio de Nebrija	Privada	Presencial	Madrid (Comunidad de)
Atlántico Medio	Privada	Presencial	Canarias
Autónoma de Barcelona	Pública	Presencial	Cataluña
Autónoma de Madrid	Pública	Presencial	Madrid (Comunidad de)
Barcelona	Pública	Presencial	Cataluña
Burgos	Pública	Presencial	Castilla y León
Cádiz	Pública	Presencial	Andalucía
Camilo José Cela	Privada	Presencial	Madrid (Comunidad de)
Cantabria	Pública	Presencial	Cantabria
Cardenal Herrera-CEU	Privada	Presencial	Comunitat Valenciana
Carlos III de Madrid	Pública	Presencial	Madrid (Comunidad de)
Castilla-La Mancha	Pública	Presencial	Castilla - La Mancha
Católica de Valencia San Vicente Mártir	Privada	Presencial	Comunitat Valenciana
Católica San Antonio	Privada	Presencial	Murcia (Región de)
Católica Santa Teresa de Jesús de Ávila	Privada	Presencial	Castilla y León
Complutense de Madrid	Pública	Presencial	Madrid (Comunidad de)
Córdoba	Pública	Presencial	Andalucía
Deusto	Privada	Presencial	País Vasco
Europea de Canarias	Privada	Presencial	Canarias
Europea del Atlántico	Privada	Presencial	Cantabria
Europea de Madrid	Privada	Presencial	Madrid (Comunidad de)
Europea de Valencia	Privada	Presencial	Comunitat Valenciana
Europea Miguel de Cervantes	Privada	Presencial	Castilla y León
Extremadura	Pública	Presencial	Extremadura
Fernando Pessoa-Canarias (UFP-C)	Privada	Presencial	Canarias
Francisco de Vitoria	Privada	Presencial	Madrid (Comunidad de)
Girona	Pública	Presencial	Cataluña
Granada	Pública	Presencial	Andalucía
Huelva	Pública	Presencial	Andalucía
IE Universidad	Privada	Presencial	Castilla y León
Illes Balears (Les)	Pública	Presencial	Balears (Illes)
Internacional de Andalucía	Pública	Especial	Andalucía
Internacional de Catalunya	Privada	Presencial	Cataluña
Internacional de La Rioja	Privada	No Presencial	Rioja (La)
Internacional Isabel I de Castilla	Privada	No Presencial	Castilla y León
Internacional Menéndez Pelayo	Pública	Especial	Estado
Internacional Valenciana	Privada	No Presencial	Comunitat Valenciana
Jaén	Pública	Presencial	Andalucía
Jaume I de Castellón	Pública	Presencial	Comunitat Valenciana

Universidad	Tipo de universidad	Presencialidad	Comunidad autónoma
La Laguna	Pública	Presencial	Canarias
La Rioja	Pública	Presencial	Rioja (La)
Las Palmas de Gran Canaria	Pública	Presencial	Canarias
León	Pública	Presencial	Castilla y León
Lleida	Pública	Presencial	Cataluña
Loyola Andalucía	Privada	Presencial	Andalucía
Málaga	Pública	Presencial	Andalucía
Miguel Hernández de Elche	Pública	Presencial	Comunitat Valenciana
Mondragón Unibertsitatea	Privada	Presencial	País Vasco
Murcia	Pública	Presencial	Murcia (Región de)
Nacional de Educación a Distancia	Pública	No Presencial	Estado
Navarra	Privada	Presencial	Navarra (Comunidad Foral de)
Oberta de Catalunya	Privada	No Presencial	Cataluña
Oviedo	Pública	Presencial	Asturias (Principado de)
Pablo de Olavide	Pública	Presencial	Andalucía
País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea	Pública	Presencial	País Vasco
Politécnica de Cartagena	Pública	Presencial	Murcia (Región de)
Politécnica de Catalunya	Pública	Presencial	Cataluña
Politécnica de Madrid	Pública	Presencial	Madrid (Comunidad de)
Politécnica de València	Pública	Presencial	Comunitat Valenciana
Pompeu Fabra	Pública	Presencial	Cataluña
Pontificia Comillas	Privada	Presencial	Madrid (Comunidad de)
Pontificia de Salamanca	Privada	Presencial	Castilla y León
Pública de Navarra	Pública	Presencial	Navarra (Comunidad Foral de)
Ramón Llull	Privada	Presencial	Cataluña
Rey Juan Carlos	Pública	Presencial	Madrid (Comunidad de)
Rovira i Virgili	Pública	Presencial	Cataluña
Salamanca	Pública	Presencial	Castilla y León
San Jorge	Privada	Presencial	Aragón
San Pablo-CEU	Privada	Presencial	Madrid (Comunidad de)
Santiago de Compostela	Pública	Presencial	Galicia
Sevilla	Pública	Presencial	Andalucía
València (Estudi General)	Pública	Presencial	Comunitat Valenciana
Valladolid	Pública	Presencial	Castilla y León
Vic-Central de Catalunya	Privada	Presencial	Cataluña
Vigo	Pública	Presencial	Galicia
Zaragoza	Pública	Presencial	Aragón

Nota: Ministerio de Universidades.

Universidad presencial: imparte titulaciones con carácter presencial (aunque también puede haberlas no presenciales o semipresenciales).

Universidad NO presencial: imparte titulaciones con carácter NO presencial (aunque también puede haberlas semipresenciales).

Universidad especial: no tienen profesorado propio y solo imparten Máster.

Figura 10

Distribución geográfica de las universidades españolas con actividad en el curso 2018/19



Nota: Informe Datos y Cifras del SUE 2018-2019.

Las universidades no presenciales, la UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia) es la única universidad pública, las otras son privadas y encontramos una en un total de cinco comunidades autónomas: C. de Madrid, Castilla y León, La Rioja, Cataluña y C. Valenciana.

Las CC.AA que concentran el mayor número de universidades tanto públicas como privadas, presenciales y no presenciales, son las comunidades con mayor población: C. de Madrid con un total de 14 universidades, seis públicas y ocho privadas; Cataluña con un total de 12 universidades, siete públicas y cinco privadas; Andalucía con un total de 11 universidades, una privada y diez públicas; y Comunidad Valenciana con un total de nueve universidades, cinco públicas y cuatro privadas.

Las CC.AA de Madrid, Cataluña, C. Valenciana y Canarias, son las que en conjunto tienen el mayor número de universidades privadas. Destaca el caso de la C. de Madrid y Canarias que tienen más universidades privadas que públicas. Al igual que la provincia de Valencia con mayor número de universidades privadas que públicas, al igual la provincia de Barcelona.

En los últimos años podemos observar cómo ha aumentado notablemente el número de universidades privadas, de 7 a 33, mientras que apenas ha variado el número de universidades públicas, de 46 a 50, y fundamentalmente, las universidades privadas han aumentado los estudiantes de los másteres (Figura 11).

Tabla 21

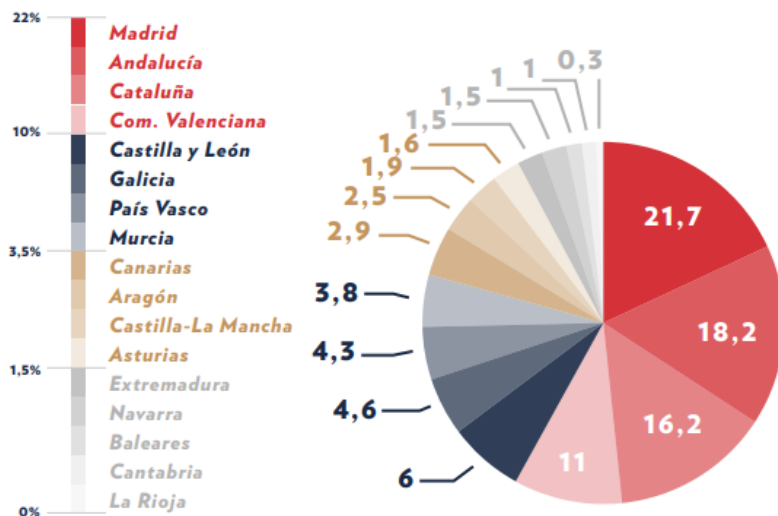
Total de estudiantes matriculados según tipo de universidad, sexo y nivel universitario, para el curso 2018/2019

Total de estudiantes	Grado y ciclo	Máster	Doctorado
Matriculados	1.290.455	217.840	90.775
Matriculados en universidades públicas	1.085.229	136.639	85.764
Matriculados en universidades privadas	205.226	81.201	4.991
Mujeres	712.792	118.786	45.345
Hombres	577.663	99.054	45.410
Egresados	189.438	114.320	9.340

Nota: Ministerio de Universidades.

Figura 12

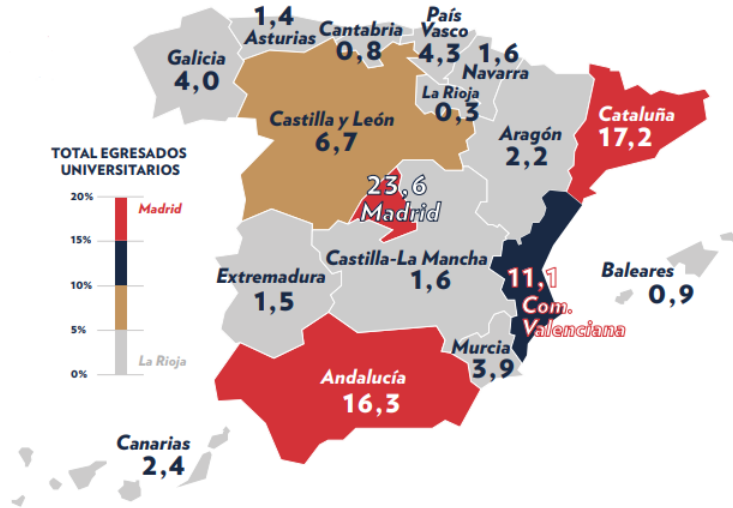
Porcentaje del total de estudiantes matriculados por comunidades autónomas para el total de universidades y de niveles universitarios en el curso 2017/2018



Nota: Infografía Fundación CYD (2019c). https://www.fundacioncyd.org/wp-content/uploads/2020/06/B-INFOGRAFIA_sistema_universitario.pdf

Figura 13

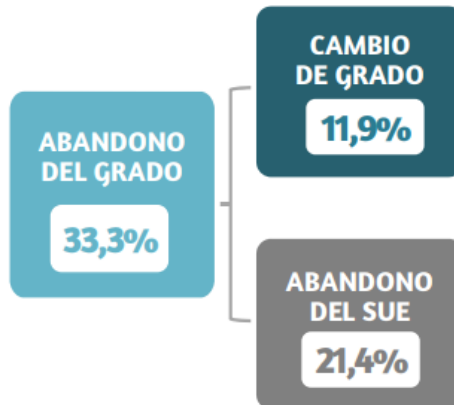
Porcentaje del total de egresados universitarios por comunidades autónomas para el total de universidades y de niveles universitarios en el curso 2017/2018



Nota: Infografía Fundación CYD (2019c).

Figura 14

Porcentaje de abandono en las universidades presenciales españolas. Cohorte 2012/2013



Nota: U-Ranking (2020).

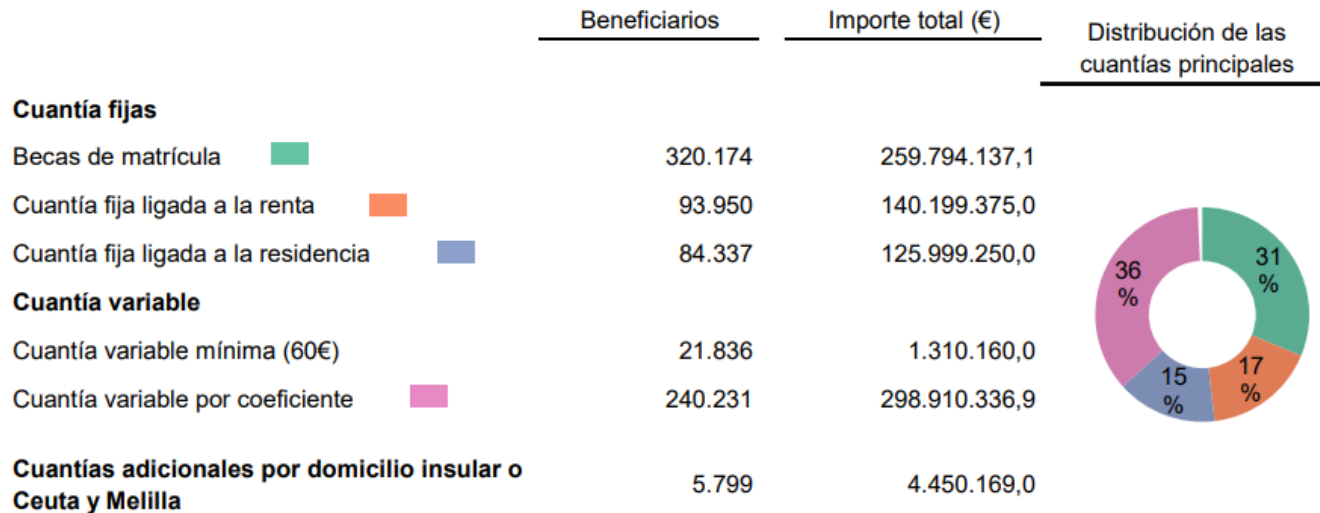
5.1.4. Sistema de becas y ayudas económicas a estudiantes universitarios

Los tipos de ayuda económica que predominan en las enseñanzas universitarias son la cuantía variable por coeficiente (36 %) y la exención de precios y tasas con las becas de matrícula, que representa el 31% de las becas (Figura 15).

El porcentaje de beneficiarios de becas a nivel nacional para el curso 2017/18 es de 44 % de estudiantes para todos los niveles (grado, master y doctorado) (OCDE, 2019). Si observamos la Figura 16 la mayor parte de beneficiarios de becas para grado en el curso 2018/19 son los estudiantes de la Comunidad de Extremadura, Canarias y Castilla La Mancha, del total de estudiantes matriculados. Al ser comunidades con menor número de estudiantes, contrasta con el hecho de que las CC. AA. con mayor porcentaje de estudiantes, especialmente la Comunidad de Madrid y Cataluña, son las que tienen los porcentajes de beneficiarios de becas más bajos.

Figura 15

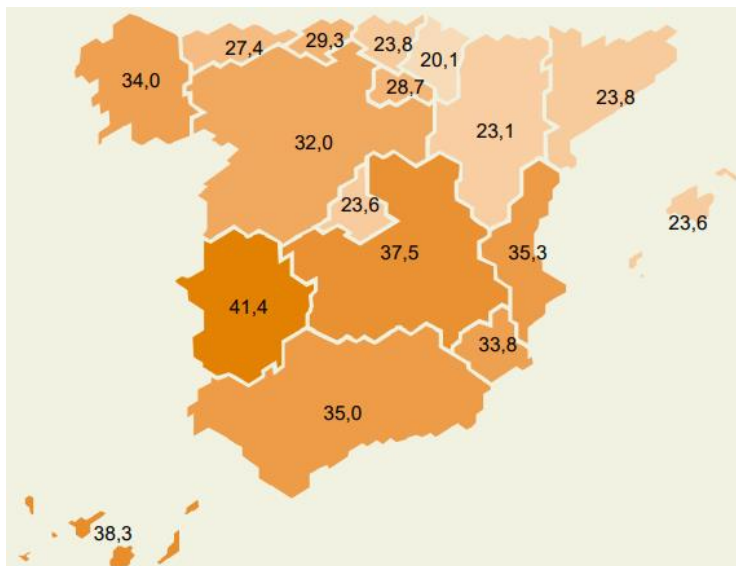
Distribución del número de beneficiarios y del importe total de las becas en el nivel universitario por tipo de ayuda concedida. Convocatoria general de la AGE. Curso 2017-18



Nota: Datos y Cifras del SUE (2020, p.92).

Figura 16

Porcentaje de beneficiarios de becas sobre el total de matriculados en grado para el curso 2018/2019



Nota: Ministerio de Universidades.

5.2. Análisis nacional. Principales reformas políticas en educación superior en España

5.2.1. Breve recorrido histórico de las reformas políticas en educación superior (1807-1981) y la Ley General de Educación (LGE, 1970)

Una de las reformas políticas más significativas que nos llevan a la configuración política de nuestras universidades actuales es la llevada a cabo a principios del XIX, durante el reinado de Carlos IV, donde se elaboró el Plan General de Reforma de la Universidad de Caballero (1807), con dos objetivos principales. Por un lado, suprimir algunas

universidades y uniformar los planes de estudios al resto de universidades, y por otro, reforzar el papel de los rectores y el control de la calidad, pero dejando a cada universidad buscar su propia financiación.

No fue hasta el reinado de Isabel II cuando se produjeron nuevas reformas que comenzaban a definir la universidad como control público. Con el Plan Calomarde (1824), el rey nombra directamente a los rectores y se crea la Inspección General de la Instrucción Pública, que más tarde refuerza la Reforma Pidal (1845), con mayor carácter centralizador y dependencia económica de las universidades al Estado.

La siguiente reforma aparece de la mano de los liberales moderados y es la conocida como Plan Moyano (1857), que ha significado para muchos autores el cambio más significativo hacia nuestras universidades actuales (Rodero Franganillo, 2009). En el Plan Moyano se establece una financiación pública de las universidades al Gobierno y un cuerpo de catedráticos funcionarios.

Hasta ese momento podíamos diferenciar tres grandes modelos de universidades: la universidad napoleónica centralizadora, modelo vigente en nuestro país en aquella época; la universidad alemana centrada en la búsqueda de la excelencia en la investigación teórica y aplicada; y la universidad anglosajona con una gran autonomía y de financiación pública/privada.

Frente al modelo de universidad napoleónica en España, se comenzaron a levantar intentos provenientes del krausismo alemán. El hecho más destacable en este sentido fue impulsado en 1876 por Francisco Giner de los Ríos, con la Institución Libre de Enseñanza (ILE), con

fuerte visión europeísta, liberal, humanista, secularizadora y generadora de formación e investigación universitaria.

En 1900 se creó el Ministerio de Instrucción Pública y en 1907, la Junta de Ampliación de Estudios, que suponía una adopción mayor de la tendencia europeizante del modelo de universidad. Seguidamente, se creó la Residencia de Estudiantes (1912), coincidiendo con el surgimiento de pensadores como Ortega, que apostaban por una adopción más europeísta de la universidad. Después de estas reformas, encontramos durante la época de la posguerra, la Ley de Ordenación Universitaria de 1943.

Prácticamente, durante la época franquista apenas se realizan cambios, hasta la Ley General de Educación (LGE, 1970) promovida por Villar Palasí, durante el último periodo franquista. Esta ley inició en España lo que en aquel momento se denominó *reforma tecnocrática de la universidad* y supuso una mayor apertura de la universidad, que terminó plasmándose en la Ley de Reforma Universitaria (LRU) de 1983.

Tras terminar la dictadura de Franco, con su muerte en 1975, España dio paso a la democracia. El primer Gobierno fue en 1978 con Adolfo Suárez como representante del partido político Unión de Centro Democrático (UCD) hasta 1981, seguido de Leopoldo Calvo-Sotelo, cuya legislatura duró dos años. Finalmente, este partido político se disolvió tras el golpe de Estado del 23 de febrero de 1981.

5.2.2. Las cuatro legislaturas del PSOE (1982-1996) con Felipe González y la Ley Orgánica de Reforma de Universidades (LRU, 1983).

En 1982 entró en el Gobierno de España Felipe González Márquez como representante del PSOE, teniendo la legislatura más larga de la historia de España después de la democracia, desde 1982 a 1996, tras ganar cuatro elecciones consecutivas. Durante este Gobierno se aprobó la primera Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU).

La LRU fue la primera ley democrática de universidades en España, firmada por el ministro socialista José María Maravall. Inició una mayor tendencia de autonomía en las universidades, y de apertura a Europa, considerando a la universidad como un servicio público.

Esta ley desarrollaba el artículo 27 de la Constitución Española de 1978, que garantizaba la libertad de cátedra y la autonomía universitaria, dentro de un modelo descentralizado de Administración Pública que repartía competencias educativas entre el Estado, las comunidades autónomas y las universidades. De este modo, tras la aprobación de la LRU se puso en marcha un proceso de traspaso de competencias del Estado a las comunidades autónomas en enseñanza universitaria, que se concluyó en el curso académico 1995-1996. Además, también se le concedió mayor importancia a la investigación de la universidad española.

La estructura de títulos universitarios que establecía esta ley se basaba en títulos de 3 años (diplomaturas, ingenierías técnicas y arquitectura técnica) denominados de *primer ciclo* o *ciclo corto*, y de 4 años o más (licenciaturas, ingenierías y arquitectura) llamados *de primero* y

segundo ciclo, o de ciclo largo, y respecto al doctorado no se establecía límite de tiempo (OSU, 2019).

En 1991, se aprobó el Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios, en el que se flexibilizaba la entrada de empresas en la enseñanza superior, y facilitaba la creación de universidades privadas. Dicho decreto volvió a reformarse en 1995 con el RD 485/1995, de 7 de abril, otorgándoles una mayor competencia en este sentido a las comunidades autónomas, atendiendo a lo establecido por la LRU.

5.2.3. Las dos legislaturas del PP (1996-2004) con José María Aznar y la Ley Orgánica de Universidades (LOU, 2001)

Tras las elecciones de 1996, el PP gobernó bajo el liderazgo de José María Aznar López durante dos legislaturas seguidas (1996-2000/2000-2004). Durante esta época se introdujeron políticas económicas más próximas al liberalismo económico (Pulido Montes, 2020). En 2004, tras los atentados del 15 de marzo por la organización terrorista de Al-Qaeda, el PP perdió las elecciones y no volvió a ganarlas hasta el año 2011, con el candidato Mariano Rajoy.

Uno de los primeros informes a destacar es el Informe Universidad 2000, más conocido como Informe Bricall, por el nombre de Josep María Bricall, que fue quien lo dirigió, y quien había sido rector de la Universidad de Barcelona. Este informe fue encargado por la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE) en 1998, y ofrecía un primer balance sobre la evolución de la universidad española.

Surgió de un equipo interuniversitario que trabajó entre 1999 y 2000 para proponer algunas reformas en el ámbito universitario y facilitar la toma de decisiones de algunos problemas de la época. En la redacción del Informe participaron numerosos profesores universitarios como Josep María Bricall, Julio Feroso, Ramón Lapiedra, Francisco Michavilla, Miguel Ángel Quintanilla, Juan Rojo y Fernando Tejerina, junto con algunos expertos en economía y sociología.

La discusión y difusión del Informe Bricall tuvo lugar en marzo del año 2000, coincidiendo con la redacción del anteproyecto de la Ley Orgánica de Universidades (LOU). El Informe aborda algunas cuestiones principales acerca de la universidad española, con el objetivo de adaptarla a la sociedad del conocimiento globalizada. Entre estas cuestiones destacamos: promover la autogestión de la universidad; la introducción de préstamos universitarios, en lugar de un sistema de becas; el incremento del importe de las tasas de matrícula universitarias; y evitar la gratuidad de la enseñanza universitaria porque generaba un mayor fracaso escolar.

Respecto a la financiación de las universidades reconoce que en las últimas décadas los modelos de financiación de las universidades en los países de la OCDE han producido grandes modificaciones, entre las que destaca el cambio del método de asignación de fondos públicos, que ha pasado de un sistema incrementalista a fórmulas de financiación en base a los *inputs* y/o los *outputs*.

En el Informe se promueve la reducción del gasto público y el incremento de la inversión privada estableciendo tasas de matrículas uni-

versitarias, justificando que los beneficios externos de la educación superior son difíciles de valorar, mientras que la rentabilidad privada del individuo que obtiene en su inversión en estudios superiores es mucho más clara (Bricall, 2000).

En tema de gratuidad, el Informe señala que en enseñanza superior, la gratuidad no promueve el esfuerzo de los estudiantes y, además, crea problemas de selección, ya que atrae a la universidad estudiantes que no completan sus estudios, especialmente si existe un sistema de becas que proporcione ingresos, además de cubrir las tasas de matrícula (Bricall, 2000).

Al mismo tiempo, consideraba que el sistema de ayudas económicas a los estudiantes, basado en préstamos, era mejor que el sistema de becas en términos de eficiencia y equidad. En la defensa del sistema de préstamos señalaba:

no se debe hacer recaer todo el coste de la enseñanza superior sobre el conjunto de los contribuyentes, sino sobre el principal beneficiario de dicha formación, que es, según la propuesta, quién ha de devolver sus costes una vez que ya está obteniendo ingresos. (Bricall, 2000, p. 270)

El sistema de préstamos reforzaría la equidad y la igualdad de oportunidades; generaría una mayor consciencia a los estudiantes del coste de su educación; incentivaría la exigencia de la calidad de la enseñanza; y promovería el esfuerzo tanto en los estudios como en el trabajo, para devolver la financiación obtenida (Bricall, 2000). Por ello, se propone para garantizar la igualdad de oportunidades, sistemas

universitarios que combinen tasas y becas, así como programas de préstamos públicos.

En resumen, este informe representa un impulso hacia la privatización de la educación superior y atacaba directamente a la gratuidad de la enseñanza superior, explicando que ésta no tiene criterios de selección y atrae a la universidad a estudiantes que no pueden completar sus estudios. La justificación que se realizaba desde el informe sobre la privatización de la educación superior, radicaba en el hecho de que ésta pasaba a considerarse como una inversión familiar, en vez de considerarse como un derecho para todos los ciudadanos.

La primera ley en materia universitaria del PP fue la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU) aprobada por Pilar del Castillo. Esta ley significó un mayor reconocimiento de autonomía universitaria, competencia de las comunidades autónomas en materia de educación superior, adaptación del sistema universitario español al EEES, e impulso de la investigación.

En su artículo 79 numeral 1 reconoce la autonomía económica y financiera de las universidades: «Las Universidades públicas tendrán autonomía económica y financiera en los términos establecidos en la presente Ley. A tal efecto, deberán disponer de recursos suficientes para el desempeño de sus funciones» (LOU, 2001).

Esto obligaba a las universidades a la rendición de cuentas y, a su vez, establece en su artículo 79 numeral 5, lo siguiente: «Las Universidades están obligadas a rendir cuentas de su actividad ante el órgano de fiscalización de cuentas de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias del Tribunal de Cuentas» (LOU, 2001). Para tal

efecto, las universidades debían enviar al Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma la liquidación del presupuesto y los documentos en referencia a sus cuentas anuales.

Respecto a los precios públicos de los estudios universitarios en su artículo 81.3 letra b) dictaba que los establecería cada comunidad autónoma dentro de los límites máximos que propusiera la Conferencia General de Política Universitaria (CGPU), y que estarían relacionados con los costes de la prestación de servicios. De esta forma, cada año, la Conferencia General de Política Educativa, constituida y representada por las CC. AA., aprobaría los precios públicos del curso académico, determinando un precio máximo y mínimo. Cada comunidad autónoma decidiría dentro de esos límites los precios de matrícula de los estudios oficiales de las universidades de su competencia.

Otro de los aspectos a resaltar, es que esta ley instauraba como mecanismo de financiación el modelo de programas-contrato entre las comunidades autónomas y las universidades. Lo expresa en su artículo:

81.1. En el marco de lo establecido por las Comunidades Autónomas, las Universidades podrán elaborar programaciones plurianuales que puedan conducir a la aprobación, por las Comunidades Autónomas, de convenios y contratos-programa que incluirán sus objetivos, financiación y la evaluación del cumplimiento de los mismos. (LOU, 2001)

De esta manera, comprobamos cómo el modelo programa-contrato para la financiación de las universidades públicas que establecía la LOU, comprende también un modelo de descentralización de la financiación, ya que los recursos no provienen del Gobierno central como

fuente única, sino que son las comunidades autónomas las encargadas directas del financiamiento de las universidades.

Este modelo de programa-contrato para las universidades españolas, que aparece por primera vez en el Informe sobre la Financiación de las Universidades del Consejo de Universidades (1995), consiste en un convenio plurianual formalizado entre el Gobierno central o autonómico y una universidad pública. Dentro del convenio se establece: la especificación y cuantificación de los criterios de asignación presupuestaria del Gobierno; así como los objetivos y compromisos que asume la universidad; y un marco de referencia para el seguimiento y la evaluación del grado del cumplimiento de los objetivos.

En cuanto al sistema de becas y ayudas al estudio, la LOU definía en su artículo 45 un sistema general de becas y ayudas al estudio de ámbito nacional, con el objetivo de garantizar las condiciones de igualdad y oportunidades de acceso a los estudios superiores. El Gobierno determinaría las modalidades y cuantía de las becas y ayudas al estudio, así como los requisitos y condiciones de los candidatos.

Esta ley en el artículo 39, definía la investigación y la transferencia del conocimiento como funciones de la universidad. De este modo, potenciaba la generación de conocimiento científico como parte esencial de las universidades al igual que la docencia, y la transferencia de los resultados. Definiendo las tres funciones principales de la universidad: docencia, investigación y transferencia del conocimiento.

En su artículo 40.1 describía que «la investigación es un derecho y un deber del personal docente e investigador de las Universidades», y en su artículo 83 permitió las Cátedras de empresa, promoviendo la

firma de acuerdos entre las universidades y entidades externas para el desarrollo de actividades docentes, de investigación y de difusión del conocimiento.

En su artículo 31 introdujo un elemento renovador en la gestión universitaria, creando la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y la Acreditación (ANECA).

Por último, esta ley también supuso el primer paso de adaptación del sistema universitario español al Espacio Europeo de Educación Superior. En su Título XIII hace referencia al EEES señalando: «En el ámbito de sus respectivas competencias el Gobierno, las Comunidades Autónomas y las Universidades adoptarán las medidas necesarias para la plena integración del sistema español en el espacio europeo de enseñanza superior». Entre otros puntos recoge:

- Los títulos se acompañarán de los elementos que garanticen la transparencia en contenidos y nivel.
- Se adoptarán las modalidades cíclicas de cada enseñanza que sean necesarias para adecuarse al espacio europeo de enseñanza superior.
- Se introduce el suplemento europeo al título.
- Se fomentará la movilidad de los profesores a través de programas y convenios específicos.

Algunas de las reformas adoptadas por el sistema educativo español para su adaptación al EEES, además de la Ley Orgánica de Universidades (LOU, 2001) fueron el Real Decreto 1044/2003, de 1 de agosto,

por el que se establece el procedimiento para la expedición por las universidades del Suplemento Europeo al Título, y el Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, por el que se establece el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.

También el Real Decreto 55/2005, sobre estructura de las enseñanzas universitarias y los estudios oficiales de grado, y el 56/2005 sobre los posgrados, modificado ese mismo año por el RD 1509/2005. El RD 55/2005 planteó la estructura enseñanzas universitarias en dos niveles grado y posgrado, estructurado a su vez en tres ciclos (grado, máster y doctorado). A nivel de grado estas normativas no tuvieron ninguna repercusión, al contrario que en posgrado, por lo que la reforma de los estudios superiores para adaptarse al EEES en España comenzó por los másteres. Aunque para acceder a los estudios de máster los estudiantes debían tener el título de grado, inexistente en esos momentos en España.

Por último, en 2001 se creó la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) de carácter público, con el objetivo de impulsar la innovación y la ciencia. Desde esta fundación se concedía ayudas a las universidades, así como a otros organismos públicos para la difusión de resultados en investigación, desarrollo e innovación.

5.2.4. Las dos legislaturas del Gobierno del PSOE con José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008/2008-2011)

5.2.4.1. El Gobierno del PSOE (2004-2008) y la Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Universidades (LOMLOU, 2007)

El 2 de abril de 2004, tras las elecciones generales, el PSOE ganó las elecciones con mayoría simple, convirtiendo a José Luis Rodríguez Zapatero en presidente del Gobierno, hasta el 15 de enero de 2008, que volvió a ganar las elecciones, culminando su legislatura el 13 de diciembre de 2011, cuando ganó las elecciones Mariano Rajoy como candidato del Partido Popular.

El PSOE aprobó la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, para adaptar el sistema de educación superior español a la política de educación superior europea, y al impulso que la UE daba a la investigación en este sector. Esta ley fue aprobada por Mercedes Cabrera, ministra de Educación y Ciencia durante el Gobierno del PSOE.

Esta reforma legislativa supuso la plena integración al EEES con la modificación de la estructura del sistema de educación superior español en tres ciclos: Grado, Máster y Doctorado, a través del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establecía la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. España estructuró que el grado obligatoriamente tendría 240 créditos, con una duración de 4 años, y el máster 60 créditos, con una duración de un año.

La LOMLOU significó, además, un aumento de la autonomía universitaria y la rendición de cuentas, principios impulsados por la Unión Europea en su proceso de modernización de las universidades.

Uno de los ejes principales de esta reforma fue el impulso de la transferencia de resultados de investigación de las universidades con el sector productivo, con el objetivo de intensificar la cooperación de las universidades con el sector productivo. Potenciaba la investigación de calidad en la universidad y la transferencia del conocimiento y la tecnología, añadiendo esta última como una de las funciones de las universidades.

En su artículo 38 incluía un nuevo apartado en el que se especificaba que «la universidad apoyará y promoverá la dedicación a la investigación de la totalidad del Personal Docente e Investigador permanente» (LOMLOU, 2007).

En cuanto a la proyección exterior de las universidades, proponía mejorar la acogida y estancia de estudiantes, profesores e investigadores extranjeros y de españoles en el exterior.

Sobre el modelo de financiación de las universidades públicas, la ley establecía que en el plazo máximo de un año la Conferencia General de Política Universitaria elaboraría un modelo referencial de costes que facilitaría a los poderes públicos el establecimiento de una financiación adecuada, atendiendo a lo definido en el artículo 79.1 de favorecer su plena participación en el EEES.

Creó la Comisión Mixta para la financiación de las universidades, representada por la Administración Pública, las comunidades autónomas y las Universidades, para que pudiera elaborar propuestas sobre la implantación de instrumentos de financiación y, en definitiva, cambios que ayudaran a que las universidades contribuyeran al desarrollo de una economía más competitiva, basada en el conocimiento.

En cuanto al sistema estatal general de becas y ayudas económicas definido en la LOU, la LOMLOU estableció la creación de un Observatorio de becas y ayudas al estudio, con el objetivo de velar por contribuir a la mejora de la equidad y transparencia del SUE.

Atendiendo a lo redactado en la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, el Consejo de Coordinación Universitaria, con el fin de elaborar un modelo de costes de referencia de las universidades públicas, para que pudiera servir de estándar para la elaboración de modelos de financiación, con carácter meramente indicativo, publicó el *Informe sobre Financiación del Sistema Universitario Español*, elaborado por la Comisión de Financiación del Consejo de Coordinación Universitaria en 2007.

Este informe establecía un diagnóstico del SUE respecto a su posición en el contexto internacional, comparando a las universidades españolas con otras universidades, principalmente europeas, aunque también de algunos países de la OCDE como Japón y Estados Unidos, con el objetivo de detectar en sistemas excelentes, indicaciones de reformas para adaptarlas a nuestro contexto. Describía una serie de características comunes que tenían los sistemas europeos que querían emular: mayor autonomía; especialización y centros de excelencia; mayor financiación; y sistemas de *accountability*.

Uno de los asuntos clave que describía el documento era que la existencia de diferentes políticas de financiación en las distintas comunidades autónomas había dado lugar a un mapa heterogéneo de financiación universitaria. Con el propósito de corregir la existencia de di-

chas asimetrías territoriales en la financiación de las universidades públicas, proponía establecer como referencia elementos de costes que objetivaran las necesidades de financiación para la provisión de los servicios universitarios. El documento señalaba que las CC. AA. que habían aplicado modelos objetivos de financiación mejoraban la transparencia y el proceso de asignación de fondos.

De esta forma, la Comisión de Financiación promovía el modelo de fórmulas de financiación contractual o denominado *contrato-programa* como modelo eficiente y de rendición de cuentas, mediante el que se podían establecer objetivos generales y específicos a alcanzar y los fondos en función del logro de los objetivos. Este modelo se parece al sistema de fórmulas, pero la principal diferencia es que el contrato-programa se basaba en los compromisos futuros. Los contratos pueden orientarse hacia los *inputs* o los *outputs* o una combinación de ambos. Se proponía que el modelo se base en variables objetivos de coste de la oferta y valoración de la demanda de los servicios de enseñanza superior de los estudiantes, teniendo en cuenta la variable de los estudiantes de nuevo ingreso ponderados por el objetivo de permanencia.

El documento planteaba mantener el *modelo social europeo* y, como meta estratégica del SUE, alcanzar unos niveles de excelencia docente e investigadora que lo situaran entre los diez mejores sistemas de educación superior del mundo. Para ello, tendría que mejorar la relevancia de la producción científica, aumentar el número de patentes, mejorar la calidad de la formación de los egresados e incrementar la inversión en I+D+i hasta superar el 2 % del PIB.

Además, se recomendaba crear un fondo estatal para el fomento de la actividad de I+D+i de las universidades, considerando los proyectos públicos competitivos y los contratos de investigación y desarrollo tecnológico suscritos con empresas. La asignación de fondos tendría en cuenta, por lo tanto, los proyectos públicos competitivos (europeos, estatales y autonómicos) de las universidades y la financiación básica de las estructuras de investigación universitaria, a partir de un nivel de calidad y actividad acreditadas.

También se recomendaba crear un fondo estatal de reconocimiento de resultados de las universidades en su actividad en I+D+i, que tuviera en cuenta la relevancia científica de las publicaciones; el incremento de las patentes triádicas; y la difusión y fertilización científico-tecnológica del tejido productivo. Además se recomendaba desarrollar políticas propias de investigación para potenciar aquellos aspectos en las universidades que se consideren más adecuados como el apoyo a grupos de investigación emergentes, la contratación de personal de soporte de investigación, etc.

Esto implicaba ineludiblemente una política de productividad docente, de gestión e investigadora del profesorado universitario. Se pretendía desarrollar políticas internas de incentivos de productividad investigadora y reconocimiento de la excelencia, basados principalmente en la productividad investigadora del profesorado.

En ese momento, España presentaba un valor de 1,22 % del PIB en educación terciaria, y la Comisión de Financiación planteó como objetivo de inversión en un horizonte de cinco años dedicar el 1,5 % del PIB. De este PIB, el 20 % tendría que ser aportado por la

financiación privada mediante el aumento de contratación a las universidades de formación e I+D+i por empresas y particulares, y el 80 % restante procedería del sector público. Entre los ámbitos dirigidos al aumento de financiación se encontraba la ampliación de becas y ayudas al estudio.

La Comisión de Financiación proponía también una diferenciación de los precios públicos aplicables a los estudios universitarios, atendiendo al nivel académico (grado, máster y doctorado) y la experimentalidad.

En el informe se resalta que debía existir un sistema de becas y de préstamos-renta para garantizar la igualdad de oportunidades. El documento citaba que los recursos públicos destinados al sistema de ayudas a estudiantes, era inferior a la media que dedicaba el resto de países de la OCDE. De este modo, planteaba la necesidad de incrementar los recursos públicos y desarrollar un sistema de becas y de préstamos públicos ligados a la renta futura (préstamos-renta) para estudiantes universitarios. Los préstamos-renta estaban pensados para que los estudiantes pudieran sufragar los gastos indirectos de sus estudios.

Por último, el 24 de octubre de 2008 se creó la Fundación para la Proyección Internacional de las Universidades Españolas (Universidad.es) de carácter público estatal, adscrita al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, cuyos principales objetivos se centran en: la proyección del sistema universitario español; la construcción de una imagen de marca del mismo; facilitar el intercambio de estudiantes, inves-

tigadores y docentes; impulsar su competitividad en el mercado mundial de atracción y movilidad de talentos; y la gestión de diferentes programas de intercambio y becas.

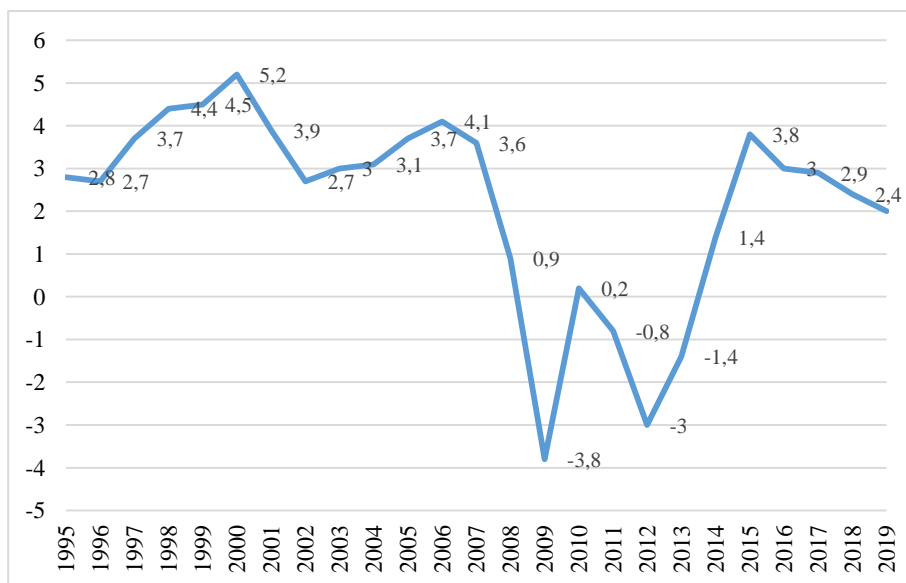
5.2.4.2. El Gobierno del PSOE (2008-2011)

5.2.4.2.1. El impacto de la crisis económica en España y el Pacto Presupuestario de la Unión Europea. Primeras medidas de austeridad económica

El comienzo del Gobierno de Zapatero durante la segunda legislatura estuvo marcado por la crisis económica y debido al gran impacto que tuvo en España, nos detenemos para analizar algunos datos que nos ayuden a comprender en mayor profundidad la situación económica de antes y después del declive financiero.

Figura 17

Crecimiento del PIB (% anual) en España de 1995 a 2019



Nota: elaboración propia a partir de datos de DataBank.

España, como observamos en la Figura 17, presentaba un largo proceso de expansión económica desde 1995 hasta 2008, alcanzando su máximo crecimiento en 1999 y una ligera caída en 2002, pero sin llegar a mostrar valores de déficit como en 2008. A partir de 2008 se produce una caída del PIB, es decir, del conjunto de bienes y servicios que producía el país y que continúa sin mejoría hasta 2012. A partir de 2013 hay un restablecimiento hasta 2015, aunque sin recuperar los máximos índices económicos de 1999. En los últimos años (2016-2019) observamos un nuevo declive, cuyo pronóstico indudablemente empeorara tras la situación de la COVID-19 en la que nos encontramos envueltos actualmente.

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 desti-

nar 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).

El primer Programa de Estabilidad de España tras la crisis económica, fue la *Actualización del Programa para Estabilidad en el periodo 2009-2013*, aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de enero de 2010, en el que se introdujeron medidas para corregir el déficit público basadas en la contención del gasto público. En ese documento, España estableció como objetivo reducir el déficit público español al 3 % del PIB en 2013, suponiendo una reducción de 5.000 millones de euros. El camino establecido sobre el déficit público fue: 11,2 % en 2009; 9,8 % en 2010; 7,5 % en 2011; 5,3 % en 2012; y 3 % en 2013.

En dicho programa, el Gobierno de España, a pesar del contexto de austeridad, tal y como había propuesto la Comisión Europea en política económica, priorizaba la inversión en ámbitos como la educación superior y la I+D+i, como sectores que le permitirían salir de la crisis económica. En política de educación se aumentaba el gasto un 3,5 %, mostrando con ello el compromiso del Estado español con el desarrollo de una sociedad del conocimiento.

Para conseguir reducir el déficit público, el Gobierno aprobó el Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptaron medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Algunas de las medidas incluidas en el real decreto ley fueron: reducción de un 5 % de los salarios públicos; suspensión de la revalorización de las

pensiones en 2011; suspensión del régimen transitorio de la jubilación parcial; eliminación de la retroactividad en prestaciones por dependencia; eliminación del cheque-bebé; y recorte en gasto farmacéutico. Pero entre las citadas medidas no se contemplaba un recorte en el gasto educativo.

No obstante, como observamos en la Figura 17, tras la caída de 2008, en 2010 la economía española empeoró y volvió a mostrar un nuevo declive económico. Este declive fue la «crisis del euro», que se desarrolló entre mayo y diciembre de 2011, y solo afectó a algunos países como España, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal. Esta crisis del euro se debía al aumento de deuda pública de algunos países europeos, y a la incapacidad de refinanciar su deuda pública sin la intervención de terceros.

Ante la preocupación de la Unión Europea por el aumento de la deuda soberana en algunos países, comenzó a tomar medidas al respecto. Una de las primeras fue, en 2010, la aprobación de un rescate de 750 000 millones de euros para asegurar la estabilidad financiera de Europa y la creación de un Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF).

Además, para prevenir el colapso de la economía europea en 2011, la Unión Europea introdujo una reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), con el objetivo de implantar medidas que dieran respuesta a la crisis de la deuda pública de los países europeos. De acuerdo con ello, la UE promovió una reforma del PEC con normas que permitieran evitar y corregir el déficit excesivo, y propuso dos criterios que activarían el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE):

- 1) *Criterio déficit*: se considera que el déficit de las Administraciones públicas es excesivo si es superior al valor de referencia del 3 % del PIB a precios de mercado.
- 2) *Criterio de deuda*: la deuda es superior al 60 % del PIB y, en los tres últimos años, no se ha logrado el objetivo de reducción anual de un veinteava parte de la deuda por encima del umbral del 60 %. La deuda pública deberá mantenerse por debajo del 60 % del PIB.

En el caso de que un país tuviera déficit excesivo, incumpliendo uno o los dos criterios anteriores, la Comisión exigiría al Estado miembro la adopción de medidas para reducir el déficit. España, tanto en el déficit público como en la deuda pública, incumplía ambos requisitos en 2011. El déficit público como porcentaje del PIB en 2011 era de -9,74 siendo el límite el 3 %, y la deuda pública como porcentaje del PIB era 69,90 % para ese mismo año, cuando debía mantenerse por debajo del 60 % (Eurostat). Este hecho le llevó a adoptar medidas correctivas más extremas para cumplir con ambos supuestos, ya que su incumplimiento podía conllevar sanciones por parte de la UE.

En 2012, todos los Estados miembros de la UE, excepto Reino Unido y República Checa, firmaron el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TECG) conocido como *Pacto Presupuestario*, que establecía que el límite mínimo de déficit estructural debía ser del 0,5 % del PIB, hecho que había de quedar estipulado en la legislación nacional y, preferiblemente, a nivel constitucional. El déficit estructural es un componente del déficit

público, que refleja las posibles diferencias entre gastos e ingresos del país a través de la adopción de políticas fiscales y monetarias. Con ello, los países debían activar mecanismos de corrección y normas de obligado cumplimiento para los países sometidos a un PDE como era el caso de España. Este Tratado se basaba en ambos criterios: los niveles nacionales de déficit no superarán el 3 % del PIB; y la deuda pública deberá mantenerse por debajo del 60 % del PIB.

En España, la reforma constitucional que incluía el Pacto Presupuestario se materializó en septiembre 2011 en el artículo 135 de la Constitución Española, elevando a rango institucional la regla de estabilidad presupuestaria para todas las Administraciones Públicas en lo establecido por la Unión Europea. En el art. 135 previamente se establecía que el Estado español podía emitir deuda pública para financiarse sin problemas, pero tras su modificación, la emisión de la deuda quedaba supeditada a las condiciones de déficit estructural de la UE, anteponiendo, sobre todo, su pago.

De esta forma, se prohibía que el Estado y las comunidades autónomas incurrieran en un déficit estructural que superara los márgenes propuestos por la UE para los Estados miembros. En el caso de España, ese límite fue cero por su situación económica.

El artículo 135 de la Constitución introdujo dos reglas fundamentales para la estabilidad económica española:

- 1) Prohibición de que el Estado y las Comunidades Autónomas incurran en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea. En el caso de España dicho límite es cero.
- 2) Prohibición de que el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el Producto Interior Bruto supere el valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El control del cumplimiento de los criterios del PDE se realizaría a través del Semestre Europeo, donde los países presentarían su Programa de Estabilidad y su Plan Nacional de Reformas. Además, mediante este procedimiento, el Consejo podía dar recomendaciones específicas para que los Estados ajustaran sus planes. Las medidas y mecanismos de corrección también se introducirían mediante el mecanismo del Semestre Europeo, quedando reflejadas en los planes nacionales de reforma, tal y como hemos explicado en el Capítulo 3 de la Unión Europea.

5.2.4.2.2. La Estrategia Universidad 2015 (EU15)

La Estrategia Universidad 2015 (UE15) fue una iniciativa aprobada en 2010, coordinada entre el Gobierno de España, las comunidades autónomas y las universidades, dirigida a la modernización de las universidades españolas, marcando como horizonte 2015. Fue incorporada en el Plan de Acción aprobado por el Consejo de Ministros, el 25 de junio de 2010. La necesidad de esta estrategia se justifica para

hacer frente a los desafíos de la nueva sociedad del conocimiento, donde las universidades desempeñan un papel principal.

Fundamentalmente, la modernización de las universidades pasaba, como bien indica el documento, por otorgarles un papel importante como instituciones que podían contribuir al desarrollo económico del país, intensificando la productividad de conocimiento a través del *triángulo del conocimiento* (educación, investigación e innovación). Todo ello justificado para conseguir el objetivo general que había marcado la UE: contribuir a la competitividad de Europa en la economía mundial del conocimiento.

El informe citaba que era necesario una mayor especialización de las universidades, mejorar su actividad científica y la transferencia de conocimientos, para poder impulsar la proyección internacional de las universidades españolas, con el fin de conseguir que estas formaran parte de la élite universitaria europea. España contaba con un déficit de un tejido productivo innovador, y por ello, se requería incorporar nuevo conocimiento generado por los grupos de investigación de las universidades españolas a la economía productiva. Este proceso pretendía alcanzarse fortaleciendo la especialización y diferenciación de las universidades, y así potenciar su excelencia.

La Estrategia Universidad 2015, al mismo tiempo, proponía dentro de sus líneas de actuación, otros tres ejes estratégicos: la Financiación, la Gobernanza y la Internacionalización de la universidad. Siendo a modo general el principal fin de estos ejes, mejorar el sistema de gestión económico-financiero universitario.

Dentro del eje de la Financiación, el Consejo de Universidades presentó el 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)* (2010). La Comisión Mixta de Financiación debía concretar el Plan de Acción para desarrollar una nueva política de financiación universitaria. Para ello, se implantó un nuevo modelo de financiación universitaria, estableciendo un modelo de memoria económica que comprendiera ingresos y gastos, la incorporación de un modelo de contabilidad de costes en la universidad española, que al mismo tiempo permitía un análisis comparativo de la actividad desarrollada en todas las universidades públicas, así como promover un modelo social de becas y ayudas, entre otros aspectos.

Por último, el eje estratégico de la Internacionalización de la universidad desarrollado paralelamente, pretendía adaptar nuestro sistema de educación superior a los retos que plantea la globalización y a la competición por talento e inversiones con el conocimiento, es decir, hacerlo competente dentro de la economía del conocimiento. Introdujo la iniciativa Campus de Excelencia Internacional (CEI), programa dirigido a mejorar la cooperación y creación de conocimiento eficiente y a potenciar la visibilidad internacional de los campus universitarios españoles. Se trataba de un programa que dotaba de mayores facilidades de internacionalización y proyección a los campus universitarios, mejorando su calidad con una financiación específica y un plan estratégico docente-investigador-innovador. En total se llevaron a cabo tres

convocatorias para la selección de proyectos CEI, en 2009, 2010 y 2011.

El Campus de Excelencia Internacional impulsó el concepto de planificación estratégica, que, principalmente, implicaba que la transferencia de fondos a las universidades se realizara según sus planificaciones estratégicas. Para tal fin, se creó las Hojas de Ruta (*roadmap*) para la optimización de recursos, como herramientas de planificación de los recursos disponibles y la puesta en marcha de los mecanismos necesarios para conseguir su aprovechamiento. En la primera convocatoria del CEI en 2009 se seleccionaron a 15 campus públicos y 3 del ámbito privado.

Uno de los objetivos de la EU2015 era situar a las universidades españolas entre las 100 mejores de Europa dentro de los rankings internacionales. Para ello, promovía campus universitarios más competitivos y con mayor referencia internacional basándose en la excelencia de la formación y de la investigación. Del mismo modo, la reforma del sistema universitario español se centraba, entre otros factores, en la modificación del sistema financiero universitario, la promoción de la excelencia en formación e investigación, la introducción de la gestión estratégica en las universidades, y una mayor transferencia del conocimiento científico y tecnológico entre Universidad-Empresa.

Entre 2008 y 2010, la Comisión Mixta elaboró, como hemos comentado, el 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 Universi-*

tario Español (SUE) (CGPU, 2010). Se trata de un documento de financiación universitaria que determinó las mejoras necesarias que debían ser consideradas en el horizonte 2015/2020. El informe incluía aportaciones de las comunidades autónomas, de las Sectoriales del CRUE, de la Conferencia de Consejos Sociales de Universidades Públicas y de 20 universidades de forma individual.

El principal objetivo del informe era proponer un plan de mejora financiera con el horizonte 2020, enunciando diferentes políticas y valorando su coste y los resultados que se esperaba obtener de las mismas. Era, por lo tanto, una hoja de ruta para alcanzar los objetivos definidos en la Estrategia Europa 2015 que carecía de carácter normativo y planteaba como respuesta a uno de los principales ejes transversales de la Estrategia Europa 2015: la financiación universitaria. Además, se ajustaba al Programa de Estabilidad de España 2009-2013, que siguiendo criterios de austeridad, exponía que se mantendría la tendencia de crecimiento dentro de los límites posibles.

Los seis ámbitos de reforma política que citaba el documento eran (CGPU, 2010, p. 30):

- 1) Becas y Ayudas al Estudio Universitario y Precios Públicos de Matrícula. Observatorio Universitario de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico.
- 2) Equidad financiera institucional de las comunidades autónomas.

- 3) Recursos Humanos. Nuevo estatuto del PDI. Adaptación de los Recursos Humanos al EEES. Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Carrera docente e investigadora. Atracción de Talento.
- 4) Adaptación de las infraestructuras universitarias al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y al Espacio Europeo de Investigación (EEI). Campus de Excelencia Internacional (CEI).
- 5) Investigación, desarrollo tecnológico y actividades de potenciación de la innovación. Incentivos a la mejora de la actividad científica, tecnológica e innovadora.
- 6) Eficiencia y eficacia de la gestión de las universidades españolas. Rendición de cuentas e información pública.

Respecto a los precios de matrícula, señalaba que los estudiantes, de un modo general, no pagarían más del 15 % o 20 % del coste de su matrícula y que, por lo tanto, en torno al 80 %-85 % del coste real estaba subvencionado por fondos públicos. De este modo, proponía un nuevo sistema de precios públicos, que, junto con una nueva política de becas y ayudas al estudio, permitiría mejorar la eficiencia del sistema. La nueva política de precios públicos debería tener en cuenta lo siguiente (CGPU, 2010, p.46):

- 1) El precio de la primera matrícula de una materia será como máximo el 15 % del coste medio de provisión del servicio docente. Esto significa que los estudiantes que se matriculan por primera vez de unos créditos pagarán, al menos, el 15 % del

- coste real de esos créditos. En términos generales, los precios derivados de esta propuesta para las primeras matrículas serían muy similares a los actuales precios en primera matrícula.
- 2) Los estudiantes que repitan y se matriculen por segunda vez en unos créditos pagarán, como máximo, el 50 % del coste medio de prestación del servicio.
 - 3) Los estudiantes que repitan y se matriculen por tercera vez y sucesivas en unos créditos pagarán, como máximo, el 100 % del coste medio de prestación del servicio.
 - 4) Se podrán establecer precios diferenciados para cada estudio en función de su coste y del tipo de matrícula, previo acuerdo de la Conferencia General de Política Universitaria.
 - 5) Los recargos en segundas y sucesivas matrículas a los estudiantes a tiempo parcial que se encuentren desempeñando alguna actividad laboral de forma acreditada no serán de aplicación directa.
 - 6) Será necesario coordinar las normas de progreso y permanencia de las universidades pública.

Para poner en marcha dicha política de precios públicos se requería que las universidades implantaran sistemas de contabilidad analítica que permitieran conocer los costes que afrontan en el desempeño de sus actividades. Sobre los modelos de financiación autonómicos que establece la Comisión Mixta, proponía la financiación por resultados, mediante la que se pudieran definir criterios de asignación de recursos explícitos, basados en la obtención de resultados en todos los ámbitos

de la universidad: docencia, investigación, desarrollo tecnológico y transferencia de conocimiento e innovación.

5.2.4.2.3. Reformas introducidas en el marco del primer Semestre Europeo (2011)

El Semestre Europeo comenzó en abril de 2011 y, como hemos explicado en el Capítulo 3, se trataba de un nuevo modelo de gobernanza económica de la Unión Europea. Un instrumento que, principalmente, pretendía corregir los desequilibrios económicos tras la crisis económica y fomentar el crecimiento económico. Las primeras directrices marcadas desde el ámbito europeo se centraron, primordialmente, en la consolidación fiscal, la recuperación económica y la reforma del sistema financiero con el objetivo de corregir los desequilibrios económicos.

Recordemos que las reformas en el marco del Semestre Europeo en relación 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.

El objetivo educativo, 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 %.

España, en este objetivo concreto, superaba desde el principio la media de la UE-28. De hecho, en 2011, la media de la UE-28 era 34,8 % y en 2019, era de 41,6 % (Eurostat). Esto se debe, principalmente, si atendemos los porcentajes de matrícula según el nivel educativo (CINE 5-8), España es el país de la Unión Europea que tiene las tasas de matrícula más elevadas en CINE 5 (educación terciaria ciclo corto), un 8,4 % en 2018, seguido de países como Eslovenia (6,2 %) y Francia (5 %) (Datos de Eurostat, consultado en noviembre de 2020). Los altos porcentajes en CINE 5 hace que presente porcentajes totales más elevados. De hecho, muchas de las reformas introducidas para seguir incrementando el objetivo educativo de E2020 fueron encaminadas a fomentar el número de jóvenes que estudiaran formación profesional.

En el primer PNR presentado bajo el marco del Semestre Europeo fue en 2011 con Gobierno del PSOE, se hizo alusión a algunas de las medidas que previamente se habían desarrollado en educación superior, como la Estrategia Universidad 2015, que tenía como objetivo la modernización de las universidades españolas, destacando la iniciativa Campus de Excelencia en sus dos convocatorias 2009 y 2010. Además, en ese mismo curso 2010-2011, se completó la adaptación de los estudios superiores a Bolonia, y a partir de ese momento, se plantea centrarse en garantizar la calidad de las titulaciones universitarias.

No obstante, España, en su primer PNR de 2011, se centró, principalmente, en reformas que implicaban medidas de austeridad para poder reducir el déficit público y los niveles de deuda nacionales. Y también en medidas que le ayudaran a impulsar la I+D como uno de los principales sectores para recuperarse económicamente. En la Tabla 22 podemos observar el conjunto de medidas desarrolladas en 2011 para ambos ámbitos de reformas.

Las primeras recomendaciones específicas en 2011 del Consejo para España, en materia de disciplina fiscal, se centraban principalmente en: corregir el déficit público; adoptar una reforma del sistema de pensiones; mejorar la eficacia del sistema fiscal; y reformar la Ley de Estabilidad Presupuestaria, con objeto de establecer una norma de gasto que tuviera en cuenta el crecimiento del PIB y garantizara los planes de saneamiento presupuestario.

Tabla 22

Resumen de reformas en el marco del Semestre Europeo en 2011 durante el Gobierno del PSOE para todos los ámbitos

ÁMBITO DE REFORMAS		
Reformas para la contención de gasto público y modernización de las administraciones públicas	Reformas para el fomento de la competitividad en I+D, y el objetivo investigación E2020	
Instrumentos legislativos	Medidas para el fomento de la I+D	Porcentaje del PIB en I+D
RDL 8/2011, de 1 de julio de 2011, incluía una nueva regla del gasto aplicable a Estado, sus organismos y Entidades Locales.	Ley de Economía Sostenible (LES) de 2011.	1,33 % del PIB en 2011.
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.	Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de 2011. Iniciativas que ya estaban en marcha: - Estrategia Estatal de Innovación (E21) (2010-2015). - Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología (ENCYT) (2007-2015).	

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

En cuanto a las medidas de ajuste estructural, apenas se presentaron reformas en este sentido ya que la mayoría de estas se aprobaron después de abril, y por lo tanto, aparecieron en el PNR de 2012. El PSOE, 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 aprobó 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 podrá 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.

En cuanto a las medidas para el fomento de la competitividad a través de la I+D, en el primer plan nacional de reformas de España, en 2011, 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 este 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*.

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.

El artículo 60 establecía objetivos en materia universitaria sin perjuicio a los establecidos por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, y dichos objetivos se centraban en mejorar la eficiencia y la búsqueda de la calidad y la excelencia académica. Algunos de los objetivos eran: impulsar la productividad científica, la transferencia de conocimiento, el desarrollo tecnológico y la innovación, en todas las ramas del saber; incrementar la transparencia, el control interno de sus finanzas y el equilibrio presupuestario, así como la evaluación externa de sus actividades; promover la calidad, la competitividad e internacionalización de las universidades mediante la especialización formativa investigadora, la modernización de sus infraestructuras y la mejora en la eficiencia en su gestión, con un compromiso reforzado con el Espacio Europeo de Educación Superior y el Espacio Europeo de Investigación; fomentar la captación de talento, la movilidad internacional y la colaboración con universidades y centros de investigación de referencia mundial; impulsar medidas de atracción de capital privado nacional e internacional para contribuir a la financiación de los objetivos de la

universidad, especialmente a la investigación, transferencia del conocimiento y a la creación de empresas innovadoras de base tecnológica; e incrementar la transparencia, el control interno de sus finanzas y el equilibrio presupuestario, así como la evaluación externa de sus actividades.

El artículo 61 iba dirigido a la formación universitaria y la economía sostenible, mediante la mejora de la empleabilidad, la incorporación de habilidades y destrezas encaminadas a la innovación, el emprendimiento, etc.

El artículo 62 se focalizaba en la competitividad universitaria y establecía que en el marco de la Estrategia 2015 se promoverá la competitividad de las universidades españolas y su implantación en el ámbito internacional. Dichas iniciativas quedaban articuladas a través del programa Campus de Excelencia Internacional, con convocatoria de carácter anual con el fin de agregar un mayor número de instituciones. Además, el Gobierno, dentro de dicho programa, debía priorizar proyectos encaminados a generar campus universitarios altamente competitivos de prestigio internacional, campus que potencien la especialización, y que fomentaran la cooperación al desarrollo, entre otros aspectos.

El artículo 63 fomentaba las agregaciones estratégicas en campus universitarios mediante la potenciación de los sectores industriales o de servicios, o parques científicos y tecnológicos. El artículo 64 dedicado a la investigación y transferencia del conocimiento, intenta fo-

mentar las funciones de investigación y transferencia del conocimiento, así como las colaboraciones de las universidades con el sector productivo.

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, 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, de manera que en la Estrategia Universidad 2015 ya se menciona el desarrollo de esta ley. 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.

Por último, cabe destacar dos estrategias que se habían puesto en marcha previamente a la Estrategia Estatal de Innovación (E21) (2010-2015) y que proponía un marco de actuación en política de innovación

para contribuir al cambio del modelo productivo en España, fomentando el conocimiento científico y el desarrollo tecnológico. Entre sus principales objetivos se encontraba el aumento de la inversión en I+D. Por otro lado, la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología (ENCYT) se centraba en las políticas de ciencia y tecnología en el horizonte 2007-2015.

5.2.5. El Gobierno del PP con Mariano Rajoy (2011-2018) y las reformas a través del Semestre Europeo

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, pero en junio de 2018, mediante una moción de censura que terminó en investidura, Pedro Sánchez obtuvo el cargo de presidente del Gobierno hasta 2019.

En 2012, el Gobierno de Mariano Rajoy, tras el constante crecimiento de la deuda pública, solicitó una línea de crédito a la Unión Europea, 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.

La reestructuración del sector bancario español se gestionó a través del mecanismo creado por España, el Fondo Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), que se encargó de gestionar el capital de las diferentes entidades financieras. Algunas de las entidades financieras

rescatadas fueron: Bankia, Caixa Catalunya, Caja de Ahorros del Mediterráneo, Banco de Valencia, Caja de Castilla-La Mancha, etc. España, tras el rescate a la entidades financieras, pasó de un total de 45 cajas, con un tamaño medio de 28 504 M€, a 15 entidades con un tamaño medio de 85 512 M€ (PNR, 2012).

Antes de realizar una reforma de la legislación universitaria, el PP se propuso llevar a cabo una evaluación del sistema universitario español, para detectar deficiencias y poder marcar las líneas de actuación y futuras reformas legislativas. Para tal objetivo, se creó un Consejo de Expertos. Esta comisión estaba compuesta por ocho miembros: catedrático de Bioquímica; catedrático de Derecho Constitucional; catedrático de Física Teórica; catedrático de Teoría de la Señal y Comunicaciones; catedrático de Economía; catedrático de Bioquímica; catedrático de Geografía Humana; presidente del Consejo Social; y profesora titular de Derecho.

El Informe del Comité de expertos, finalmente, se presentó el 12 de febrero de 2013 con el título *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español*. Este informe recalca el papel crucial de las universidades en la sociedad del conocimiento y, principalmente, iba dirigido a incrementar la excelencia de las universidades españolas entendida según la investigación que realizan. Plantea como principales líneas de acción las siguientes:

- Implementar evaluaciones externas que valoraran la actividad docente e investigadora.

- Fomentar la investigación de calidad en las universidades españolas para que tengan un mayor prestigio internacionalmente y atraigan a los mejores estudiantes del mundo.
- Incrementar la especialización de las universidades en diferentes áreas del conocimiento para que puedan ofrecer un producto único.
- Aumentar la inversión privada en el ámbito universitario.
- Racionalizar la oferta de títulos.
- Buscar soluciones para superar el déficit de transparencia de conocimiento y tecnología entre la universidad y el sector productivo.
- Potenciar la internacionalización y participación de las universidades en la sociedad del conocimiento globalizado.

Respecto a la evaluación de las universidades, la Comisión de Expertos consideraba que la valoración de las universidades debía basarse en su investigación e innovación: «lo importante es identificar la investigación excepcional (*world leading*), que es la que distingue a las universidades de excelentes» (p. 34). Según la evaluación de dicho informe, se reconoce que la calidad del SUE es insuficiente, ya que solo había tenido un Premio Nobel científico y escasas patentes, y asimismo, el Ranking of World Universities (ARWU) de Shanghái en 2012 no incluía a ninguna universidad española entre las 200 primeras del mundo.

Además, plantea una evaluación periódica cada cuatro años de la calidad de las universidades, mediante la que se pretendía consolidar:

- Una decena de universidades de calidad (auténticas *research universities*). Estas universidades deberían tener exigencias más altas para aceptar a sus estudiantes porque la excelencia de una universidad también depende de estos.
- Un grupo entre 25-30 universidades especializadas en algunas áreas del conocimiento.
- El resto de universidades dedicadas, principalmente, a la enseñanza, con algunos buenos departamentos investigadores.

En el ámbito de la financiación, el informe introdujo un cambio importante, y es que la financiación de las universidades no debe estar vinculada a las consideraciones docentes como hasta ahora, sino que la investigación deberá ser la parte destacada de los criterios que determinen la financiación. Esta modificación se realizaba bajo la justificación de que la Comisión Europea priorizaba la financiación en las áreas que estimularan el crecimiento económico y la investigación era una de ellas. Por ello, se planteaba que desde las universidades la financiación priorizara la investigación, ya que, como hemos señalado, era un factor prioritario de crecimiento.

La financiación de las universidades debía tener incentivos que la orientasen hacia unos resultados docentes, de investigación y de transparencia de conocimiento acordes con la necesaria especialización. Proponiendo como mejor modelo de financiación la orientada a los resultados, ya que el principal compromiso de estabilidad financiera tendría que ser que los recursos se asignen en proporción a los objetivos cumplidos.

De este modo, plantea potenciar los contratos-programa entre las universidades y las comunidades autónomas, así como reducir la vinculación de la financiación de las universidades con los *inputs* y e incrementarla según sus *outputs*. También plantea la necesidad de diversificar las fuentes de financiación, y que las tasas de matrícula son una buena opción, aunque resalta que España tiene un sistema de becas y ayudas al estudio muy deficiente y ello podría provocar mayor desigualdades. Por ello, se requieren fuentes alternativas como el sector empresarial, mediante contratos, además de la incorporación de modelos de contabilidad analítica que permitan conocer los costes reales de las actividades y proyectos de las universidades y eviten ineficiencias.

Tras este informe publicado en 2013, los siguientes años, entre 2014 y 2016, se inició una ambiciosa reforma del sistema universitario español por parte del PP, que, al mismo tiempo, pretendía contribuir a alcanzar el objetivo educativo E2020.

Esta ambiciosa reforma en educación superior pretendía culminar con la propuesta de nueva Ley Orgánica de Universidades, para la que, además, se creó en 2018 una Comisión de expertos y representantes del Ministerio de Ciencia, de las Universidades, estudiantes y sindicatos. Si bien, esta ley debido a la moción de censura de Mariano Rajoy en 2018, y la investidura de Pedro Sánchez, no llegó a aprobarse.

En los siguientes apartados presentamos las medidas que se llevaron a cabo para impulsar la competitividad, excelencia e internacionalización del sistema universitario español durante los primeros años del PP a través del Semestre Europeo.

5.2.5.1. Reformas en el marco del Semestre Europeo (2012-2018)

5.2.5.1.1. Ámbito económico. Reformas para la contención del gasto público y modernización de las administraciones públicas

Mediante el Semestre Europeo, España, en sus planes nacionales de reforma para ajustarse a lo establecido por la Unión Europea, continuó aplicando actuaciones de contención del gasto público y de reforma del sistema financiero, principalmente, durante los primeros años de Gobierno del PP. A continuación, presentamos una tabla con el resumen de las principales reformas llevadas a cabo por el Gobierno del PP en el ámbito económico, para la contención del gasto público y reforma de las administraciones públicas, incluidas las del ámbito de educación superior.

Tabla 23

Reformas en el marco del Semestre Europeo en el ámbito de contención del gasto público y modernización de las administraciones públicas durante el Gobierno del PP (2012-2018)

ÁMBITO DE REFORMAS: Reformas para la contención de gasto público y modernización de las administraciones públicas	
Todos los ámbitos	Ámbito educativo
RDL 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria para la corrección del déficit público.	RDL 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.
RDL 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria para la corrección del déficit público.	Medidas en educación superior: <ul style="list-style-type: none">- Racionalización del régimen de dedicación del profesorado universitario.- Aproximación de precios públicos de los servicios académicos de las universidades al coste efectivo de los mismos.
Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones (2012).	<ul style="list-style-type: none">- Incorporación del principio de estabilidad presupuestaria a las universidades.- Limitación de incorporación de personal de nuevo ingreso en las universidades.
Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (2013).	<ul style="list-style-type: none">- Racionalización del número de titulaciones de grado universitario.
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.	

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

En diciembre de 2011 se aprobó el Real Decreto Ley 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 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.

Entre las principales disposiciones de la ley se establecía: reglas para la estabilidad presupuestaria, la sostenibilidad financiera y el control del gasto público aplicables en la planificación y en la ejecución presupuestaria; mecanismos preventivos aplicables en la ejecución presupuestaria para evitar el incumplimiento de los objetivos presupuestarios; mecanismos correctivos en caso de incumplimiento de los objetivos presupuestarios; refuerzo a la transparencia y de la gestión presupuestaria; reglas aplicables al periodo transitorio 2012-2020; y condicionalidad de las medidas extraordinarias de apoyo a la

liquidez otorgadas por el Estado a las comunidades autónomas y Entidades Locales.

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 públicas 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 6 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, variando según el número de veces que te matricules.

Tabla 24

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.

5.2.5.1.2. *Ámbito en política de empleo. Reformas para mejorar la calidad y eficiencia del sistema universitario y el objetivo educativo E2020*

Las reformas en el ámbito de las políticas de empleo relacionadas con la educación superior para alcanzar el objetivo educativo de E2020

y mejorar los sistemas educativos, comenzaron a introducirse a partir del PNR de 2012, con el PP.

Tabla 25

Reformas en el marco del Semestre Europeo en el ámbito de mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario y alcanzar el objetivo educativo E2020 durante el Gobierno del PP (2012-2018)

Reformas para mejorar la calidad y eficiencia del sistema universitario y el objetivo educativo E2020	
Objetivo: modificar el régimen de becas y ayudas al estudio	
2013	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.
Objetivo: flexibilizar de los estudios universitarios para facilitar la internacionalización, la movilidad y la inserción profesional	
2014	RD 967/2014, por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial y para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior.
2015	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	Estrategia para la Internacionalización de las Universidades Españolas (2015-2020)
Objetivo: mejorar el sistema de prácticas profesionales por estudiantes universitarios. Relación universidad-empresa	
2014	RD 592/2014, de 11 de julio (prácticas universitarias)
2016	RD 195/2016, de 13 de mayo. Se regula la figura del Doctorado Industrial.
Objetivo: mejorar el sistema de selección y promoción del profesorado universitario	
2015	RD 415/2015, de 29 de mayo (acceso a cuerpos docentes universitarios) RDL 10/2015 de 11 de septiembre.
2019	RD 103/2019, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador predoctoral en formación.
Objetivo: mejorar el sistema de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades	
2015	RD 420/2015 (creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios)

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

Como desde 2011, España 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. En concreto, una de las líneas de actuación iba dirigida a mejorar la educación y formación.

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:

- *Beca de matrícula universitaria.* Comprenderá el precio público oficial de los servicios académicos universitarios correspondiente a los créditos en que se haya matriculado el estudiante por primera vez en el curso 2013-2014.

Para beneficiarse de la beca de matrícula, la nota media debía ser 5,5. Los estudiantes de segundos y posteriores cursos deberán acreditar haber superado en los últimos estudios cursados los siguientes porcentajes de créditos matriculados y según rama de conocimiento:

Rama de conocimiento	Porcentajes de créditos a superar
Artes y Humanidades	90
Ciencias	65
Ciencias Sociales y Jurídicas	90
Ciencias de la Salud	80
Enseñanzas técnicas	65

Nota: 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.

- *Beca salario/ayuda compensatoria a los estudiantes universitarios.* Para beneficiarse de becas que cubrían no solo la matrícula, sino también gasto de alojamiento y manutención, los estudiantes debían acreditar una nota de acceso a la universidad de 6,50, y para su renovación en segundos y posteriores cursos de enseñanzas universitarias, deberán haber superado los siguientes porcentajes de créditos matriculados según la rama de conocimiento:

Rama de conocimiento	Porcentajes de créditos a superar
Artes y Humanidades	100
Ciencias	100
Ciencias Sociales y Jurídicas	100
Ciencias de la Salud	100
Enseñanzas técnicas	85

Nota: 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.

Por lo tanto, 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 (4 años), con esta normativa, podían tener entre 180 y 240 créditos y tener una duración entre 3 y 4 años. En el caso de los másteres, antes, obligatoriamente, tenían que tener 60 créditos (1 año), y a partir de esta normativa podrán tener entre 60 y 120 créditos con una duración entre 1 o 2 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 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.

Por otro lado, con el Real Decreto 967/2014, por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial y para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior, se permitía la convalidación de estudios cursados en el extranjero, así como la convalidación de estudios parciales que permitieran continuar los estudios universitarios en la universidad española.

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, 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, 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.

5.2.5.1.3. *Ámbito fomento de la competitividad. Reformas para el fomento de la competitividad en I+D, y el objetivo investigación E2020*

En el PNR de 2012 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 generales de ambas iniciativas se centraban 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

Tabla 26

Reformas en el marco del Semestre Europeo en el ámbito de fomento de la competitividad en I+D y alcanzar el objetivo investigación E2020 durante el Gobierno del PP (2012-2018)

ÁMBITO DE REFORMAS: Fomento de la competitividad en I+D y objetivo educativo E2020	
Medidas para el fomento de la I+D (relacionadas con la universidad)	Porcentaje del PIB en I+D
Agencia Estatal para la Investigación.	1,3 % del PIB en 2012
Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación (2013-2020)	1,28 % del PIB en 2013
	1,24 % del PIB en 2014
Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación (2013-2016). (Universidades de Excelencia María de Maeztu)	1,22 % del PIB en 2015
Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española (2014-2015)	1,19 % del PIB en 2016
	1,21 % del PIB en 2017
Ayudas Beatriz Galindo (2018)	1,24 % del PIB en 2018

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

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 las diferentes convocatorias, las universidades españolas que presentan centros de excelencia María Maeztu acreditados son:

- Departamento de Ciencias Experimentales y de la Salud (DCEXS), Universitat Pompeu Fabra de Barcelona.
- Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals (ICTA), Universitat Autònoma de Barcelona.
- Institut de Neurociències de la Universitat de Barcelona (UBNEURO)
- Dpto. Agronomía, Universidad de Córdoba (DAUCO).
- Instituto de Ciencia Molecular (ICMOL), Universitat de València.
- Instituto de Robótica e Informática Industrial (IRI), Universitat Politècnica de Catalunya.
- Departamento Teoría de la Señal y las Comunicaciones (COMMSENSLAB), Universitat Politècnica de Catalunya.
- Instituto de Física Interdisciplinar y Sistemas Complejos (IFISC), de les Illes Balears (UIB).
- Instituto de Física de Cantabria (IFCA), Universidad de Cantabria (UC) y Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- Institut de Química Teòrica i Computacional (IQTCUB), Universitat de Barcelona.

La acreditación tiene una duración de cuatro años y los beneficios son los siguientes (Ministerio de las Universidades, s.f.):

- Un millón de euros anuales para cada uno de los centros en ese periodo, o quinientos mil euros anuales en el caso de las unidades.
- El acceso prioritario a otras iniciativas de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación en materia de fomento de la investigación y siempre que se observen los principios de transparencia y competencia que son de aplicación.
- El incremento de la reputación y un reconocimiento social y científico que les dará una visibilidad preferente en la obtención de ayudas de mecenazgo, entre otros beneficios.

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 proponía: 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.

Según lo anterior, previamente, el instrumento para la internacionalización de las universidades españolas era la Fundación para la Proyección Internacional de las Universidades Españolas (Universidad.es) de carácter público, creado en 2008, pero tras el Informe CORA, en 2013, Universidad.es se extingue, y su actividad es integrada por el Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos (OAPEE), que, a su vez, fue transformado en 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. El SEPIU impulsó para los años 2015-2020 la nueva Estrategia Internacional y Movilidad de las Universidades Españolas aprobada en 2014.

Por último, 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.

5.2.6. El Gobierno del PSOE (2018-2019) con Pedro Sánchez y el Gobierno de coalición PSOE y Unidas Podemos (2019-actualmente) con Pedro Sánchez y Pablo Iglesias

En junio de 2018, mediante una moción de censura que terminó en investidura, Pedro Sánchez se quedó como nuevo presidente del Gobierno hasta 2019. Ese año, tras las elecciones, se formó el primer Gobierno de coalición en la historia de España entre Pedro Sánchez (PSOE) como presidente y Pablo Iglesias (Unidas Podemos) como vicepresidente, hasta la actualidad.

La propuesta de la ley de universidades durante el Gobierno del PP fue asumida por el nuevo y actual ministro de Universidades, Manuel Castells, bajo el Gobierno de coalición entre PSOE y Unidas Podemos (UP). El nuevo ministro ha presentado un borrador del anteproyecto de la ley de reforma de la LOU, es decir, de lo que podrá ser la futura ley de universidades, pero lo cierto es que aún no se ha aprobado y por ello, no será incluida en este trabajo.

El PNR del 2019 lo presentó el PSOE y el del 2020, el Gobierno de coalición. En el PNR de 2019, en lo que respecta a los Presupuestos Generales del Estado, se hizo referencia a la necesidad de dar prioridad al relacionado con el Estado de Bienestar (educación y sanidad), así como en las inversiones productivas con la I+D+i.

El último PNR, de 2020, se elaboró 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 socio-económicos de la mencionada crisis y, por lo tanto, no se incorporan reformas políticas en el ámbito universitario. Así, en el PNR de 2019 y, especialmente, en el de 2020, no se introdujeron grandes reformas en el ámbito de educación. A continuación, presentamos un cuadro con el conjunto de reformas en relación de la universidad para ambos PNR.

5.2.6.1. Reformas en el marco del Semestre Europeo (2019-2020)

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.

Tabla 27

Resumen de reformas en el marco del Semestre Europeo durante el Gobierno del PSOE (2019) y el Gobierno de coalición (2020) para todos los ámbitos

Reformas para mejorar la calidad y eficiencia del sistema universitario y el objetivo educativo E2020 (2019-2020)		Reformas para el fomento de la competitividad en I+D y alcanzar el objetivo investigación E2020	
Modificación del régimen de becas y ayudas al estudio, y de los precios públicos universitarios	Mejora del sistema de selección y promoción del profesorado universitario	Medidas para el fomento de la I+D (relacionadas con la universidad)	Porcentaje del PIB en I+D
Nueva política de becas y ayudas al estudio:	RD 103/2019, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador predoctoral en formación.	RDL 3/2019 de medidas urgentes en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la innovación y la universidad.	1,25 % del PIB en 2019
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		Programa <i>Misiones Ciencia e Innovación</i> .	
Refuerzo al sistema de becas para garantizar el acceso en condiciones de equidad.		Estabilización y rejuvenecimiento del personal investigador en los Organismos Públicos de Investigación y en las Universidades.	
Nueva política de precios públicos universitarios.			

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

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.

En 2020, para el fomento de la I+D se impulsó el programa Misiones, Ciencia e Innovación, destinado a apoyar iniciativas en I+D tanto en empresas como en organismos de investigación y universidades, centradas en cinco problemáticas clave como la energía segura, eficiente y limpia, la movilidad sostenible, etc. El Real Decreto Ley

3/2019 de medidas urgentes en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la innovación y la universidad, aprobado en el Consejo de Ministros de 8 de febrero de 2019, contenía un paquete de medidas que facilitan el desarrollo de proyectos científicos y la contratación de investigadores, así como la igualdad de oportunidades entre investigadores.

Por último, para la estabilización y rejuvenecimiento del personal investigador de los organismos públicos y las universidades, se lanzó una oferta de empleo público aprobada por el Consejo de Ministros de 25 de enero de 2019, con el objetivo de impulsar la base investigadora del sistema español de ciencia, tecnología e investigación. Fueron previstas unas 1.450 nuevas plazas en la Oferta de Empleo Público de enero de 2019 para la estabilización del empleo temporal en los Organismos Públicos de Investigación (OPIs).

5.2.7. Resumen de reformas introducidas por España en el marco del Semestre Europeo (2011-2020) y objetivos E2020

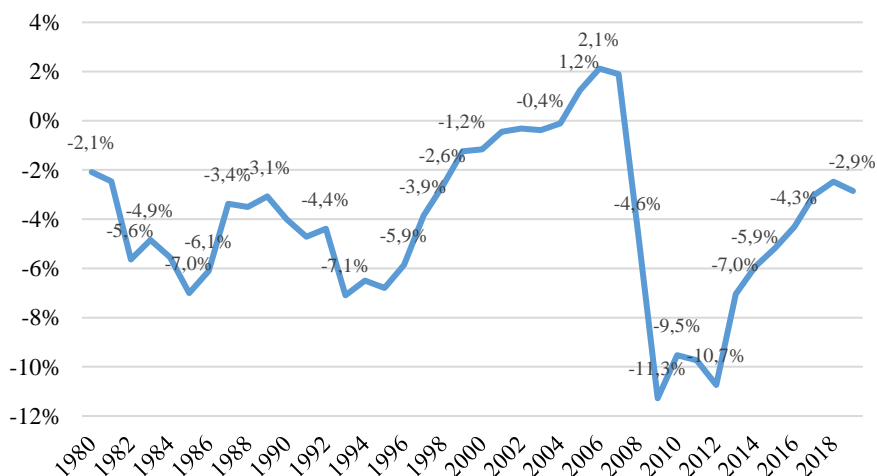
5.2.7.1. Conjunto de reformas en el ámbito económico. Reformas para la contención del gasto público y modernización de las administraciones públicas

Tras el notable declive del Producto Interior Bruto de España en 2008, como podemos ver en la Figura 18, se generó un gran déficit público, que estaba compuesto por el déficit del Estado, de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos. El déficit público se debía a que la diferencia entre los ingresos y los gastos del Estado era negativa.

En el siguiente gráfico podemos observar el porcentaje del déficit público sobre el PIB en España. Este país, a partir de 2008, experimenta un gran déficit público sobre el porcentaje del PIB que se mantiene hasta 2012 y, a partir de ese momento, comienza a recuperarse presentando valores más altos, pero que en 2019 siguen siendo negativos.

Figura 18

Evolución del déficit público como porcentaje del PIB en España 1985-2019



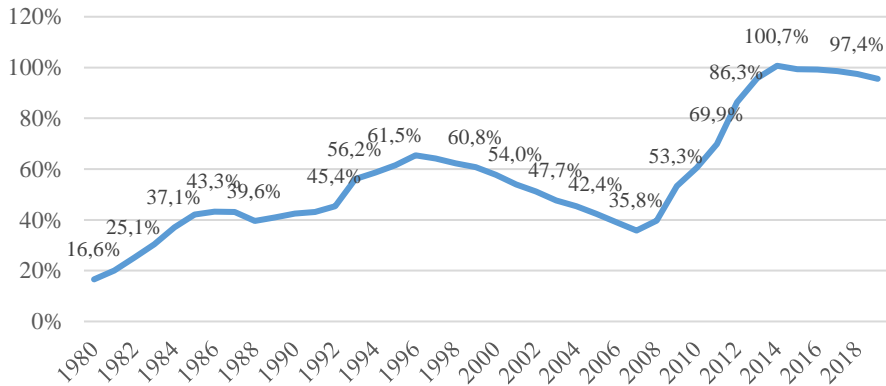
Nota: elaboración propia a partir de la base de datos estadística Datosmacro.

Evidentemente, la continua situación de déficit público ha desembocado en una gran suma de deuda pública en este país. Incluso, según la base de datos Datosmacro, en su ranquin mundial de países con deuda pública, España es uno de los países con más deuda pública según su porcentaje del PIB del mundo en 2019. La deuda pública total era de 1.188.859 millones de euros, que representa el 95,5 % del PIB, y 25.119 EUR per cápita en 2019. En el siguiente gráfico podemos

observar la evolución de la deuda pública como porcentaje del PIB en España de 1980 a 2019.

Figura 19

Evolución de la deuda pública como porcentaje del PIB en España 1980-2019



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

Tabla 28

Resumen reformas en el marco del Semestre Europeo para la contención del gasto público y modernización de las administraciones públicas (2011-2020)

Reformas para la contención del gasto público y modernización de las administraciones públicas	
Año y partido político	Instrumento legislativo
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. RDL 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. 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).

Reformas para la contención del gasto público y modernización
de las administraciones públicas

Año y partido político	Instrumento legislativo
	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.

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

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 18 sobre el déficit público, 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. Especialmente, estas reformas económicas se introdujeron los cuatro primeros años: 2011, 2012, 2013 y 2014.

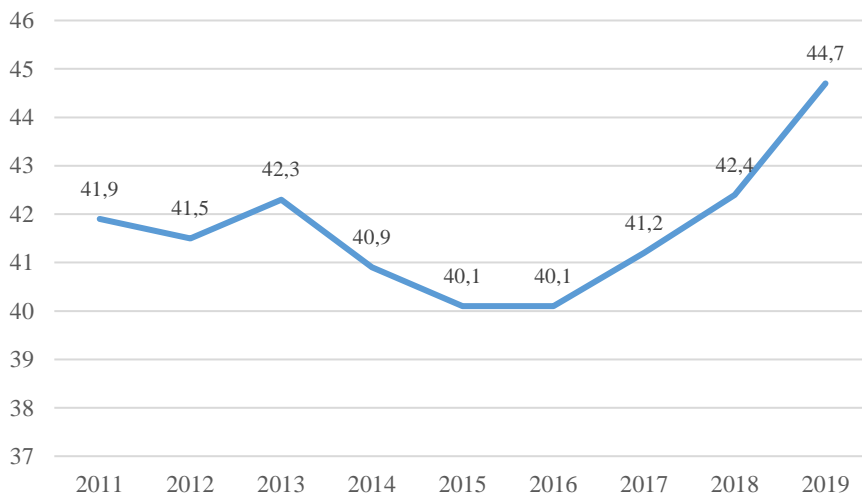
5.2.7.2. *Conjunto de reformas en política de empleo. Reformas para mejorar la calidad y eficiencia del sistema universitario y el objetivo educativo E2020*

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 como hemos comentado anteriormente, cuando comienza el Semestre Europeo, España ya lo había alcanzado. Además como observamos en el siguiente gráfico (Figura 20), el objetivo en 2019, el último año del que se disponen datos, ha conseguido aumentarse considerablemente.

Figura 20

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.

Tabla 29

Resumen reformas en el marco del Semestre Europeo para mejorar la calidad y eficiencia del sistema universitario y el objetivo educativo E2020, 2011-2020

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	
2014 - PP	RD 967/2014, por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial y para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior.
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).
Objetivo: mejorar el sistema de prácticas profesionales por estudiantes universitarios. Relación universidad-empresa	
2014-PP	RD 592/2014, de 11 de julio (prácticas universitarias).
2016-PP	RD 195/2016, de 13 de mayo. Se regula la figura del Doctorado Industrial.
Objetivo: mejorar el sistema de selección y promoción del profesorado universitario	
2015 - PP	RD 415/2015, de 29 de mayo (acceso a cuerpos docentes universitarios). RDL 10/2015 de 11 de septiembre.
2019 - Coalición (PSOE-UP)	RD 103/2019, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador predoctoral en formación.
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.

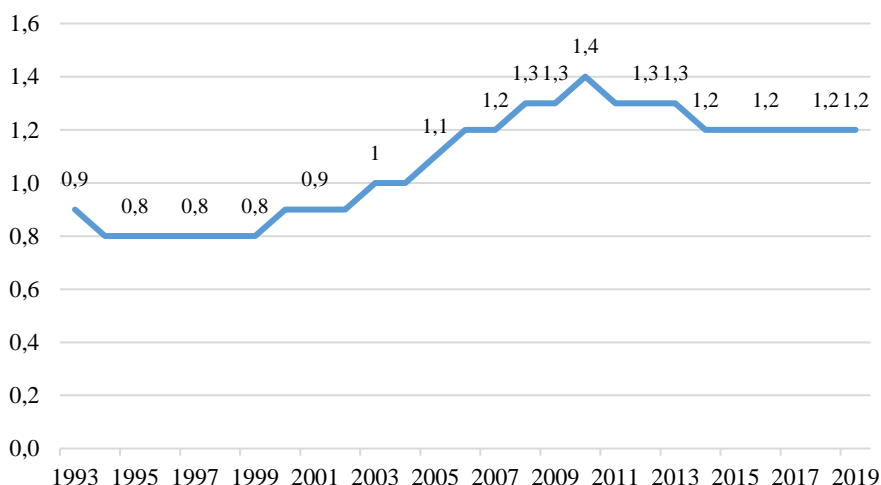
Nota: elaboración propia a partir de la información de los PNR de España.

5.2.7.3. 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 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 21) los niveles más altos se alcanzaron antes de la crisis del euro, con un total de 1,4 % del PIB en 2010. A pesar de que el Semestre Europeo junto con el objetivo investigación E2020 establecía como meta alcanzar el 3 % del PIB en inversión en I+D, 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.

Figura 21

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).

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, 2019b).

Tabla 30

Resumen reformas en el marco del Semestre Europeo para el fomento de la competitividad en I+D, y el objetivo investigación E2020 (2011-2020)

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.
2019 - Coalición (PSOE-UP)	RDL 3/2019 de medidas urgentes en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la innovación y la universidad.
2019 - Coalición (PSOE-UP)	Programa <i>Misiones Ciencia e Innovación</i> .

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

5.3. Análisis institucional. Datos del impacto de algunas reformas políticas en la universidad pública española

Tras analizar las principales reformas políticas en educación superior desarrolladas en el contexto español, nos detenemos a analizar algunos datos que nos ayuden a comprender los cambios de la universidad pública en los últimos años. Principalmente nos detenemos a estudiar los indicadores relacionados con las políticas que son objeto de estudio de esta investigación, esto es: datos sobre la privatización, es decir el aumento de la inversión privada; datos sobre la internacionalización de la universidad pública, especialmente en dos aspectos clave la atracción al talento y la presencia de la universidad española en los ránquines internacionales; y por último, datos sobre el cambio de modelo de financiación de las CC. AA. en educación superior.

5.3.1. La privatización de la universidad pública española

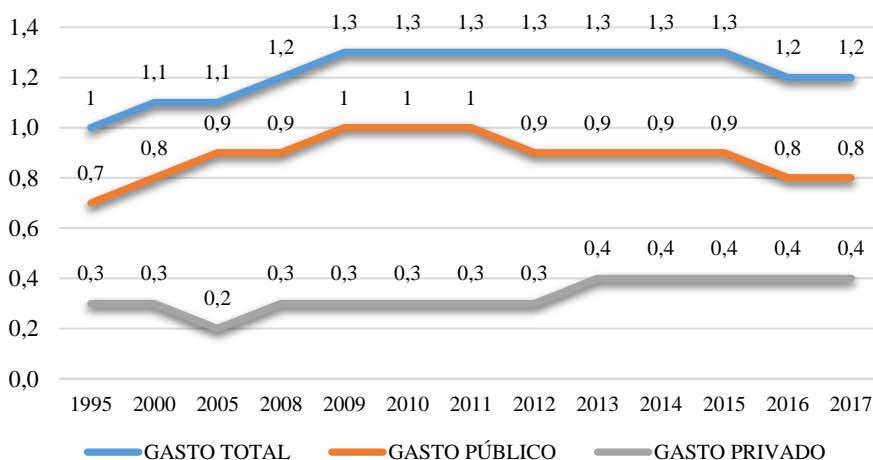
En el estudio de la privatización de la universidad pública española exponemos datos que se habían mostrado en Capítulo 4, en relación al porcentaje de PIB dedicado a educación terciaria en España, pero presentamos la línea histórica completa para poder tener una mayor información sobre los años en los que se comenzó a privatizar la universidad, y así poder relacionarlo con las reformas políticas que se llevaron a cabo. Al mismo tiempo mostramos en detalle el aumento del precio de matrícula no como media nacional, sino las diferencias entre CC. AA., con el objetivo de poder estudiar con mayor profundidad el contexto español.

5.3.1.1. La reducción del gasto público y el aumento del gasto privado en educación superior en España

España como muestra la Figura 22 tras una trayectoria de aumento del gasto público en educación terciaria, en 2012 se produce la primera bajada de inversión en 0,1 puntos porcentuales y una nueva bajada del mismo valor en 2016. Pasando de niveles de inversión pública del 1 % del PIB en 2011, a 0,9 % en 2012 y 0,8 % desde 2016. El aumento del gasto privado se da en 2013, con un incremento de 0,1 punto porcentual, representando un 0,4 % del PIB. Esto ha significado una disminución del total de inversión en educación terciaria como porcentaje del PIB de 1,3 % en 2012 a 1,2 % en 2017, que especialmente se debe a la bajada de inversión pública.

Figura 22

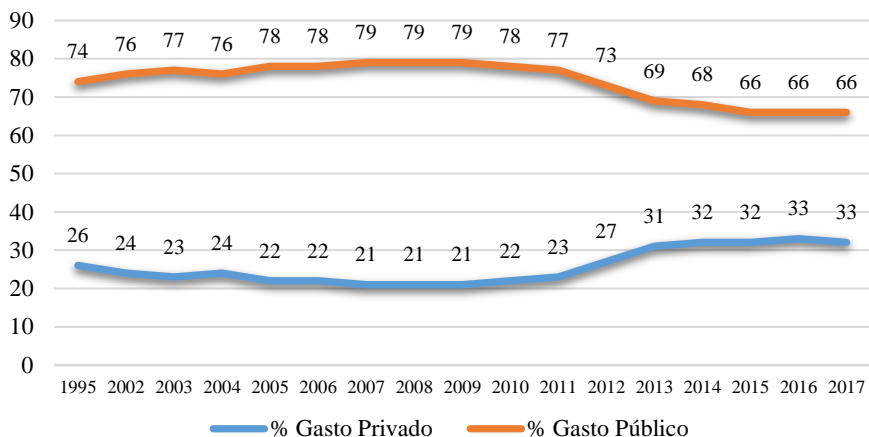
Evolución del gasto total y por fuente de financiación (pública y privada) en educación terciaria como % del PIB en España



Nota: elaboración propia a partir de la base de datos OCDE.Stat.

Figura 23

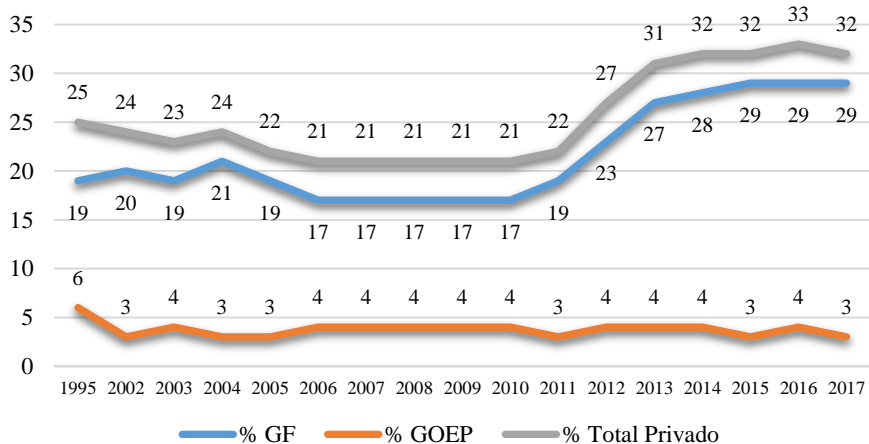
Evolución de las proporciones relativas al gasto de las instituciones de educación terciaria, como porcentaje del gasto total, por fuente de financiación en España



Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE.

Figura 24

Evolución de las proporciones relativas de gasto privado de las instituciones de educación terciaria en España, como porcentaje del gasto total, diferenciando entre gasto familiar (GF) y gasto de otras entidades privadas (GOEP)



Nota: elaboración propia a partir de datos de los informes de la OCDE.

Expresado como proporciones de porcentaje del gasto total en 2012 el modelo de financiación se dividía en 73 % de fuentes públicas y 27 % de fuentes privadas, y en 2017 un 66 % de públicas y un 32 % de privadas, pasando tal y como se mostró en el Capítulo 4, de un modelo público a un modelo de financiación mixto.

Atendiendo al aumento del gasto privado resulta evidente como se representa en la Figura 24 que principalmente ha recaído sobre el gasto familiar que ha aumentado de un 20 % en 2002 a un 29 % en 2017, representando casi el total del gasto privado. Si recuperamos algunos datos del Capítulo 4, este aumento del gasto familiar se debía: a un incremento de tasas económicas a nivel de grado, cuyo importe en IES públicas había pasado de un promedio anual de 690 € en el curso 2004/05 a 1506 € para el curso 2017/18; además de un acrecentamiento de las tasas de matrícula a nivel de máster; y un aumento del porcentaje de alumnos matriculados en IES privadas de un 12 % a un 18 % de 2002 a 2016, en las que pagaban importes más elevados. Además en comparación con el resto de países europeos de la muestra del Capítulo 4, España es de los países con más gasto familiar, sólo por detrás de Italia (30 %) que prácticamente tienen el mismo porcentaje de gasto familiar para el año 2016 (OCDE, 2019). Sin contar a Reino Unido que como hemos comentado es un caso particular.

En este capítulo nos interesa indagar con más detalle en el aumento de la inversión privada a través del incremento de los precios de matrícula en grado y máster, y comparando las diferencias entre las CC. AA.

Otro aspecto a resaltar es que España no ha conseguido apenas incrementar su gasto privado en educación terciaria a través de otras entidades privadas, es decir, a pesar de todas las iniciativas impulsadas por los diferentes Gobiernos para un mayor asociación de la universidad con la empresas y generar ingresos privados, a través de *spin-off* o patentes, esa inversión es escasa en el contexto universitario español, tal y como podemos ver en la siguiente tabla.

Tabla 31

Evolución de la creación de patentes y spin-off universitarias en España

Indicador	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Solicitud patentes universitarias	595	617	594	605	563	524	433	327
<i>Spin-off</i> universitarias creadas	111	109	133	104	113	95	93	77
Ingresos por licencias y otros acuerdos de propiedad intelectual/industrial (miles de €)	2443	2553	2272	2751	2613	3877	3729	-

Nota: Fundación CYD (2019a, p. 196).

5.3.1.2. *El número de créditos en grado y máster, y el incremento de los precios públicos de matrícula en las diferentes comunidades autónomas*

La Ley Orgánica 11/1983 de Reforma Universitaria (LRU) estructuró el sistema universitario en títulos de 3 años (diplomatura) de ciclo corto y títulos de 5 años de ciclo largo (licenciatura).

En la Declaración de Bolonia se estableció una nueva estructura de estudios universitarios en dos ciclos: (grado y máster) y la posterior Declaración de Berlín en tres ciclos (grado, máster y doctorado) así como la adopción de un sistema de créditos con el modelo ECTS para

el desarrollo del Espacio Europeo de Educación Superior. En la adaptación de estudios universitarios al EEES los países participantes podían definir la duración de sus grados desde 180 créditos ECTS (tres años) a los 240 créditos ECTS (cuatro años) y de máster entre 60 y 120 créditos ECTS, entre uno o dos años de duración.

España a pesar de los primeros intentos de adaptación al EEES con la Ley Orgánica de Universidades (LOU) y algunos decretos reales, no fue realmente hasta la aprobación de la Ley Orgánica 4/2007 (LOMLOU) y del Real Decreto 1393/2007, de ordenación de enseñanzas universitarias oficiales, cuando se adaptó plenamente al EEES. Este país optó por una duración del grado de 240 créditos (cuatro años) y del máster de 60 créditos (un año). Aunque unos años más tarde a partir de la aprobación del RD 43/2015, que modificaba los decretos anteriores de ordenación de enseñanzas universitarias oficiales, las universidades podían configurar desde el curso 2015-2016 la oferta formativa en grados entre 180 y 240 créditos (entre tres o cuatro años), y los másteres entre 60 y 120 créditos (entre uno o dos años).

Empero a la última normativa citada, los datos de la Tabla 32 nos indican que en todas las CC. AA. más del 90 % de los grados son de cuatro años, y en los másteres todas las comunidades presentan los porcentajes más altos en másteres de una duración de un año (entre 60-90 créditos) pero para este nivel de estudios hay una mayor variación. Por ejemplo, Asturias solo el 56 % de los másteres son de un año, y en Navarra el 61 %.

Tabla 32

Titulaciones de grados y másteres oficiales, curso 2018-2019

CC. AA.	Grados	% sobre total	% de cuatro años	Másteres oficiales	% sobre total	% de un año, entre 60 y menos de 90 créditos ECTS	Doctorados	% sobre total
Andalucía	394	13,42	96,19	552	14,21	83,88	166	11,68
Aragón	70	2,38	90,00	58	1,49	86,81	47	3,31
Asturias	53	1,81	96,23	64	1,65	56,25	25	1,76
Balears (Illes)	36	1,23	94,44	34	0,88	79,41	24	1,69
Canarias	98	3,34	91,84	79	2,03	77,22	32	2,25
Cantabria	44	1,50	97,73	53	1,36	79,25	20	1,41
Castilla-La Mancha	47	1,60	93,62	38	0,98	76,32	17	1,20
Castilla y León	256	8,72	95,31	261	6,72	77,39	98	6,90
Cataluña	502	17,10	93,43	647	16,66	70,94	248	17,45
C. Valenciana	256	8,72	91,80	418	10,76	74,40	164	11,54
Extremadura	61	2,08	96,72	42	1,08	78,57	19	1,34
Galicia	131	4,46	95,42	191	4,92	68,06	135	9,50
Madrid	570	19,41	94,04	748	19,26	78,88	224	15,76
Murcia	104	3,54	89,42	148	3,81	83,78	47	3,31
Navarra	64	2,18	93,75	65	1,67	61,54	38	2,67
País Vasco	114	3,88	96,49	176	4,53	72,16	77	5,42
Rioja (La)	19	0,65	100	13	0,33	69,23	11	0,77
<i>U. presenciales</i>	<i>2.819</i>	<i>96,01</i>	<i>94,15</i>	<i>3.587</i>	<i>92,35</i>	<i>76,19</i>	<i>1.392</i>	<i>97,96</i>
<i>U. no presenciales</i>	<i>117</i>	<i>3,99</i>	<i>99,15</i>	<i>258</i>	<i>6,64</i>	<i>90,31</i>	<i>26</i>	<i>1,83</i>
Total universidades	2.936	100	94,35	3.884	100	77,27	1.421	100

Nota: Fundación CYD (2019c, p. 16).

En este apartado analizamos cómo han afectado algunas normativas a la evolución de precios públicos de grado y máster en las diferentes CC. AA., así como las disparidades de precios entre las mismas, incluyendo a la UNED. Para ello, estudiaremos el incremento del precio así como los precios del crédito público, teniendo en cuenta que el precio total que debe pagar el alumnado dependerá de los créditos matriculados, que tal y como hemos señalado, aunque pueden variar, lo más común sigue siendo un total para grado 240 créditos, y para máster 60 créditos. En general, un año de matrícula tiempo completo tanto en grado o máster son 60 créditos.

Además cabe resaltar que los estudiantes deben pagar más importe según el número de matrículas, y en base a los datos de distribución de créditos matriculados en primera, segunda, tercera y sucesivas matrículas en el curso 2018-19 en universidades públicas, el 96 % de los créditos matriculados son en primera matrícula, sólo 2,6 % en segunda matrícula y 0,5 % en terceras o sucesivas (datos Ministerio de Universidades). Lo que nos muestra que el importe que más nos interesa analizar es el de primera matrícula, aunque debemos tener en cuenta que cada CC. AA. para posteriores matrículas también presenta variaciones en el precio del crédito.

Al mismo tiempo diferenciamos entre grado, máster habilitante y no habilitante, así como grado de experimentalidad. El grado de experimentalidad hace referencia a la distribución de docencia teórica y práctica de las titulaciones, siendo aquellas que tienen mayor docencia práctica las que se les asocia un mayor nivel de experimentalidad. No existe un criterio común sobre el establecimiento de experimentalidad,

de manera que cada C.A establece diferentes grados de experimentalidad en sus estudios y aplica precios diferenciados para cada experimentalidad. Por ello, los datos se presentan estableciendo el precio para experimentalidad máxima (máx.) y mínima (mín.) de cada C.A.

5.3.1.2.1. Evolución de los precios públicos del crédito en Grado en las CC. AA.

En la siguiente tabla se muestra la evolución de precios del crédito en grado tanto para experimentalidad máxima como mínima porque la trayectoria ha sido la misma en las CC. AA., y para aquellas que presenten diferencias está indicado con notas.

La Tabla 33 nos muestra la variación de precios en grado según la experimentalidad en cuatro cursos diferentes, y por lo tanto su variación en el tiempo, que junto con la Tabla 34 identificamos la variación del precio del crédito en las CC. AA. La Tabla 34 también nos permite diferenciar los contrastes de precios en créditos en las CC. AA. que tienen diferencias según la experimentalidad del grado. En la Figura 25 podemos observar con mayor claridad la variación del precio medio en cada C.A a lo largo del tiempo. El precio medio está calculado sacando la media en base al precio del crédito de la experimentalidad máxima y de la experimentalidad mínima.

La Figura 26 nos permite detectar el importe de tasas máximo y mínimo de cada comunidad en base a una matrícula de 60 créditos anuales, para el curso más actual del que se disponen datos, 2019-20, y con ello, valorar las comunidades que sobrepasan precios por encima de la media nacional, y el importe real que pagan los estudiantes .

Tabla 33

Evolución del incremento de los precios públicos del crédito matriculado por primera vez en titulaciones de grado en experimentalidad máxima y mínima

CC. AA.	Curso académico									
	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
Andalucía	1,7%	4,3%	2,4%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Aragón	2,0%	3,6%	3,6%	3,6%	2,0%	0,0%	0,0%	-9,4%	0,0%	0,0%
Asturias	5,5%	5,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-5,0%	-25,0%
Balears (Illes)	3,0%	3,6%	9,7%	5,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-10,0%	0,0%
Canarias	1,5%	3,6%	41,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-8,0%	-10,0%	-7,0%
Cantabria	1,5%	3,6%	3,6%	3,3%	0,0%	0,0%	0,0%	-3,5%	0,0%	0,0%
Castilla-La Mancha	1,5%	3,8%	20,3%	1,4%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Castilla y León	n/r	7,6%	50,5% ¹	1,4%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-5,0%	-20,2%
Cataluña	2,5%	7,6%	66,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Comunitat Valenciana	4,0%	7,5%	33,3%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-7,0%	-8,6%	0,0%
Extremadura	-	3,6%	1,9%	2,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Galicia	1,5%	3,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Madrid	4,0%	5,0%	51,7% ²	26,6%	0,0%	-10,0%	-5,0%	-5,0%	-2,5%	0,0%
Murcia	n/r	5,0%	11,8%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Navarra	n/r	4,0%	4,0%	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%	2,3%	0,0%	0,0%
País Vasco	-	3,6%	2,0%	2,4%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Rioja (La)	n/r	3,6%	2,1%	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
U.N.E.D.	4,0%	4,6%	20,4%	1,7%	0,0%	0,0%	-2,5%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>Incremento precio medio</i>	<i>6,2%</i>	<i>4,5%</i>	<i>15,9%</i>	<i>3,0%</i>	<i>0,2%</i>	<i>-0,8%</i>	<i>-0,5%</i>	<i>-1,8%</i>	<i>-2,4%</i>	<i>-3,2%</i>

Nota: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Universidades.

1. En experimentalidad máxima un 29 %. 2. En experimentalidad máxima un 23,7 %.

Tabla 34

Evolución de los precios públicos del crédito matriculado por primera vez en titulaciones de grado en la experimentalidad máxima y mínima, y precio medio (€)

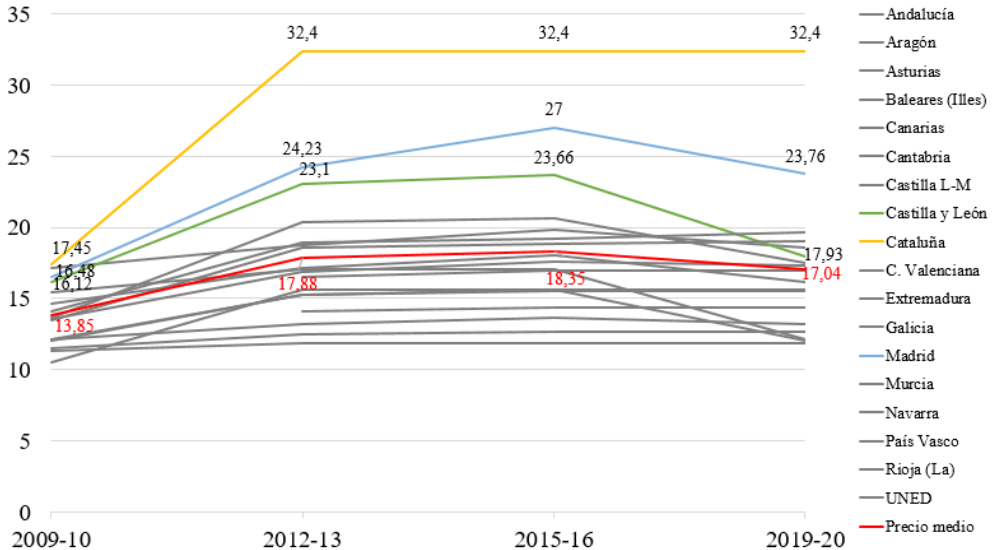
Comunidad Autónoma	Experimen- talidad y precio medio	Curso académico			
		2009-10	2012-13	2015-16	2019-20
Andalucía	máx.	11,50	12,49	12,62	12,62
	mín.	11,50	12,49	12,62	12,62
	medio	11,50	12,49	12,62	12,62
Aragón	máx.	22,32	24,44	25,83	23,39
	mín.	11,90	13,03	13,77	13,70
	medio	17,11	18,73	19,80	18,54
Asturias	máx.	19,89	22,03	22,03	15,70
	mín.	10,93	12,11	12,11	8,63
	medio	15,41	17,07	17,07	12,16
Balears (Illes)	máx.	18,82	22,03	23,13	20,82
	mín.	10,48	12,27	12,88	11,59
	medio	14,65	17,15	18,00	16,20
Canarias	máx.	12,78	18,95	18,95	14,59
	mín.	8,21	12,30	12,30	9,47
	medio	10,49	15,62	15,62	12,03
Cantabria	máx.	14,80	16,12	16,65	16,07
	mín.	9,46	10,31	10,65	10,28
	medio	12,13	13,21	13,65	13,17
Castilla-La Mancha	máx.	14,62	18,53	18,87	18,87
	mín.	9,43	11,91	12,13	12,13
	medio	12,02	15,22	15,50	15,50
Castilla y León	máx.	21,51	29,54	30,25	22,93
	mín.	10,74	16,67	17,07	12,94
	medio	16,12	23,10	23,66	17,93
Cataluña	máx.	21,50	39,53	39,53	39,53
	mín.	13,40	25,27	25,27	25,27
	medio	17,45	32,40	32,40	32,40
C. Valenciana	máx.	16,53	24,64	24,89	21,16
	mín.	10,83	16,15	16,31	13,86
	medio	13,68	20,39	20,60	17,51
Extremadura	máx.	-	18,08	18,51	18,51
	mín.	-	10,07	10,31	10,31
	medio	-	14,07	14,41	14,41
Galicia	máx.	13,25	13,93	13,93	13,93
	mín.	9,37	9,85	9,85	9,85
	medio	11,31	11,89	11,89	11,89
Madrid	máx.	20,09	27,14	29,70	26,14
	mín.	12,87	21,32	24,30	21,39
	medio	16,48	24,23	27,00	23,76
Murcia	máx.	14,75	16,43	16,78	16,78
	mín.	9,58	14,09	14,38	14,38
	medio	12,16	15,26	15,58	15,58
Navarra	máx.	14,10	22,24	22,53	23,05
	mín.	14,10	15,70	15,90	16,25
	medio	14,10	18,97	19,21	19,65

Comunidad Autónoma	Experimen- talidad y precio medio	Curso académico			
		2009-10	2012-13	2015-16	2019-20
País Vasco	máx.	-	19,30	19,84	19,84
	mín.	-	13,69	14,08	14,08
	medio	-	16,49	16,96	16,96
Rioja (La)	máx.	16,51	23,16	23,51	23,51
	mín.	10,39	13,93	14,14	14,60
	medio	13,45	18,54	18,82	19,05
U.N.E.D.	máx.	16,63	21,79	22,16	21,60
	mín.	10,47	12,04	13,00	13,00
	medio	13,55	16,91	17,58	17,30
Precio medio	máx.	16,85	21,69	22,21	20,50
	mín.	10,85	14,07	14,50	13,58
	medio	13,85	17,88	18,35	17,04

Nota: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Universidades.

Figura 25

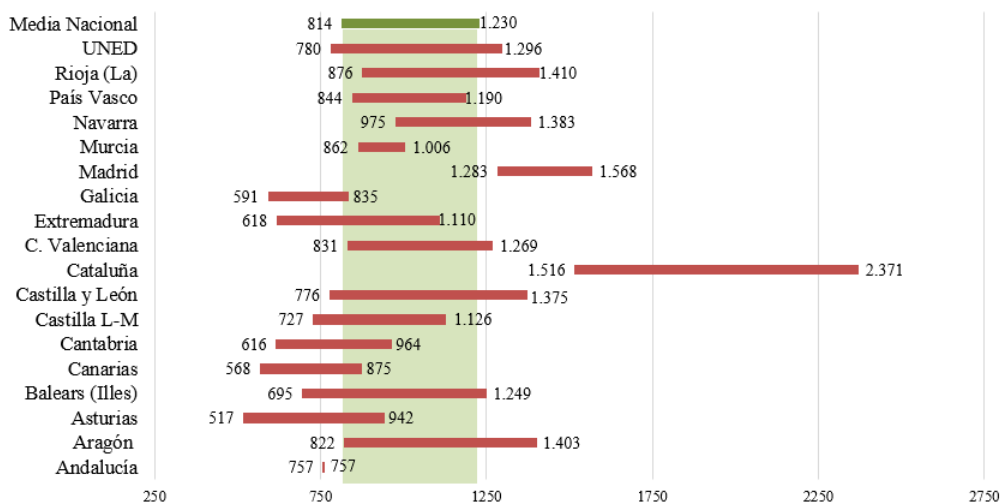
Evolución del precio público medio (en euros) del crédito matriculado por primera vez en titulaciones de grado en cada comunidad autónoma



Nota: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Universidades.

Figura 26

Importe en euros de la matrícula de Grado en las Universidades Públicas Españolas. Curso 2019/2020 (coste anual mínimo y máximo por CC.AA. *)



Nota: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Universidades.

* Estimación en base a 60 créditos por año.

En primer lugar, observamos que todas las CC. AA. presentan diferencias del precio del crédito en grado según la experimentalidad, excepto Andalucía, siendo más caro el precio del crédito en experimentalidad máxima, llegando a ser el doble o casi para el curso 2019-2020 en CC. AA. como (10/18): Aragón, Asturias, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Navarra, La Rioja y la UNED.

En segundo lugar, respecto a la variación del precio del crédito en grado durante los cursos seleccionados, y apoyándonos en la Tabla 33, observamos un incremento del precio medio del 15,9 % del importe del crédito en el curso 2012-13. Este aumento se da en casi todas las

CC. AA. (15/18) excepto en Asturias y Galicia. De un modo poco significativo (entorno al 10 %) en (2/18) Baleares y Murcia, y casi sin variaciones en (7/18) Andalucía, Aragón, Extremadura, Cantabria, Navarra, País Vasco y La Rioja. Las otras siete CC. AA. del total de 18 (incluyendo a la UNED), muestran un aumento significativo de precio del crédito (tanto en experimentalidad máxima como mínima) para el curso 2012-13, en orden de mayor a menor aumento son: Cataluña (66,7 %), Madrid (51,7 % en mín., y 23,7 en máx.), Castilla León (50,5 % en mín. y 29 % en máx.), Canarias (41 %), Comunidad Valenciana (33,3 %), la UNED (20,4 %) y Castilla La Mancha (20,3 %).

En tercer lugar, si atendemos a las CC. AA. que presentan los precios (expresado en euros) más elevados para el curso 2012-13 en experimentalidad máxima son, por orden de mayor a menor: Cataluña (39,53), Castilla y León (29,54), Madrid (27,14), Comunidad Valenciana (24,64), Aragón (24,44), La Rioja (23,16), Navarra (22,24), Asturias (22,03), Baleares (22,03) y UNED (21,79). En experimentalidad mínima para el curso 2012-13, la mayor parte de CC. AA. muestran un importe entorno a los 10 EUR del crédito, aquellas que sobrepasan esta media son de mayor a menor: Cataluña (25,27), Madrid (21,32), Castilla y León (16,17), Comunidad Valenciana (16,15) y Navarra (15,70).

En cuarto lugar, a pesar del aumento de precio considerable en el curso 2012-13, hay CC. AA. que han disminuido posteriormente su precio en los diferentes niveles de experimentalidad. Asturias y Castilla y León, presentan una disminución significativa del precio, entorno al 20 % como observamos en la Tabla 33 para el curso 2019-20. Otras CC. AA. también muestran una bajada del precio consecutiva en los

años posteriores al 2012-13 que se da especialmente a partir del curso 2017-18, aunque antes en la Comunidad de Madrid, lo que se ha traducido en una disminución del importe para el curso 2019-20, como: Aragón, Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana y Madrid.

En conclusión, a pesar de la clara tendencia de la mayoría de CC. AA. (15/18) de aumento del precio del crédito en grado en el curso 2012-13 con una media de incremento del 15 %, alcanzándose los precios de crédito más elevados del conjunto de cursos analizados, también se puede detectar en los siguientes años una tendencia hacia la disminución de precios pero sólo en algunos casos (7/18). No obstante, algunas CC. AA. siguen presentando precios más elevados de la media tanto en experimentalidad máxima y mínima para el curso 2019-20, destacando los casos de Cataluña y Madrid. En la Figura 25 observamos con claridad que el curso 2019-20, las comunidades de Cataluña y Madrid son las que más sobrepasan el precio medio del crédito en grado. Esto se ha traducido que ambas comunidades tengan el importe de matrícula tanto mínimo como máximo, más elevado de todas las CC.AA. como se muestra en la Figura 26.

5.3.1.2.2. Evolución de los precios públicos del crédito en Máster oficial habilitante en las CC. AA.

En la Tabla 35 para aquellas CC. AA. que la evolución de precios públicos del crédito ha sido la misma independientemente de la experimentalidad (ambas) se presenta una única evolución, y en las que hay diferencia, se especifican los datos para cada trayectoria.

En el caso de los másteres habilitantes, apoyándonos en los datos de la Tabla 35 destacamos una tendencia generalizada hacia la disminución del precio del crédito. Esta tendencia es una disminución del importe de más del 50 % para el total de cursos (2013-14/2019-20) para ambos niveles de experimentalidad en Andalucía, Asturias (mín.), Canarias y Galicia. Entorno al 40-30 % en Castilla La Mancha, Asturias (máx.), Cantabria (máx.) y Madrid (mín.). Presentan una bajada de los importes menor del 20 % para ambos niveles de experimentalidad las siguientes comunidades: Baleares, Cantabria (mín.), Comunidad Valenciana, Madrid (máx.), Murcia, Navarra y UNED (máx.). Sin variaciones significativas encontramos Aragón (mín.), Castilla y León, Cataluña, Extremadura y La Rioja (mín.).

También observamos una tendencia opuesta en menos comunidades que han aumentado el importe del crédito, principalmente a partir del curso 2014-15 para experimentalidad máxima en Aragón, Baleares, País Vasco (ambos niveles de experimentalidad), La Rioja y la UNED (mín.) para el curso 2014-13. Aunque en la Tabla 36 podemos ver que estas CC. AA. a pesar del aumento, el importe del crédito se ajusta a la media del curso 2019-20, en torno a 25,40 EUR para máxima, sólo la sobrepasa la UNED para experimentalidad mínima.

La tendencia hacia la disminución del precio del crédito se refleja en la Tabla 36, en la que observamos como los precios eran más elevados para el curso 2012-13 para ambos niveles de experimentalidad y precio medio, que en el curso 2019-20, excepto en aquellas CC. AA. que aumentaron sus precios o se mantuvieron. A pesar de esta tendencia hay CC. AA. que siguen presentando para 2019-20 un importe de crédito muy por encima de la media, como la UNED, Madrid, Cataluña y Castilla y León, como podemos detectar fácilmente en la Figura 27. Por lo que son estas mismas CC.AA y la UNED, las que presentan los importes de matrícula anuales más elevados para 2019-20, como muestra la Figura 28.

Como conclusión, los másteres habilitantes la tendencia en los últimos años ha sido hacia la disminución de precio, si bien los datos son del curso 2013-14. No obstante, en la Tabla 36 observamos claramente que los precios del crédito para el curso 2012-13 eran bastante más elevados que para el curso 2019-20. Por lo que el aumento del precio del crédito se tuvo que dar el curso 2012-13, seguida de una clara disminución, aunque hay CC. AA. presentan importes más elevados que el precio medio para 2019-20 la UNED, Madrid, Cataluña y Castilla y León (Figura 27), lo que se ha traducido que sean las opciones más caras para matricularse en un máster habilitante para el curso 2019-20, (Figura 28).

Tabla 35

Evolución del incremento de los precios públicos del crédito matriculado por primera vez en másteres oficiales habilitantes con precio diferenciado en la experimentalidad máxima y mínima

Comunidad Autónoma	Experi- mentalidad	Curso académico						
		2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
Andalucía	ambas	-33,9%	-15,8%	-16,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Aragón	máx.	3,6%	30,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	mín.	3,6%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Asturias	máx.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-5,0%	-25,0%
	mín.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-28,8%	-25,0%
Balears (Illes)	máx.	5,0%	7,3%	0,0%	0,0%	0,0%	-15,0%	0,0%
	mín.	5,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-15,0%	0,0%
Canarias	máx.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-15,0%	-17,5%	-37,5%
	mín.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-15,0%	-48,4%	-37,5%
Cantabria	máx.	3,3%	0,0%	0,0%	0,0%	-10,0%	-10,0%	-5,9%
	mín.	3,3%	0,0%	0,0%	0,0%	-10,0%	0,8%	12,0%
Castilla-La Mancha	ambas	1,4%	0,4%	0,0%	-43,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Castilla y León	ambas	1,4%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-5,0%	0,0%
Cataluña	ambas	2,2%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
C. Valenciana	ambas	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-7,0%	-8,6%	0,0%
Extremadura	máx.	-3,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	mín.	5,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Galicia	máx.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-53,3%	0,0%
	mín.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-51,4%	0,0%
Madrid	máx.	0,0%	4,5%	-8,2%	-10,0%	-3,3%	3,0%	0,0%
	mín.	0,0%	0,0%	-10,0%	-10,0%	-10,0%	-5,0%	0,0%
Murcia	máx.	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-11,0%	0,0%
	mín.	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-15,0%	0,0%
Navarra	ambas	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%	-18,2%	-0,1%	0,0%
País Vasco	máx.	2,4%	23,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	mín.	2,4%	24,1%	0,0%	7,4%	0,0%	0,0%	0,0%
Rioja (La)	máx.	1,5%	55,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	mín.	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
U.N.E.D.	máx.	1,7%	-7,1%	-1,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	mín.	22,0%	5,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>Incremento precio medio</i>	<i>máx.</i>	<i>-0,7%</i>	<i>3,8%</i>	<i>-1,3%</i>	<i>-3,4%</i>	<i>-3,0%</i>	<i>-6,8%</i>	<i>-3,3%</i>
	<i>mín.</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,8%</i>	<i>-1,4%</i>	<i>-2,5%</i>	<i>-3,4%</i>	<i>-9,8%</i>	<i>-2,9%</i>

Nota: Ministerio de Universidades.

Tabla 36

Evolución de los precios públicos del crédito matriculado por primera vez en másteres oficiales habilitantes con precio diferenciado en la experimentalidad máxima y mínima, y precio medio (€)

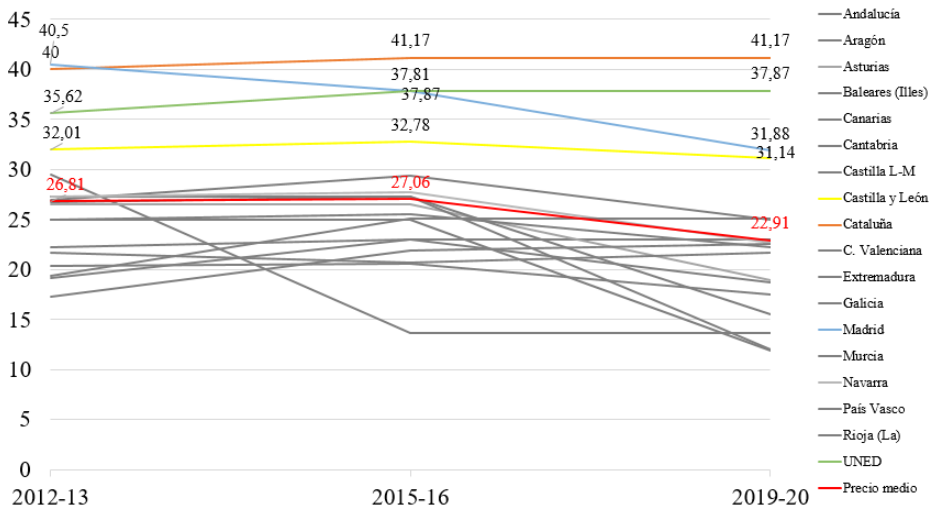
Comunidad Autónoma	Experimentalidad y precio medio	Curso académico		
		2012-13	2015-16	2019-20
Andalucía	máx.	29,51	13,68	13,68
	mín.	29,51	13,68	13,68
	medio	29,51	13,68	13,68
Aragón	máx.	19,11	25,83	25,83
	mín.	19,11	20,20	20,20
	medio	19,11	23,01	23,01
Asturias	máx.	26,54	26,54	18,90
	mín.	26,54	26,54	18,90
	medio	26,54	26,54	18,90
Balears (Illes)	máx.	28,05	31,61	26,87
	mín.	25,81	27,10	23,04
	medio	26,93	29,35	24,95
Canarias	máx.	29,96	29,96	13,13
	mín.	24,61	24,61	10,79
	medio	27,28	27,28	11,96
Cantabria	máx.	28,41	29,35	22,37
	mín.	16,09	16,62	15,08
	medio	22,25	22,98	18,72
Castilla-La Mancha	máx.	32,51	33,09	18,87
	mín.	21,01	21,39	12,13
	medio	26,76	27,24	15,50
Castilla y León	máx.	32,01	32,78	31,14
	mín.	32,01	32,78	31,14
	medio	32,01	32,78	31,14
Cataluña	máx.	40,00	41,17	41,17
	mín.	40,00	41,17	41,17
	medio	40,00	41,17	41,17
Comunitat Valenciana	máx.	24,64	24,89	21,16
	mín.	16,15	16,31	13,86
	medio	20,39	20,60	17,51
Extremadura	máx.	26,79	25,78	25,78
	mín.	16,61	17,55	17,55
	medio	21,65	20,66	21,66
Galicia	máx.	29,81	29,81	13,93
	mín.	20,25	20,25	9,85
	medio	25,03	25,03	11,89
Madrid	máx.	46,00	44,13	39,52
	mín.	35,00	31,50	24,24
	medio	40,50	37,81	31,88
Murcia	máx.	27,00	27,57	24,54
	mín.	23,00	23,48	19,96
	medio	25,00	25,52	22,25

Comunidad Autónoma	Experimentalidad y precio medio	Curso académico		
		2012-13	2015-16	2019-20
Navarra	máx.	27,34	27,70	22,65
	mín.	27,34	27,70	22,65
	medio	27,34	27,70	22,65
País Vasco	máx.	19,83	25,10	25,10
	mín.	14,65	18,62	20,00
	medio	17,24	21,86	22,55
Rioja (La)	máx.	19,33	30,51	30,51
	mín.	19,33	19,62	19,62
	medio	19,33	25,06	25,06
U.N.E.D.	máx.	45,00	42,00	42,00
	mín.	26,24	33,75	33,75
	medio	35,62	37,87	37,87
Precio medio	máx.	29,55	30,08	25,40
	mín.	24,07	24,05	20,42
	medio	26,81	27,06	22,91

Nota: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Universidades.

Figura 27

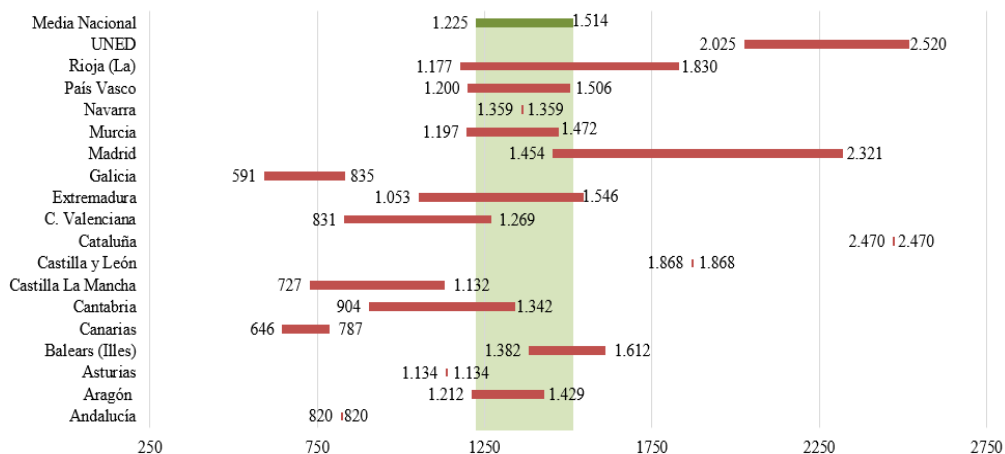
Evolución del precio público medio (en euros) del crédito matriculado por primera vez en másteres oficiales habilitantes en cada comunidad



Nota: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Universidades.

Figura 28

Importe en euros de la matrícula en Másteres habilitantes en las Universidades Públicas Españolas. Curso 2019/2020 (coste anual mínimo y máximo por CC.AA. *)



Nota: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Universidades.

* Estimación en base a 60 créditos por año.

5.3.1.2.3. Evolución de los precios públicos del crédito en Máster no habilitante en las CC. AA.

Todas las CC. AA. presentan una tendencia de aumento del precio de crédito en másteres no habilitantes en ambos niveles de experimentalidad especialmente hasta el 2012-13 donde se aprecia el mayor aumento del precio en todas las CC. AA., con un incremento medio porcentual de 76 % como observamos en la Tabla 37. Tras ese curso, muchas (10/18) de las CC. AA. han disminuido considerablemente el precio del crédito, excepto (8/18) Baleares, Cataluña, Extremadura, Galicia, Murcia, País Vasco, La Rioja (min.) y la UNED (mín.) que principalmente han mantenido el precio.

En la Tabla 38 observamos como para el curso 2012-13 las CC. AA. tienen precios de máster muy elevados. Destaca para ese curso el precio del crédito en Andalucía el más elevado de toda la muestra, seguido de Canarias, Madrid, Cataluña, Aragón y Castilla y León.

En el curso 2019-20, tras la tendencia de disminución de la mayoría de CC. AA., las que tienen precios que pasan considerablemente el precio medio para ambos niveles de experimentalidad (mínimo 28 € y máximo 35 €), son Cataluña y Madrid. Seguidamente para experimentalidad mínima Aragón y Castilla y León, y para experimentalidad máxima Extremadura, Murcia y UNED. Estos casos se detectan con mayor facilidad en la Figura 30.

Si bien, las comunidades que más sobrepasan el precio medio del crédito de máster no habilitante para el curso 2019-20, son principalmente Cataluña y Madrid, como se aprecia con mayor claridad en la Figura 29.

En suma, en los másteres habilitantes existe una gran tendencia al aumento del precio con su mayor auge en el curso 2012-13, aunque muchas CC. AA. los siguientes años han reducido sus precios, pero Comunidades como Cataluña, Madrid, Aragón, Castilla y León, Extremadura, Murcia y la UNED, tienen valores para alguna experimentalidad o ambas por encima del precio medio en el curso 2019-20. Pero atendiendo a al precio medio entre experimentalidad máxima y mínima, las comunidades más caras para el curso 2019-20 son Madrid y Cataluña (Figura 29).

Tabla 37

Evolución del incremento de los precios públicos del crédito matriculado por primera vez en máster oficiales no habilitantes en la experimentalidad máxima y mínima

Comunidad Autónoma	Exp.	Curso académico												
		2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
Andalucía	máx.	4,0%	4,2%	0,0%	1,8%	3,6%	175,1%	-47,3%	-14,9%	-16,2%	0,0%	-53,7%	0,0%	0,0%
	mín.	4,0%	4,2%	0,0%	1,8%	3,6%	109,8%	-30,8%	-14,9%	-16,2%	0,0%	-53,7%	0,0%	0,0%
Aragón	máx.	2,4%	4,2%	0,0%	1,5%	3,6%	57,1%	-7,0%	2,0%	0,0%	-20,1%	0,0%	0,0%	0,0%
	mín.	5,3%	4,2%	0,0%	1,5%	3,6%	167,4%	-7,0%	2,0%	0,0%	-20,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Asturias	máx.	4,5%	5,8%	3,8%	1,5%	3,6%	10,0%	5,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-5,0%	-25,0%
	mín.	4,5%	5,8%	3,8%	1,5%	3,6%	51,2%	5,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-5,0%	-25,0%
Balears (Illes)	ambas	8,0%	4,2%	0,0%	1,5%	3,6%	7,3%	5,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-10,0%	0,0%
Canarias	máx.	32,9%	4,2%	0,0%	1,5%	2,0%	168,3%	-44,5%	-21,1%	0,0%	0,0%	-15,0%	-17,5%	-37,5%
	mín.	32,9%	4,2%	-17,9%	1,5%	2,1%	171,8%	-56,7%	0,0%	0,0%	0,0%	-15,0%	-17,5%	-37,5%
Cantabria	ambas	-	4,2%	0,0%	1,5%	3,6%	65,8%	3,3%	0,0%	0,0%	0,0%	-10,0%	-17,0%	0,0%
Castilla-La Mancha	ambas	2,4%	4,2%	0,0%	1,5%	3,6%	39,8%	1,4%	0,4%	0,0%	-46,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Castilla y León	ambas	2,4%	8,2%	0,0%	2,5%	4,8%	82,2%	-32,2%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-5,0%	0,0%
Cataluña	máx.	2,4%	4,2%	0,0%	1,5%	3,6%	103,7%	2,2%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	mín.	2,4%	4,2%	12,4%	n/r	3,6%	84,3%	2,2%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Comunitat Valenciana	máx.	3,6%	3,0%	0,0%	1,5%	3,6%	33,7%	10,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-7,0%	-8,6%	0,0%
	mín.	2,4%	4,2%	0,0%	1,5%	3,6%	188,1%	10,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-7,0%	-8,6%	0,0%
Extremadura	máx.	2,4%	4,2%	0,0%	1,2%	3,6%	52,8%	2,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	mín.	2,4%	4,1%	0,0%	n/r	3,6%	37,2%	2,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Galicia	máx.	4,0%	4,2%	0,0%	1,5%	3,6%	5,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	mín.	4,0%	4,2%	0,0%	1,5%	3,6%	6,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Comunidad Autónoma	Exp.	Curso académico												
		2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
Madrid	máx.	3,4%	5,5%	2,6%	1,5%	3,6%	97,4%	0,0%	0,0%	-10,0%	-10,0%	-10,0%	-5,0%	0,0%
	mín.	3,4%	5,5%	2,6%	1,5%	3,6%	151,1%	0,0%	0,0%	-10,0%	-10,0%	-10,0%	-5,0%	0,0%
Murcia	máx.	7,7%	4,2%	0,0%	1,5%	3,6%	49,9%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	mín.	16,7%	4,2%	0,0%	1,5%	3,6%	76,5%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-15,0%	0,0%
Navarra	ambas	2,4%	4,2%	0,0%	3,0%	4,0%	66,4%	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%	-36,1%	0,0%	0,0%
País Vasco	ambas	4,5%	7,0%	0,0%	1,5%	3,6%	2,0%	6,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Rioja (La)	máx.	-	5,2%	33,1%	1,5%	3,6%	63,3%	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%	-20,1%	0,0%	0,0%
	mín.	-	5,2%	-19,2%	n/r	3,6%	63,3%	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	0,0%	0,0%
U.N.E.D.	máx.	1,8%	6,2%	0,0%	1,5%	3,6%	32,0%	1,7%	3,0%	17,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-18,0%
	mín.	3,7%	6,2%	-6,7%	n/r	3,6%	20,2%	1,7%	4,4%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Incremento precio medio	máx.	3,2%	4,9%	1,8%	1,6%	3,6%	61,4%	-9,0%	-1,5%	-0,6%	-4,1%	-8,1%	-3,7%	-4,1%
	mín.	4,8%	5,0%	-1,9%	6,0%	3,6%	74,6%	-6,7%	-0,5%	-1,9%	-4,2%	-7,9%	-4,9%	-2,8%

Nota: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Universidades.

Tabla 38

Evolución de los precios públicos del crédito matriculado por primera vez en másteres oficiales no habilitantes en la experimentalidad máxima y mínima, y precio medio (€)

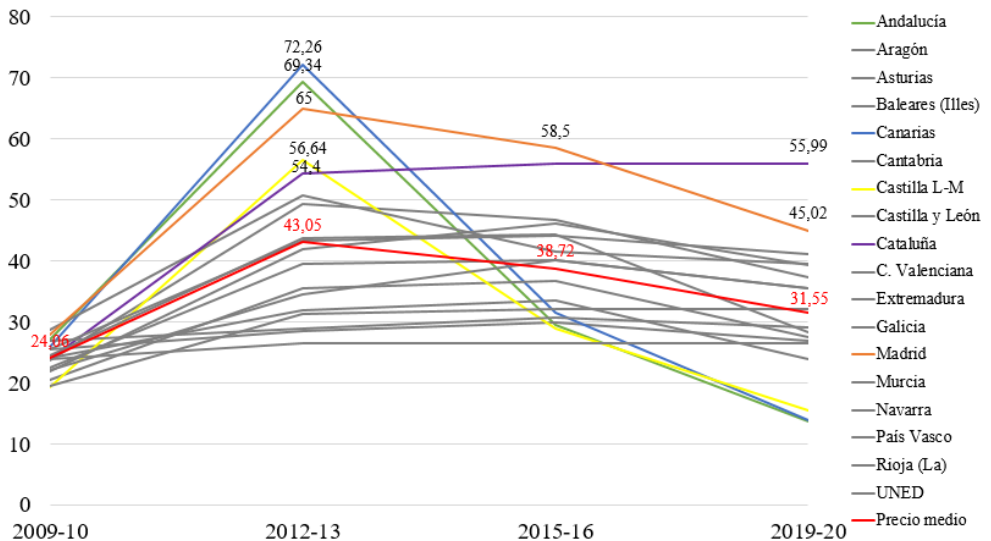
Comunidad Autónoma	Exp. y precio medio	Curso académico			
		2009-10	2012-13	2015-16	2019-20
Andalucía	máx.	27,10	78,69	29,57	13,68
	mín.	27,10	60,00	29,57	13,68
	medio	27,10	69,34	29,57	13,68
Aragón	máx.	29,87	49,33	46,80	37,40
	mín.	17,55	49,33	46,80	37,40
	medio	23,71	49,33	46,80	37,40
Asturias	máx.	29,84	34,52	36,25	25,83
	mín.	18,36	29,19	30,65	21,84
	medio	24,10	31,85	33,45	23,83
Balears (Illes)	máx.	28,13	31,75	33,34	30,01
	mín.	22,40	25,28	26,54	23,89
	medio	25,53	28,51	29,94	26,96
Canarias	máx.	28,38	78,89	34,56	15,15
	mín.	23,31	65,63	28,40	12,45
	medio	25,84	72,26	31,48	13,80
Cantabria	máx.	26,08	45,45	46,95	35,07
	mín.	14,77	25,74	26,59	19,86
	medio	20,42	35,59	36,77	27,46
Castilla-La Mancha	máx.	23,40	34,40	35,02	18,87
	mín.	15,10	22,24	22,64	12,13
	medio	19,25	56,64	28,83	15,50
Castilla y León	máx.	31,02	60,70	41,58	39,50
	mín.	26,58	40,60	41,58	39,50
	medio	28,80	50,65	41,58	39,50
Cataluña	máx.	29,88	64,00	65,87	65,87
	mín.	18,00	44,80	46,11	46,11
	medio	23,94	54,40	55,99	55,99
Comunitat Valenciana	máx.	29,87	42,00	46,20	39,27
	mín.	13,87	42,00	46,20	39,27
	medio	21,87	42,00	46,20	39,27
Extremadura	máx.	25,07	40,17	41,13	41,13
	mín.	13,86	22,37	22,91	22,91
	medio	19,46	31,27	32,02	32,02
Galicia	máx.	28,34	31,36	31,36	31,36
	mín.	19,26	21,61	21,61	21,61
	medio	23,80	26,48	26,48	26,48
Madrid	máx.	31,32	65,00	58,50	45,02
	mín.	24,62	65,00	58,50	45,02
	medio	27,97	65,00	58,50	45,02
Murcia	máx.	29,18	46,00	46,97	46,97
	mín.	21,88	40,61	41,46	35,24
	medio	25,53	43,30	44,21	41,10

Comunidad Autónoma	Exp. y precio medio	Curso académico			
		2009-10	2012-13	2015-16	2019-20
Navarra	máx.	24,54	43,75	44,32	28,35
	mín.	24,54	43,75	44,32	28,35
	medio	24,54	43,75	44,32	28,35
País Vasco	máx.	31,30	33,57	35,72	35,72
	mín.	22,46	24,09	25,64	25,64
	medio	26,88	28,83	30,68	29,18
Rioja (La)	máx.	28,00	48,09	48,81	39,00
	mín.	17,00	30,92	31,38	32,00
	medio	22,50	39,50	40,09	35,50
U.N.E.D.	máx.	30,27	42,00	51,52	42,26
	mín.	13,87	26,86	28,58	28,58
	medio	22,07	34,43	40,05	35,42
Precio medio	máx.	28,42	48,32	43,03	35,03
	mín.	19,70	37,78	34,42	28,08
	medio	24,06	43,05	38,72	31,55

Nota: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Universidades.

Figura 29

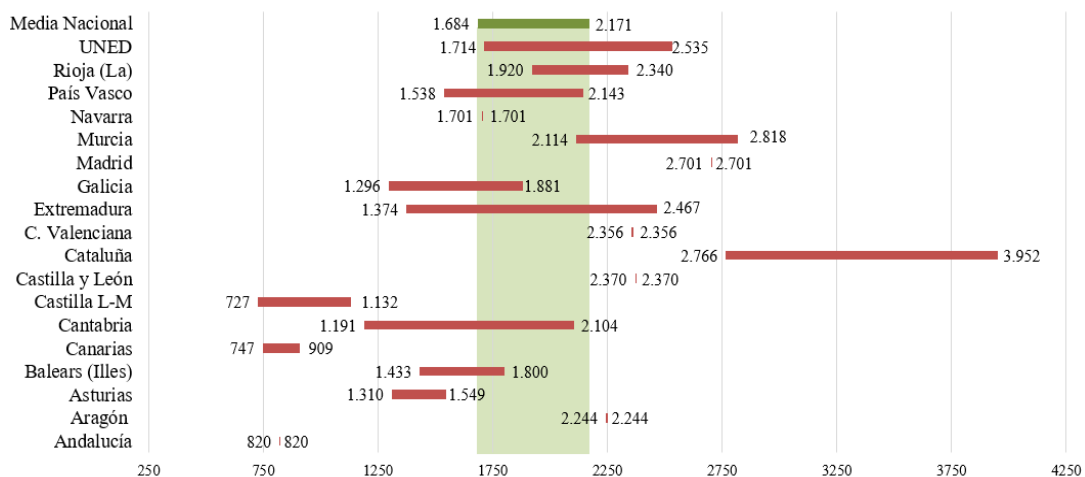
Evolución del precio público medio (en euros) del crédito matriculado por primera vez en másteres oficiales no habilitantes en cada comunidad autónoma



Nota: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Universidades.

Figura 30

*Importe en euros de la matrícula en Másteres no habilitantes en las Universidades Públicas Españolas. Curso 2019/2020 (coste anual mínimo y máximo por CC.AA. *)*



Nota: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Universidades.

* Estimación en base a 60 créditos por año.

5.3.2. La internacionalización de las universidades públicas españolas

En el estudio de la internacionalización de la universidad pública española hemos seleccionado los principales indicadores que nos ayuden a detectar las universidades con mayor presencia e impacto internacional según los diferentes informes revisados.

Primero analizamos el porcentaje del PIB en I+D que se dedica a la enseñanza superior, ya que en los apartados anteriores se atendido a la inversión total en I+D pero como nuestro objeto de estudio en la ES, mostramos la evolución en este sector concreto, no sólo a nivel nacional, sino también en las diferentes CC. AA. Esto nos permite saber los

datos nacionales, pero también las CC. AA. que realizan mayores esfuerzos de inversión de I+D en educación superior.

Segundo, con el objetivo de detectar las universidades con mayor producción científica de excelencia, mostramos una tabla con indicadores que nos muestran la producción total, los porcentajes de publicaciones en revistas Q1 (producción científica de alto impacto), el impacto y liderazgo de excelencia de cada universidad.

Tercero, publicamos datos sobre el porcentaje de estudiantes y profesores internacionales tanto por CC. AA. como por universidades. Para averiguar las universidades españolas con mayor atracción de talento internacional.

Cuarto, mostramos las CC. AA. con más universidades en el U-Ranking, y las 10 universidades españolas con los mejores puestos en los seis ránquines internaciones más relevantes.

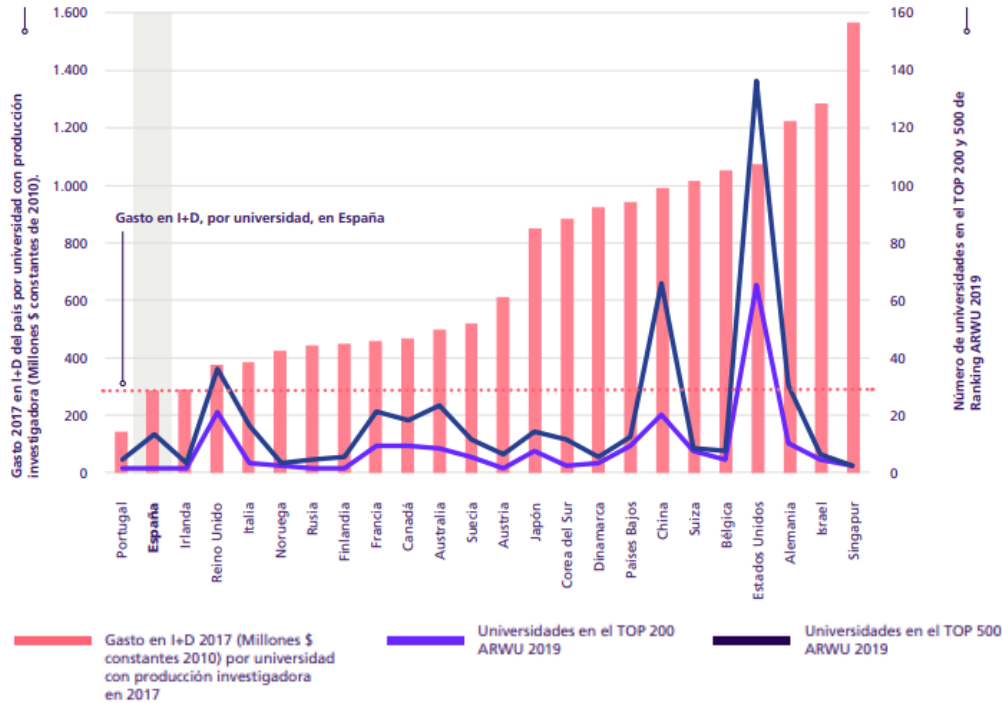
Los ránquines internacionales más populares son el Academic Ranking of World Universities (ARWU), el Times Higher Education (THE), el Quacquarelli Symons (QS) y el U- Multirank. Estos ránquines universitarios internacionales se centran básicamente en indicadores de investigación y atracción de talento internacional. El U- Multirank, es el único que tiene en cuenta más dimensiones como la docencia y la transferencia de conocimiento. Si bien, nuestro principal objetivo es detectar las universidades españolas que lideran los mejores puestos, partiendo de la base de que estos ránquines se centran en la actividad investigadora, ya que como hemos explicado en el marco teórico, es la dimensión universitaria que se utiliza para ganar competitividad internacional.

5.3.2.1. Recursos dedicados a la I+D en enseñanza superior

En la Figura 31 se muestra el esfuerzo económico en I+D que realiza cada país por universidad, y el número de universidades que ocupan los mejores puestos en el ranquin ARWU. A primera vista resulta evidente que no existe una relación directa entre la inversión de I+D en enseñanza superior y la presencia de universidades en el ranquin internacional. El caso de Reino Unido con menos financiación que por ejemplo Japón, Corea del Sur o Dinamarca, tiene un número muy elevado de universidades entre las 200 y 500 primeras universidades. De igual modo, Singapur, Israel y Alemania son los tres países que más dinero en I+D destinan a las universidades, y estas tienen una escasa presencia en el ranquin. España tiene una posición bastante inferior respecto a Europa, tanto en inversión como en universidades con buenos puestos en el ranquin. Para el año 2020 sólo la Universidad de Barcelona está entre las 200 primeras, y cuatro universidades entre las 300 primeras (la Autónoma de Barcelona, la Complutense de Madrid, la de Granada y la de Valencia) (ARWU, 2020).

Figura 31

Gasto 2017 en I+D del país por universidad con producción investigadora (M\$ constante de 2010) y número de universidades en el TOP 200 y 500 de Ranking ARWU¹ 2019



Nota: CRUE, 2017/18. 1. Academic Ranking of World Universities (ARWU).

Tabla 39

Evolución del gasto en I+D interno como % del PIB por años y sectores de ejecución en España

Año	PIB (M€)	Gasto en I+D como % del PIB			
		Total	Administración Pública	Enseñanza superior	Empresas e IPFSL ¹
2019	1.244.772	1,25	0,21	0,33	0,71
2018	1.204.241	1,24	0,21	0,33	0,70
2017	1.161.867	1,21	0,21	0,33	0,67
2016	1.113.840	1,19	0,22	0,33	0,64
2015	1.077.590	1,22	0,23	0,34	0,64
2014	1.032.158	1,24	0,23	0,35	0,66
2013	1.020.348	1,28	0,24	0,36	0,68
2012	1.031.099	1,30	0,25	0,36	0,69
2011	1.046.327	1,36	0,26	0,38	0,71
2010	1.045.620	1,40	0,28	0,39	0,72
2009	1.046.894	1,39	0,28	0,39	0,73
2008	1.088.124	1,35	0,25	0,36	0,74
2007	1.053.537	1,27	0,22	0,33	0,71
2006	984.284	1,20	0,20	0,33	0,67
2005	908.792	1,12	0,19	0,33	0,61
2004	841.042	1,06	0,17	0,31	0,58
2003	782.929	1,05	0,16	0,32	0,57

Año	PIB (M€)	Gasto en I+D como % del PIB			
		Total	Administración Pública	Enseñanza superior	Empresas e IPFSL ¹
2002	729.206	0,99	0,15	0,29	0,54
2001	680.678	0,95	0,15	0,28	0,53
2000	630.263	0,91	0,14	0,27	0,50
1999	565.419	0,88	0,15	0,27	0,47
1998	527.975	0,89	0,15	0,27	0,48
1997	494.140	0,82	0,14	0,27	0,41
1996	464.251	0,83	0,15	0,27	0,41
1995	437.787	0,81	0,15	0,26	0,40
1994	64.812	0,85	0,17	0,27	0,41
1993	60.953	0,91	0,18	0,28	0,45

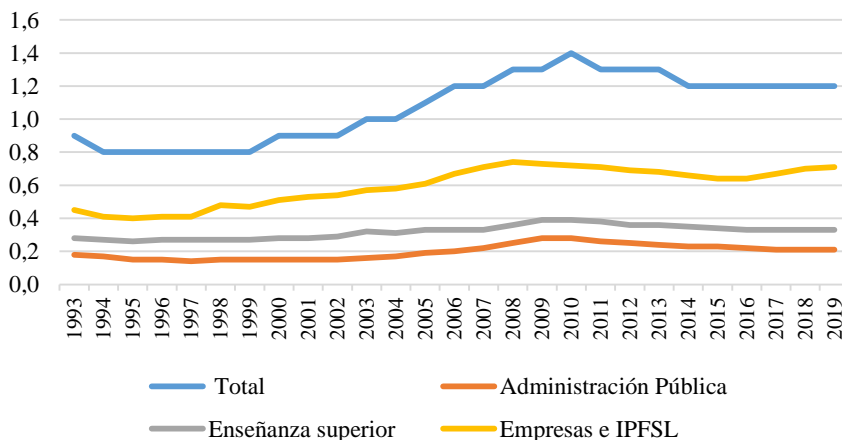
Nota: datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

1. IPSFL (Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro).

En España, como observamos en la Tabla 39 y Figura 32, el sector que más gasto de I+D recibe son las empresas e IPSFL (Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro), seguido del sector universitario y de la Administración Pública. Tal y como muestra la Figura 32 el gasto de I+D en enseñanza universitaria también ha aumentado en los últimos años, aunque alcanzó su nivel máximo de 0,39 % del PIB en 2009-10, al igual que el total de inversión en I+D. En 2019 presenta valores del 0,33 % del PIB, por lo que prácticamente no hay variación desde los últimos cuatro años. Las empresas e IPSFL son el único sector que ha recibido una mayor inversión pasando de un 0,67 % en 2012 a un 0,71 % en 2019.

Figura 32

Evolución del gasto en I+D interno como % del PIB por años y sectores de ejecución en España



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

Tabla 40

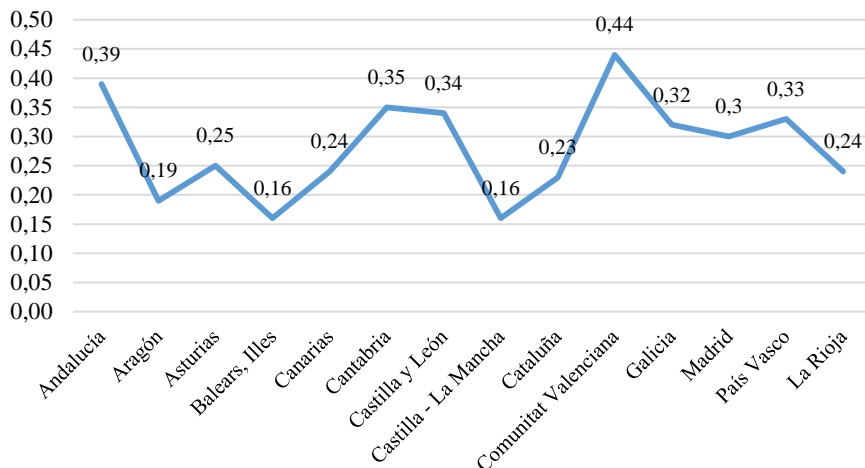
Recursos dedicados a la I+D y proporción relativa a la enseñanza superior por CC. AA. en 2017

CC.AA	Total			Enseñanza superior			Enseñanza superior / total (%)	
	Gastos I+D (miles de euros)	Gastos I+D s/PIB (%)	Investigadores	Gastos I+D (miles de euros)	Gasto I+D s/PIB	Investigadores	Gastos I+D	Investigadores
Andalucía	10,12	0,91	10,45	16,20	0,39	13,15	43,4	59,1
Aragón	2,23	0,86	2,92	1,88	0,19	3,11	22,9	50,0
Asturias	1,30	0,80	1,67	1,53	0,25	1,96	31,9	55,0
Baleares (Illes)	0,81	0,37	1,25	1,28	0,16	1,87	42,9	70,1
Canarias	1,57	0,50	1,74	2,91	0,24	2,32	50,3	62,5
Cantabria	0,78	0,83	0,81	1,21	0,35	0,87	42,3	50,1
Castilla-La Mancha	1,63	0,57	1,31	1,79	0,16	1,24	29,8	44,3
Castilla y León	4,86	1,20	4,65	5,15	0,34	6,27	28,7	63,3
Cataluña	23,29	1,46	21,71	18,98	0,23	17,90	22,1	38,7
Comunitat Valenciana	7,69	1,00	8,88	12,64	0,44	11,05	44,5	58,4
Extremadura	0,81	0,61	1,01	-	-	-	-	-
Galicia	4,06	0,94	4,60	5,15	0,32	4,71	34,3	48,0
Madrid	26,27	1,68	23,78	17,73	0,30	20,84	18,3	41,2
Murcia	1,99	0,92	2,93	-	-	-	-	-
Navarra	2,44	1,73	2,29	-	-	-	-	-
País Vasco	9,61	1,89	9,35	6,22	0,33	5,77	17,5	29,0
Rioja (La)	0,53	0,91	0,60	0,52	0,24	0,70	26,7	54,7
<i>Total España</i>	<i>14.063.444</i>	<i>1,21</i>	<i>133.213,2</i>	<i>3.808.958</i>		<i>62.541,9</i>	<i>27,1</i>	<i>46,9</i>

Nota: adaptado a partir Fundación CYD (2019c, p. 37)

Figura 33

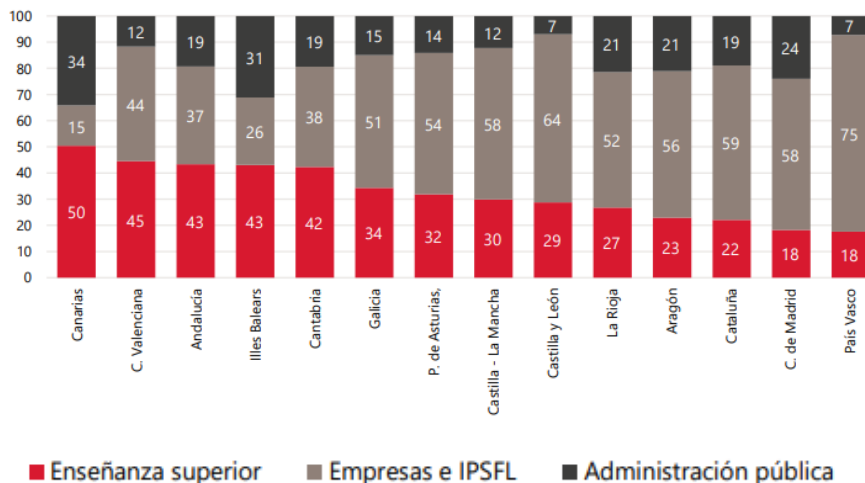
Gasto de I+D como porcentaje del PIB en enseñanza superior por comunidad autónoma para 2017



Nota: elaboración propia a partir de datos Fundación CYD (2019c, p.36).

Figura 34

Porcentaje de gastos internos en actividades de I+D por comunidades autónomas y por sectores, 2017



Nota: Informe SUE, 2018 (p. 186)

Si comparamos el de gasto I+D de España destinado a la educación superior (0,33 %) con la media de la UE-28 (0,44 %), existe una diferencia de casi un punto porcentual lo que nos indica que España aún queda lejos de alcanzar la media de gasto universitario en I+D en relación con el PIB (Fundación CYD (2019a)).

En cuanto a las CC. AA. para el año 2017 las que más gasto destinan en miles de euros en I+D, y al consignado de la enseñanza superior, son Madrid, Cataluña y Andalucía, ya que evidentemente, son las comunidades autónomas más grandes, con mayor número de alumnos, de universidades y de personal investigador. Pero para el indicador del gasto total en I+D como porcentaje del PIB, el esfuerzo es mayor en País Vasco y Navarra, como podemos ver en la Tabla 40. Además, en el caso de País Vasco, la mayor parte (75%) de la inversión en I+D se destina a las empresas e IPSFL, como observamos en la Figura 34.

Centrándonos en el sector de enseñanza superior, las CC. AA. que mayor gasto de I+D como porcentaje del PIB destinan a este ámbito son la Comunidad Valenciana, Andalucía, Cantabria y Castilla y León, como se representa con claridad la Figura 33. Por lo que estas comunidades son las que mayor esfuerzo económico realizan en inversión I+D en educación superior. Ahora bien, dentro del gasto total del I+D dedicado a enseñanza superior las de mayor porcentaje son Canarias, C. Valenciana, Andalucía, Baleares y Cantabria, mientras que País Vasco y Castilla León son las comunidades que mayor porcentaje del gasto total destinan a empresas e IPSFL, como observamos en la Figura 34. Y las de menor esfuerzo son Castilla La Mancha (0,16 %) e Islas Baleares (0,16 %).

5.3.2.2. *La producción científica de las universidades españolas*

Del total de 50 universidades públicas las más destacadas en producción científica de 2014-2018, si nos fijamos en valor más elevado en los indicadores señalizados en color azul y amarillo, son:

- Universidades que sobresalen en tres indicadores azules (valores más elevados): Universitat Autònoma de Barcelona, Universitat de Barcelona, Universitat Pompeu Fabra y Universidad Autónoma de Madrid.
- Universidades que sobresalen en dos indicadores azules: Universitat de València-Estudi General y Universitat Rovira i Virgili (también un indicador amarillo).
- Universidades que sobresalen en un indicador azul y uno amarillo: Universitat Politècnica de València, Universitat de Lleida, Universidad de La Laguna y Universitat de les Illes Balears.
- Universidades que sobresalen en un indicador azul: Universidad Complutense de Madrid, Universitat Jaume I de Castelló, Universidad de Cantabria y Universidad de Granada.
- Universidades que sobresalen en dos indicadores amarillos: Universidad del País Vasco y Universitat Politècnica de Catalunya.

Tabla 41

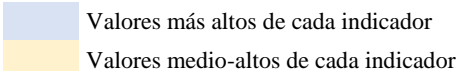
Producción científica total de las universidades públicas españolas, 2014-2018

CC. AA.	Universidad	Producción	Impacto normalizado	% Producción en Q1	% Excelencia con liderazgo
Andalucía	U. Almería	3.190	1,06	47,65	8,37
	U. Cádiz	3.875	1,16	48,93	7,25
	U. Córdoba	5.884	1,21	56,20	7,68
	U. Granada	17.607	1,47	53,73	7,59
	U. Huelva	2.314	0,94	47,43	5,10
	U. Jaén	3.733	1,18	47,17	7,05
	U. Málaga	7.674	1,15	47,98	7,27
	U. Sevilla	14.890	1,18	51,33	7,56
	U. Pablo de Olavide	3.354	1,28	54,14	6,20
Aragón	U. Zaragoza	12.327	1,27	54,89	7,54
Asturias, P. de	U. Oviedo	9.274	1,56	56,47	6,99
Baleares, Illes	U. Illes Balears	5.006	1,66	59,17	7,93
Canarias	U. La Laguna	6.030	1,55	63,50	4,86
	U. Las Palmas de G. C.	3.466	1,10	47,03	6,41
Cantabria	U. Cantabria	5.706	1,80	55,92	6,55
Castilla y León	U. Burgos	1.678	1,01	56,50	6,14
	U. León	2.784	1,13	49,21	5,82
	U. Salamanca	7.856	1,26	46,75	6,05
	U. Valladolid	5.685	1,01	50,75	7,04
Castilla-La Mancha	U. Castilla-La Mancha	7.488	1,17	52,87	7,87
Cataluña	U. Autòn. Barcelona	22.457	1,68	60,64	7,53
	U. de Barcelona	26.577	1,66	65,15	7,67
	U. de Girona	4.433	1,36	59,15	8,98
	U. de Lleida	3.268	1,28	58,54	9,21
	U. Polit. de Catalunya	15.379	1,32	43,20	8,34
	U. Pompeu Fabra	8.290	1,82	63,32	9,79
	U. Rovira i Virgili	6.070	1,46	61,17	9,41
C. Valenciana	U. d'Alacant	6.281	1,10	45,98	6,70
	U. Jaume I de Castelló	4.557	1,36	54,86	9,55
	U. Miguel Hdez. Elche	4.198	1,26	55,26	6,41
	U. Polit. de València	14.036	1,30	47,46	9,29
	U. València-E. G.	18.708	1,66	55,15	6,72
Extremadura	U. Extremadura	5.126	1,35	45,86	5,74

Leyenda:

	Valores más altos de cada indicador
	Valores medio-altos de cada indicador

CC. AA.	Universidad	Producción	Impacto normalizado	% Producción en Q1	% Excelencia con liderazgo
Galicia	U. Santiago de C.	10.057	1,34	57,43	6,98
	U. da Coruña	4.406	1,12	42,40	7,65
	U. de Vigo	6.985	1,23	50,19	7,24
Madrid	U. Alcalá	5.182	1,21	47,97	6,75
	U. Autón. Madrid	17.210	1,76	62,56	7,66
	U. Carlos III de Madrid	7.694	1,20	44,68	8,54
	U. Complutense de M.	21.276	1,21	53,29	5,94
	U. Polit. de Madrid	13.350	1,21	45,27	7,42
	U. Rey Juan Carlos	4.873	1,17	49,31	6,73
Murcia	U. Murcia	7.618	1,15	47,57	6,81
	U. Polit. de Cartagena	2.268	1,02	49,21	8,38
Navarra	U. Pública de Navarra	3.119	1,13	48,41	8,78
País Vasco	U. País Vasco	16.357	1,32	57,92	8,37
La Rioja	U. La Rioja	1.776	1,32	54,79	7,77
	UNED	3.942	1,07	35,03	5,68

Leyenda: 

Nota: adaptado a partir de Fundación CYD (2019a, p. 177)

5.3.2.3. *Número de estudiantes y profesores extranjeros en las universidades públicas según cada CC.AA*

Las CC. AA. que mayor porcentaje de profesorado extranjero atraen son en primer lugar Cataluña con un 3,9 % del total de profesores, seguida de la C. de Madrid con 2,1 % (Figura 35). Estos porcentajes tan elevados en ambas comunidades, se deben principalmente en Cataluña a la Universidad Pompeu Fabra que sobresale sobre el total de universidades con 12,1 % de profesores extranjeros, así como cinco universidades más con porcentajes elevados: Autónoma de Barcelona (4,6 %); Cataluña (3,9 %); Rovira y Virgili (3,5 %); Politècnica de Catalunya (3,7 %) y Barcelona (3 %). En Madrid la universidad con mayor porcentaje de profesores extranjeros, además de ser la segunda

con el valor más elevado del total de universidades, es Universidad Carlos III de Madrid (5,9 %), seguida de Autónoma de Madrid (3,2 %) y Universidad Rey Juan Carlos (3 %) (Figura 36).

Figura 35

Porcentaje de profesores extranjeros del total de profesores en universidades públicas, por CC. AA. para el curso 2015- 2016



Nota: Recuperado de «Estas son las universidades que más talento extranjero atraen (y las que menos)» por Pilar Álvarez, 11 de enero de 2018, El País, a partir de pregunta parlamentaria 184/19211 al Congreso de Diputados. Recuperado https://elpais.com/politica/2018/01/09/actualidad/1515527104_789930.html

Figura 36

Porcentaje de profesores extranjeros del total de profesores en universidades públicas, según cada universidad, curso 2015- 2016



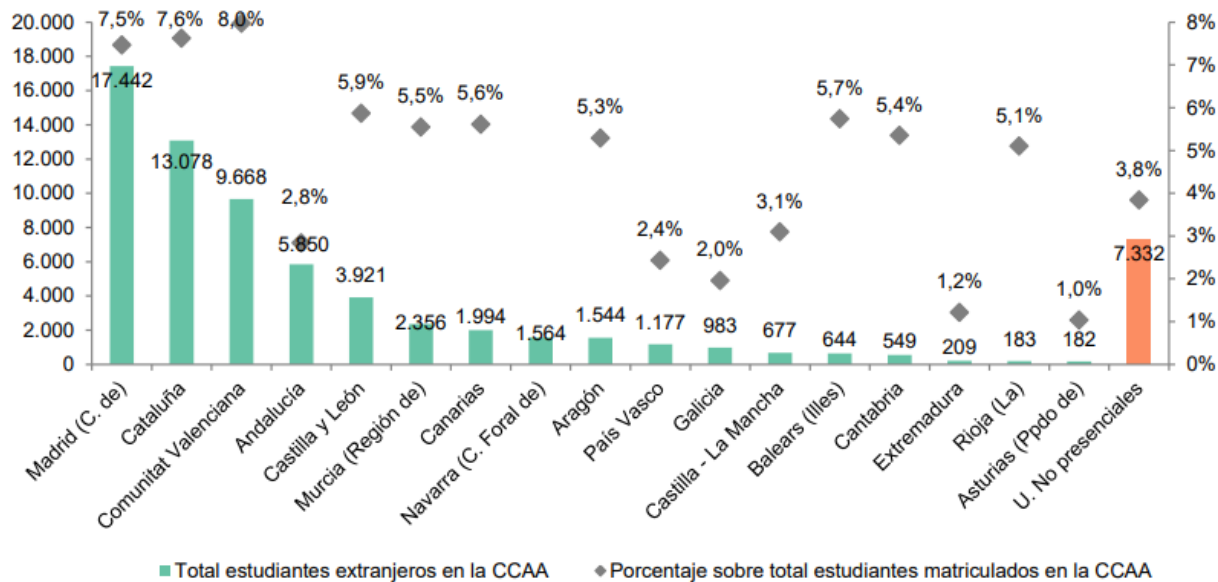


Nota: Recuperado de «Estas son las universidades que más talento extranjero atraen (y las que menos)» por Pilar Álvarez, 11 de enero de 2018, El País, a partir de pregunta parlamentaria 184/19211 al Congreso de Diputados. Recuperado https://elpais.com/politica/2018/01/09/actualidad/1515527104_789930.html

En cuanto a los estudiantes extranjeros, las CC. AA. que tienen un porcentaje elevado de alumnos internaciones matriculados en grado son Comunidad Valenciana (8 %), Cataluña (7,6 %) y C. de Madrid (7,5 %) (Figura 37). En máster aunque el número de estudiantes es bastante menor que en grado, Navarra (37,8 %), Cataluña (37,2 %) y Castilla y León (35,3 %) son las de mayor afluencia (Figura 35). Las universidades que lideran los primeros puestos de porcentaje de estudiantes extranjeros sobre el total de estudiantes, son la U. Pompeu Fabra (17,67 %) y Universitat Autònoma de Barcelona (15,59 %). Le siguen Universitat Politècnica de Catalunya (13,92 %) y Universitat Politècnica de València (13,91 %) (Tabla 42 y Figura 39).

Figura 37

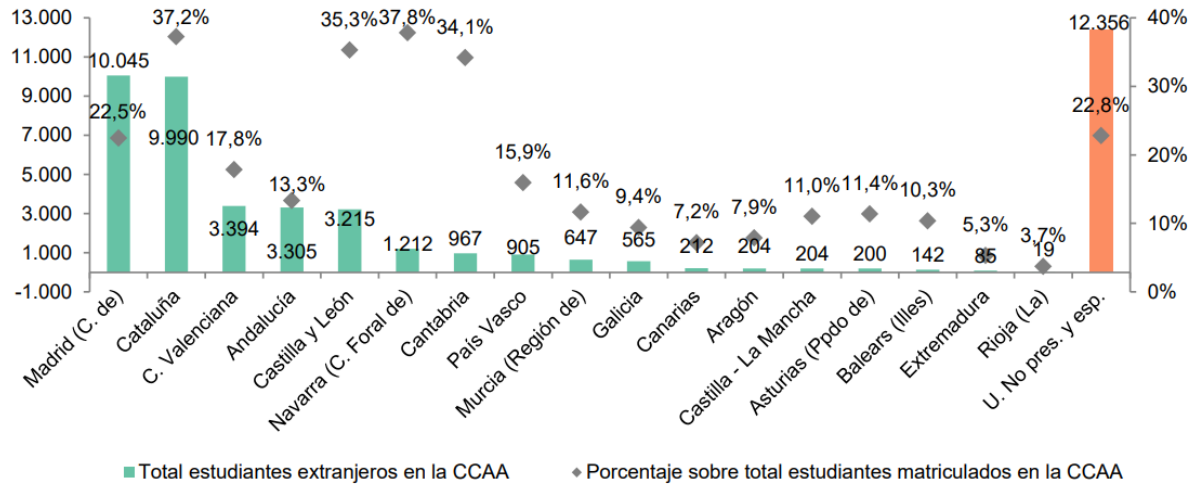
Distribución del número de estudiantes extranjeros matriculados en grado y 1º y 2º ciclo en universidades presenciales por CC. AA. receptora. Curso 2018/2019



Nota: Datos y cifras del SUE (2020, p. 83)

Figura 38

Distribución del número de estudiantes extranjeros matriculados en máster en universidades presenciales por CC. AA. receptora. Curso 2018/2019



Nota: Datos y cifras del SUE, (2020, p. 84)



Tabla 42

Estudiantes internacionales entrantes al Sistema Universitario Español (SUE) en universidades públicas presenciales, curso 2018/2019

CC. AA.	Universidad	Número total de estudiantes internacionales	Porcentaje de estudiantes internacionales sobre el total
Andalucía	U. Almería	1.058	7,74
	U. Cádiz	1.378	6,42
	U. Córdoba	1.427	7,79
	U. Granada	4.556	8,66
	U. Huelva	825	7,47
	U. Jaén	1.242	8,21
	U. Málaga	3.587	9,77
	U. Sevilla	2.874	4,69
	U. Pablo de Olavide	1.005	8,21
Aragón	U. Zaragoza	1.331	4,23
Asturias, P. de	U. Oviedo	1.029	4,92
Baleares, Illes	U. de les Illes Balears	592	4,17
Canarias	U. La Laguna	536	2,74
	U. Las Palmas de G. C.	821	4,70
Cantabria	U. Cantabria	506	5,01
Castilla y León	U. Burgos	383	5,30
	U. León	485	4,68
	U. Salamanca	2.872	11,38
	U. Valladolid	1.053	4,94
Castilla-La Mancha	U. Castilla-La Mancha	1.380	5,45
Cataluña	U. Autòn. Barcelona	6.176	15,59
	U. de Barcelona	4.822	8,43
	U. de Girona	1.564	10,28
	U. de Lleida	975	9,19
	U. Politèc. Catalunya	4.157	13,92
	U. Pompeu Fabra	3.622	17,67
	U. Rovira i Virgili	1.333	9,09
C. Valenciana	U. Alacant	1.577	6,29
	U. Jaume I de Castelló	1.558	11,27
	U. Miguel Hdez. Elche	904	6,92
	U. Politèc. València	3.759	13,91
	U. València-E. G.	4.214	8,62
Extremadura	U. Extremadura	808	4,01

CC. AA.	Universidad	Número total de estudiantes internacionales	Porcentaje de estudiantes internacionales sobre el total
Galicia	U. Santiago de C.	1.684	6,83
	U. Coruña	890	5,30
	U. Vigo	1.128	5,76
Madrid	U. Alcalá	1.338	6,86
	U. Autón. Madrid	2.593	8,54
	U. Carlos III de Madrid	1.380	5,45
	U. Complutense de M.	4.288	5,99
	U. Politéc. de Madrid	2.682	7,50
	U. Rey Juan Carlos	3.083	5,97
Murcia	U. Murcia	1.182	3,65
	U. Politéc. de Cartagena	501	9,28
Navarra	U. Pública de Navarra	379	4,61
País Vasco	U. País Vasco	2.229	5,14
La Rioja	U. La Rioja	148	3,43
<i>Total España</i>	<i>Univ. públicas presenciales</i>	<i>90.413</i>	<i>100</i>

Leyenda:

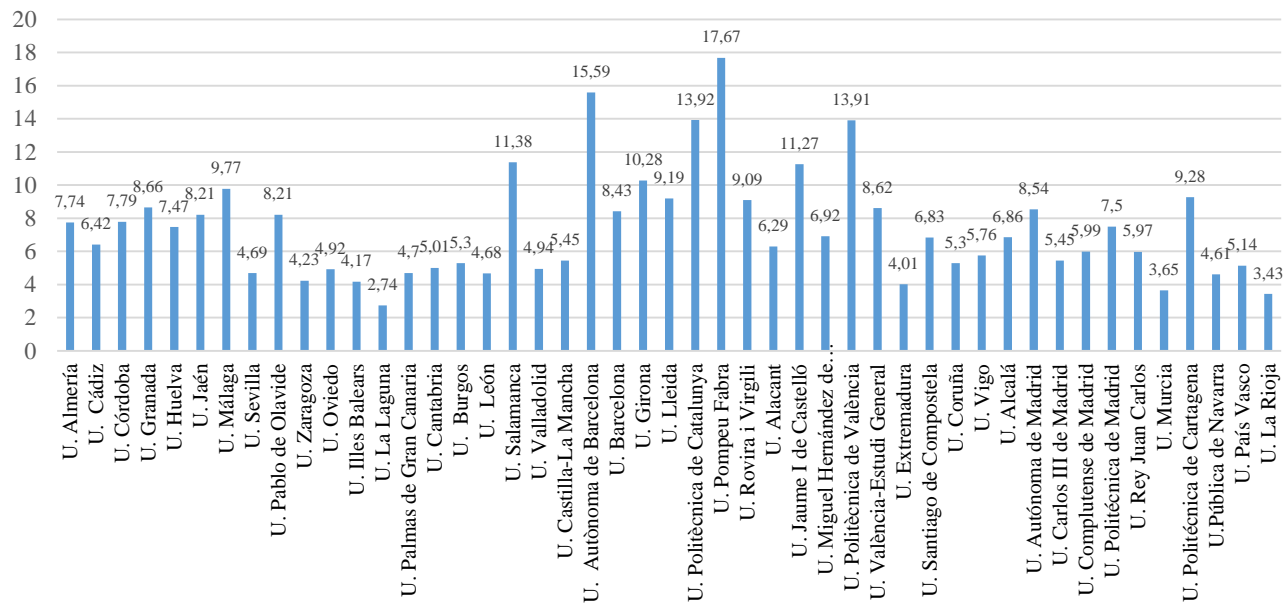
-  Valores más altos de cada indicador
-  Valores medio-altos de cada indicador

Nota: elaboración propia a partir de datos de EDUCAbase (Ministerio de Universidades) (http://estadisticas.mecd.gob.es/EducaDynPx/educabase/index.htm?type=pcaxis&path=/Universitaria/Internacionalizacion/Estudiantes_Internacionales/&file=pcaxis)

En conclusión, las comunidades con mayor atracción de talento tanto de alumnos como de profesores extranjeros son Cataluña y C. de Madrid. Aunque a nivel institucional lideran los primeros puestos de profesores y estudiantes extranjeros las universidades de Cataluña: U. Pompeu Fabra y Universitat Autònoma de Barcelona.

Figura 39

Estudiantes internacionales entrantes al Sistema Universitario Español (SUE) como porcentaje sobre el total de estudiantes en universidades públicas presenciales. Curso 2018/2019



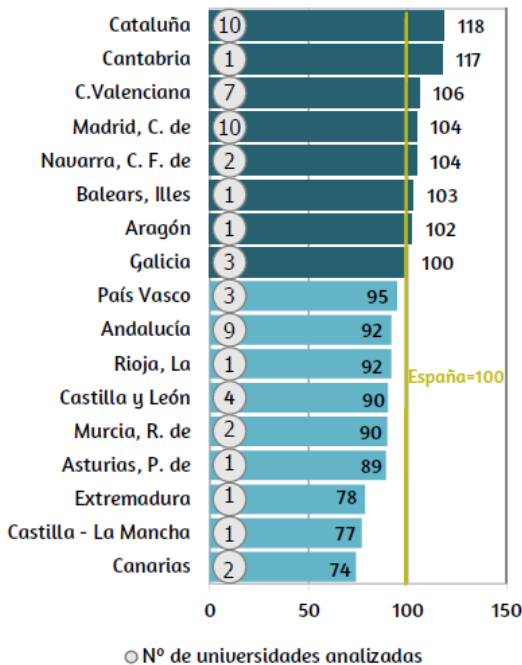
Nota: elaboración propia a partir de la EDUCAbase. Ministerio de Universidades (http://estadisticas.meecd.gob.es/EducaDynPx/educabase/index.htm?type=pcaxis&path=/Universitaria/Internacionalizacion/Estudiantes_Internacionales/&file=pcaxis)

5.3.2.4. La presencia de las universidades españolas en los ránquines internacionales

En el ranquin U-Ranking nos permite ver el número de universidades, así como la posición de las mismas por CC. AA., y en la Figura 40 observamos que para el año 2018 las CC. AA. que presentan un mayor número de universidades son las comunidades más grandes y que más universidades tienen: Cataluña, C. de Madrid y Andalucía. Pero son la C. de Madrid y Cataluña las que además de tener el mayor número de universidades, tienen un mayor rendimiento.

Figura 40

Rendimiento de los sistemas universitarios por comunidades autónomas en U-Ranking, 2018. España= 100





Nota: U-Ranking (2020, p. 51)

En la Tabla 43 apreciamos los puestos que ocupan las universidades en seis de los ránquines internacionales más importantes. De nuevo, la C. de Madrid y Cataluña son las que tienen más universidades (tres cada una), seguidas de Andalucía con dos universidades y C. Valenciana con una universidad. Atendiendo al análisis institucional, la Universidad Autónoma de Barcelona es la universidad española de mayor prestigio internacional, y seguidamente destacamos la Universitat de Barcelona, la Universidad Autónoma de Madrid y la Universitat Pompeu Fabra.

Tabla 43

Las 10 universidades españolas con mejores posiciones en los ránquines internacionales más populares 2019-2020

CC. AA.	Universidad	Ránquines internacionales más populares				
		ARWU 2019	QS 2020	THE 2020	U- Multirank 2019 ¹	CWTS- Leiden 2019 ²
Cataluña	U. A. Barcelona	201-300	188	157	75 %	212
	U. Barcelona	151-200	165	201-300	55,5 %	153
	U. Polit. Catalunya	601-700	300	601-800	55,5 %	366
	U. Pompeu Fabra	301-400	285	143	61 %	806
Madrid	U. A. Madrid	201-300	192	251-300	69 %	310
	U. Carlos III	-	298	501-600	53 %	721
	U. Complutense	201-300	212	501-600	30,5 %	206
Andalucía	U. Cádiz	-	-	801-1000	0,03 %	-
	U. de Granada	201-300	511-520	601-800	22 %	267
C. Valenciana	U. València-E. G.	201-300	581-590	401-500	42 %	258

Leyenda:  Valores más altos de cada indicador
 Valores medio-altos de cada indicador

Nota: adaptación a partir de Fundación CYD, 2019b (p.299).

1. Porcentaje de indicadores con mayor rendimiento relativo sobre 36 indicadores (Ranking CyD).
2. Posición en el indicador de impacto global.

5.4. Conclusiones

5.4.1. La privatización de la universidad pública española

En este apartado, tras el análisis de las reformas políticas en educación superior en España, nos detendremos a repasar las reformas más relevantes y su impacto en la privatización de la universidad pública, y al final, ofreceremos datos sobre la expansión del sector privado universitario en España.

En el *Informe sobre Financiación del Sistema Universitario Español*, elaborado por la Comisión de Financiación en 2007 durante el Gobierno del PSOE, se propuso como meta para 2012 dedicar el 1,5 % del PIB a la inversión en educación superior, del cual, se planteó que el 20 % fuera de fuentes privadas, a través de una mayor relación entre las universidades y el sector empresarial, y el 80 %, de fuentes públicas.

Pero tal y como muestran los datos de inversión en la Figura 22, aunque existe una clara tendencia en España hacia el aumento del gasto público como porcentaje del PIB en educación terciaria, a partir de 2012, se ha producido una disminución de la inversión pública y un aumento de la inversión privada, dando como resultado un modelo de financiación, como observamos en la Figura 23, de un 66 % de fuentes públicas y un 33 % de fuentes privadas.

En 2012 es cuando se produce un cambio sustancial, ya que, a partir de ese momento, se reduce el gasto público en educación superior y se aumenta el privado (Figura 22), un aumento de gasto privado que

recae casi exclusivamente sobre el gasto familiar (Figura 24), representando un 29 % en gasto familiar y un 3 % en gasto de otras entidades bancarias.

Lo anterior nos indica que claramente, el aumento de inversión privada se ha realizado a través de un incremento de las tasas de matrícula. En cambio, la inversión privada por medio de asociaciones de la universidad con la empresa no ha sido nada significativa en el contexto español, a pesar de todas las acciones encaminadas a intensificar la relación de la universidad con el entorno empresarial mediante la creación de patentes o *spin-offs*.

En este último sentido, cabe destacar la Ley 2/2011 de Economía Sostenible aprobada por el PSOE, la cual intensificaba la transferencia de resultados del sistema universitario y las colaboraciones con el sector productivo, especialmente en los artículos 63 y 64. En la Tabla 31 podemos constatar la evolución de algunos indicadores sobre la transferencia de resultados de la universidad, los cuales nos revelan que esta no es una de las funciones que genere grandes cantidades de ingresos privados en la universidad española.

El aumento de la inversión privada en educación superior en España coincide con la aprobación, por parte de PP con Mariano Rajoy, del Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Algunas iniciativas anteriores a la aprobación del decreto citado que enfatizaron el incremento de la inversión privada mediante el aumento de precios de matrícula fueron el Informe Bricall del año 2000, desarrollado durante el Gobierno del PP con Aznar, que promovía la reducción del

gasto público y el incremento de inversión privada a través de las tasas de matrícula, así como el Informe del Comité de Expertos de 2013 *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español*, realizado también durante un Gobierno del PP, pero esta vez de Mariano Rajoy, y en el que, entre sus líneas de acción, se encontraba aumentar la inversión privada en el ámbito universitario.

En el curso 2012-13 entró en vigor el RDL 14/2012 que reformó lo propuesto en el artículo 81 de la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades aprobada por el PSOE. Este decreto determinó que los precios públicos de estudios universitarios los fijaban las comunidades autónomas, y estableció por ley que los estudiantes debían pagar entre un 15 % y un 25 % del precio total de sus estudios de grado en primera matrícula y un porcentaje mayor para sucesivas matrículas y estudios de máster (Tabla 24), lo que supuso un incremento sin precedentes del precio de crédito en grado y máster (habilitante y no habilitante).

La mayoría de las CC. AA., tanto para grado como para máster habilitante y no habilitante, cobran importes más elevados en experimentalidad máxima que en mínima. Esto ocurre especialmente a nivel de grado y de máster no habilitante, siendo Andalucía la única que mantiene los mismos precios para los dos niveles en experimentalidad máxima y mínima. Si nos fijamos en el precio medio, en general, es más caro estudiar un máster no habilitante que uno habilitante, y el precio de crédito es menor en estudios de grado, si bien las CC. AA. presentan diferencias.

Tal y como podemos apreciar en las Tablas 33 y 37, el curso 2012-13 fue el año académico en el que todas las CC. AA. aumentaron sus precios de crédito para primera matrícula, tanto en grado como en máster no habilitante, por lo que, el sistema de horquillas aprobado por el PP y puesto en marcha desde ese curso ha hecho que el precio medio por crédito aumente considerablemente en las diferentes comunidades autónomas, lo que ha provocado, al mismo tiempo, que exista una mayor disparidad entre los precios públicos de las diferentes regiones españolas.

Desde el curso 2011-12, cuando entró en vigor el RD 1393/2007, de ordenación de enseñanzas universitarias oficiales, aprobado por el PSOE, la estructura de los grados y másteres ha sido homogénea, con grados de 240 créditos (cuatro años) y másteres de 60 créditos (un año). Sin embargo, a partir del curso 2015-16, con la aprobación del RD 43/2015 durante el Gobierno del PP, se modificó el decreto anterior y se estableció que las universidades tenían autorización para configurar dicha estructura. En consecuencia, actualmente y dependiendo de la universidad, puede variar el tiempo de los estudios universitarios, aunque la mayoría de las CC. AA. siguieron manteniendo para el curso 2018-19 el modelo de grado de cuatro años y el máster de un año, como observamos en la Tabla 32.

A modo general, para el curso más actual del que se disponen datos (2019/2020) los estudios universitarios de las Comunidades de Madrid, Cataluña, son los más caros, y Andalucía, Asturias, Canarias, Galicia y Castilla-La Mancha son las comunidades que ofrecen las condiciones más baratas para estudiar un grado o máster. Aunque también

podemos destacar los elevados precios de la UNED y Castilla y León en máster habilitante (Figura 27 y 28), y de Murcia, C. Valenciana y Castilla y León en máster no habilitante (Figura 29 y 30).

También podemos resaltar una disminución conjunta del precio de crédito en el curso 2018-19 para grado y máster habilitante, y en el curso 2017-18, para no habilitante.

Por otra parte, en los próximos años se espera que la tendencia hacia la disminución del importe continúe tras la derogación del RD 14/2012 por el Gobierno de coalición del 5 de mayo de 2020 y el acuerdo del 27 de mayo de 2020 de la Conferencia General de Política Universitaria (CGPU), en el que se contempló un nuevo método de establecimiento de precios de matrícula fijándose un tope para las CC. AA. En el caso de los estudios de grado, se ha fijado un precio máximo de 18,46 € y, por consiguiente, las comunidades que lo sobrepasen se verán obligadas a bajar sus precios. No obstante, según los primeros estudios sobre el balance de precios para el curso 2020-21, todo indica que el acuerdo, en su primer año de vigencia, no ha logrado modificar sustancialmente los precios (Sacristán, 2020).

En resumen, actualmente el panorama español es bastante heterogéneo en cuanto a los precios para grado y máster habilitante y no habilitante, que dependen de cada comunidad autónoma. Tampoco hay homogeneidad en la duración del tiempo de estudios universitarios, aunque sigue prevaleciendo la estructura de grado con 240 créditos (cuatro años) y máster con 60 créditos (un año).

Estas reformas se han traducido en un aumento del gasto familiar, acentuado a su vez por la aprobación por el gobierno del PP del Real

Decreto 609/2013, que reformó el sistema de becas y ayudas al estudio y mediante el cual, se endurecieron los requisitos académicos para poder ser beneficiario de una beca, prevaleciendo en mayor medida el aprovechamiento académico.

Cabe destacar que existe una notable diferencia en el precio de crédito, tanto en estudios de grado como de máster para el curso 2019/2020 (Figura 25, 27 y 29), de las comunidades de Madrid y Cataluña respecto al resto de comunidades autónomas, siendo estas, además, las comunidades que tienen los porcentajes de beneficiarios de becas más bajos, como ilustra la Figura 16, y por lo tanto, son las que generan una mayor desigualdad, y ponen en riesgo lo establecido por el artículo 45 de la LOU, que nadie quede excluido en el acceso a la universidad por razones socioeconómicas.

Asimismo, es importante subrayar que el decreto RDL 14/2012, aprobado por el PP, ha sido la reforma política que más ha acentuado la privatización de la universidad pública española, debido a que ha contribuido a disminuir el gasto público y ha posibilitado un gran incremento del precio de matrículas.

Respecto al porcentaje de alumnos matriculados, las universidades públicas españolas concentran el 82 % de alumnado matriculado y, por lo tanto, siguen siendo el principal sector de educación terciaria para el curso 2017-18 (OCDE, 2019). Sin embargo, España pasó de un 12 % de alumnos matriculados en IES privadas en 2002 a un 18 % en 2016, lo que indica un aumento de matriculación en universidades privadas (OCDE, 2005, 2019). La Figura 11 permite constatar cómo, desde el curso 1994-95 hasta el 2017-18, el número de universidades

privadas en España ha aumentado de 7 a 34, mientras que el número de universidades públicas apenas se ha incrementado, de 46 a 50, quedando el sistema universitario español (SUE) para el curso 2019-20 compuesto por un total de 50 universidades públicas y 33 universidades privadas (Tabla 20).

La enorme expansión del sector privado universitario comenzó con el RD 557/1991, aprobado por el PSOE, y se intensificó en 1995 a partir de la transferencia de competencias a las comunidades autónomas, en mayor medida con el último RD 420/2015 aprobado por el PP, que flexibilizó aún más la creación de universidades privadas. El resultado de estas medidas, de ambos partidos políticos, ha sido una desactivación de la oferta pública frente a un favorecimiento de la privada. Esta situación se agudizó con el Gobierno del PP tras la crisis económica, cuando se limitó la tasa de reposición del profesorado y se racionalizó el número de titulaciones de grado, como medidas de contención de gasto público a través del RDL 14/2012.

El incremento de alumnos matriculados en IES privadas se ha dado principalmente a nivel de máster, donde han pasado de representar el 16 % de alumnos matriculados en másteres impartidos por universidades privadas en el año académico 1994-95 al 36 % en el 2017-18, a pesar de que igualmente a nivel de estudios de grado, pasan de ser un 3 % a representar un 14 % para dichos cursos (Figura 11). Este aumento de alumnos matriculados en estudios de máster en universidades privadas puede explicarse porque el importe de matrícula para este nivel es más barato, pero no en el caso de los estudios de grado. Si recuperamos datos de la investigación, la media de precio de matrícula en

grado es de 1506 € en universidades públicas y 6703 € en privadas para el curso 2017-18 (OCDE, 2019). En cambio para los estudios de máster, la media del importe de matrícula para las IES públicas es de 2478 € frente a los 1037 € de las privadas (OCDE, 2019). Con ello, las universidades privadas en España intentan ganar terreno ofreciendo másteres más baratos para competir con la universidad pública, puesto que a diferencia de los estudios de grado, aparte de ser estos más costosos porque su duración es mucho más larga, la oferta de estudios de máster es más variada y su duración es más corta y, por lo tanto, es donde la universidad privada puede ofrecer una mayor oferta y ganar mercado.

En resumen, en el contexto de las CC. AA., las comunidades que antes se ha comentado tienen los precios públicos más elevados en grado y máster y generan una mayor desigualdad, son las mismas comunidades que concentraban mayor número de universidades privadas para el curso 2018-19: la C. de Madrid con un total de seis universidades públicas y ocho privadas, y Cataluña, con siete públicas y cinco privadas. Lo que nos indica que estos contextos, al tener un gran número de universidades privadas, aún pueden agravar más la situación de desigualdad, pues el precio de matrícula en grado y en algunos másteres en las universidades privadas, es bastante más elevado que en el sector público.

5.4.2. La mercantilización de las universidades públicas españolas

El Gobierno de España ha impulsado varias iniciativas encaminadas a potenciar la producción investigadora de excelencia en las universida-

des, la atracción de talento y la presencia de universidades españolas en los ránquines internacionales.

En primer lugar, destacamos el *Informe sobre Financiación del Sistema Universitario Español* redactado por la Comisión de Financiación en 2007 durante el Gobierno del PSOE de Zapatero. Una de sus principales recomendaciones fue la de mejorar la posición internacional de las universidades españolas mediante el incremento de su producción científica. Este documento pretendía que el SUE alcanzase unos niveles altos de excelencia con el objetivo de situarlo entre los diez mejores sistemas de educación superior del mundo. Entre las propuestas para mejorar la producción científica de las universidades se citaba: mejorar la relevancia de sus publicaciones, aumentar el número de patentes e incrementar la inversión en I+D+i hasta superar el 2 % del PIB.

Del mismo modo, la LOMLOU reforzó la proyección exterior de las universidades y propuso mejorar la acogida de profesores y estudiantes internacionales. Al mismo tiempo, en 2008, se creó la Fundación para la Proyección Internacional de las Universidades españolas (Universidad.es) con el objeto de impulsar la competitividad de las universidades en la economía del conocimiento.

Otra de las grandes iniciativas de reforma universitaria en España fue la Estrategia Universidad 2015 (EU15), aprobada en 2010 durante el Gobierno del PSOE, para promover la presencia y proyección internacional de las universidades españolas, y que estas formaran parte de la élite universitaria europea. El principal objetivo de la EU15 era situar a las universidades españolas entre las cien mejores de Europa

dentro de los ránquines internacionales. Para ello, se introdujo la iniciativa Campus de Excelencia Internacional (CEI), programa que facilitaba una financiación específica y un plan estratégico a los campus universitarios con el fin de que estos mejoraran su internacionalización y proyección internacional.

También bajo el Gobierno del PSOE, se aprobó la Ley de Economía Sostenible en 2011. Entre sus objetivos se encontraba el de impulsar la competitividad e internacionalización de las universidades mediante la especialización formativa investigadora, así como fomentar la captación de talento.

Con la llegada al Gobierno del PP en 2011 y la puesta en marcha del Semestre Europeo, una de las primeras acciones llevadas cabo fue una evaluación del SUE a través del Informe del Comité de Expertos *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español en 2013*. Este informe, en la misma línea del EU2015, pretendía incrementar la excelencia de las universidades españolas a través del fomento de la investigación de calidad para lograr un mayor prestigio internacional. Este documento estableció como objetivos: 1) consolidar una decena de universidades de calidad, es decir, *research universities*, con exigentes requisitos de admisión para seleccionar a los estudiantes más excelentes; 2) conseguir unas 25-30 universidades especializadas en algún área del conocimiento; y 3) que el resto de universidades se dedicaran principalmente a la docencia con algunos departamentos investigadores.

Dentro del Plan de Investigación Científica, Técnica y de Innovación, aprobado por el PP en 2013, se desarrolló el programa Fortalecimiento Institucional con el objetivo de financiar centros investigación altamente competitivos, con dos distintivos: Centro de Excelencia Severo Ochoa y Unidad de Excelencia María Maeztu. Por último, es preciso destacar, en 2015, la *Estrategia para la Internacionalización de las Universidades Españolas (2015-2020)*, que supuso un mayor refuerzo hacia la proyección internacional del SUE, así como hacia la excelencia y competitividad de las universidades españolas en la economía del conocimiento.

En suma, han sido varias las iniciativas desarrolladas por los diferentes Gobiernos para promover la internacionalización de la universidad pública española. Estas reformas se intensificaron a partir de 2011 con la introducción del mecanismo del Semestre Europeo, por el que la inversión en I+D y la educación se convirtieron en ámbitos clave para fomentar la competitividad.

Si repasamos algunos datos desde la Estrategia Europa 2020, el objetivo de investigación establecía alcanzar el 3 % del PIB en I+D. España en su primer PNR en 2011, elaborado por el PSOE, fijó en consonancia con lo propuesto por la EU2020, alcanzar un 3 % del PIB en I+D en 2020, del cual el 2 % provendría del sector privado.

Sin embargo, en 2013, dentro de la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020, España tuvo que revisar su objetivo inicialmente propuesto del 3 % del PIB de gasto en I+D+i y proponer una inversión del 2 % en 2020, del cual un 1,2 % debía proceder del sector privado.

Aun así, a pesar de todos los compromisos de España por aumentar el total de gasto de I+D, nuestro país sigue estando lejos de alcanzar las metas propuestas. Su valor máximo de inversión en I+D lo alcanzó en 2010 con un 1,4 % del PIB, pero tras la crisis del euro y las medidas de contención de gasto público, sus esfuerzos económicos han ido disminuyendo hasta alcanzar el 1,2 % del PIB en I+D en 2019. Es más, estos valores se sitúan lejos de la media europea UE-28, que en 2018 representa el 2 % del PIB en I+D (Fundación CYD 2019a).

La misma situación se presenta para el caso de inversión I+D destinada al sector universitario en el contexto español: el máximo valor se alcanzó en 2009 y 2010 con un 0,39 % del PIB, antes de la crisis del euro. Por añadidura, no se ha logrado incrementar en los años sucesivos el gasto I+D destinado a enseñanza superior, sino que más bien se ha mantenido, representando un 0,33 % del PIB en 2019. Si comparamos estos datos con la media de UE-28 de gasto universitario en I+D (0,44 %), observamos que España alcanza valores inferiores, si bien no hay tanta diferencia con la media europea de inversión total en I+D (Fundación CYD, 2019a).

Entre las comunidades autónomas también detectamos diferencias tanto en el porcentaje del gasto en I+D como en el destinado a la enseñanza superior. Las que mayor esfuerzo económico realizan en cuanto a la I+D como porcentaje del PIB, son el País Vasco (1,89 %) y Navarra (1,73 %), y las que menos Islas Baleares (0,37 %) y Canarias (0,50 %). Con relación al gasto de I+D destinado a la universidad, las que mayor esfuerzo realizan son C. Valenciana (0,44 %) y Andalucía (0,39

%), mientras que Castilla La Mancha (0,16 %) e Islas Baleares (0,16 %) obtienen valores más bajos.

En cuanto a la producción científica de las universidades y el gasto en I+D, tanto para el caso europeo como entre las comunidades autónomas, no parece existir una relación directa entre una mayor inversión en I+D y una mayor producción científica excelente universitaria. La Figura 31 nos mostró, dentro del contexto internacional, como había países con altos niveles de gasto en I+D por universidades, pero pocas de estas se encontraban entre las mejores del mundo, atendiendo a la clasificación del ranking ARWU. Este es el caso de Singapur, Israel, Dinamarca, Corea del Sur y Japón, entre otros países. En cambio, países como el Reino Unido, con menor inversión, tienen un número elevado de universidades en los mejores puestos del ARWU. Destaca el caso de Estados Unidos con altos niveles de inversión y el mayor número de universidades en los mejores puestos. España se sitúa en un nivel muy bajo de inversión de I+D por universidad, el penúltimo, sólo detrás de Portugal, y tiene escasas universidades en dicho ranking.

De igual modo, esto se refleja en las CC. AA.: las comunidades con universidades más internacionalizadas, es decir, las que gozan de mayor producción científica, mayor atracción de talento internacional y mayor presencia en los rankings internacionales, no son precisamente las regiones que realizan un mayor esfuerzo económico en I+D destinado al sector universitario.

En general, podemos afirmar que existe un conjunto de universidades que destacan en tres indicadores de internacionalización analizados. Las universidades con mayor producción científica excelente en

el periodo 2014-2018 (Tabla 41) son la Universitat Autònoma de Barcelona, la Universitat de Barcelona, la Universitat Pompeu Fabra y la Universidad Autónoma de Madrid.

Las universidades con mayor porcentaje de alumnos y profesores internacionales, es decir, las que consiguen una mayor atracción de talento para profesorado extranjero son la Pompeu Fabra y la Universidad Carlos III de Madrid, y para estudiantes, la Pompeu Fabra y la Autónoma de Barcelona.

Por último, las universidades con mayor presencia en seis de los mejores ránquines internacionales son, de nuevo: la Autónoma de Barcelona, la Universitat de Barcelona, la Autónoma de Madrid y la Pompeu Fabra.

Por lo tanto, es evidente que España ha conseguido crear un modelo de excelencia universitario, que lo representan las CC. AA. de Madrid y Cataluña, en las que algunas de sus principales universidades públicas podríamos decir que forman la *primera liga* de universidades españolas al conseguir los mejores valores en todos los indicadores. Estas universidades son Universitat Autònoma de Barcelona, Universitat de Barcelona, Universitat Pompeu Fabra y la Universidad Autónoma de Madrid.

Aparte, encontramos otras universidades españolas que se caracterizarían por ocupar puestos más secundarios en los indicadores señalados respecto a las universidades de la primera liga. Estas universidades serían, en producción científica, Universitat de València-Estudi General y Universitat Rovira i Virgili, y en cuanto a profesores extran-

jeros, una vez más, la Rovira y Virgili, además de la Universidad Carlos III y la Universidad Rey Juan Carlos. En lo que respecta a estudiantes extranjeros, destacan la Universitat Politècnica de València, la Universidad de Salamanca, la Jaume I de Castelló, la Universitat de Girona y la Politécnica de Catalunya. Y si miramos a los ránquines internacionales, se encontrarían en este segundo nivel las universidades de València-Estudi General, Cádiz, Granada, Carlos III de Madrid y la Politècnica de Catalunya.

De esta forma, las universidades españolas públicas de la *segunda liga* serían aquellas que al menos destacan en uno o dos indicadores del conjunto de analizados, y son tres de la C. Valenciana —U. de València-Estudi General, U. Politècnica de València y U. Jaume I de Castelló—, dos de la C. de Madrid —U. de Carlos III y U. de Rey Juan Carlos—, tres de Cataluña —U. Rovira i Virgili, U. de Girona y U. Politècnica de Catalunya—, dos de Andalucía —U. de Cádiz y U. de Granada— y, por último, de Castilla y León, la U. de Salamanca.

La *tercera liga* estaría compuesta por el resto de universidades españolas, que no destacarían en ninguno de los indicadores analizados sobre internacionalización de la universidad y que, por lo tanto, no habrían desarrollado un modelo de universidad investigadora, sino que serían, más bien, universidades docentes.

En conclusión, tal y como planteó el PP en 2011 en el informe de evaluación *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español en 2013*, España, aunque no ha mejorado sus niveles de inversión en I+D, a través del conjunto de

reformas políticas comentadas ha conseguido consolidar a cuatro universidades como auténticas *research universities*, de las diez que se había propuesto. Otras once universidades destacan en algún área, aunque no sea solo de conocimiento, como planteaba el informe y, por último, el resto de universidades son universidades principalmente docentes con quizás algún departamento que destaca en investigación.

5.4. Síntesis

En resumen este capítulo de la tesis nos muestra como en el caso español los procesos de privatización de la educación superior se acentuaron tras la crisis del euro en 2011, la puesta en marcha del Semestre Europeo y el triunfo de Mariano Rajoy en las elecciones. La Unión Europea a partir de ese momento endureció las medidas para países como España, que presentaban un enorme déficit y deuda pública.

El PP, en el contexto de pleno declive económico, justificó la necesaria privatización de la universidad pública española, de manera que disminuyó el gasto público y aumentó la inversión privada, intensificando la privatización de la educación superior. Así, el incremento de financiación privada recayó sobre los estudiantes. Por otro lado, reformuló el sistema de ayudas económicas, lo que terminó generando un gasto familiar de los más altos de toda Europa.

En cuanto las políticas de mercantilización de la educación superior tanto el PSOE como el PP aprobaron reformas políticas encaminadas a estos propósitos, destacando la UE15 y la Estrategia de Inter-

nacionalización de la universidad española, lo que ha dado lugar a universidades de diferentes categorías, cuya principal diferencia es su actividad investigadora.

CAPÍTULO 6

Conclusiones

CAPÍTULO 6. Conclusiones

6.1. Las directrices de reforma en educación superior de la UE y el contexto europeo

Es evidente que uno de los principales objetivos que se promueven desde la reforma europea es de carácter económico, ya que su principal pretensión, a partir de la Estrategia de Lisboa (Consejo Europeo de Lisboa, 2000), es ser la región más competitiva del planeta. Para alcanzar tal objetivo la Unión Europea ha impulsado diferentes acciones en materia de educación superior (ES) que a su vez marcan las reformas educativas en cada país miembro.

Principalmente, la UE ha alentado a los Estados miembros a que creen universidades excelentes para alcanzar una mayor competitividad en la *economía del conocimiento*, a saber, universidades que destaquen por su actividad investigadora, que sean capaces de atraer el talento internacional y que lideren los mejores puestos en los ránquines internacionales. Estas reformas suponen una mercantilización de la universidad porque orientan el proceso de internacionalización como una estrategia para ganar competitividad internacional.

Para ello, el incremento de los niveles de inversión en educación superior e I+D ha sido uno de los principales ejes estratégicos abordados por este organismo supranacional, al considerarlos como ámbitos esenciales para competir en la *economía del conocimiento*.

Incluso tras la crisis económica de 2008 y posterior crisis del euro de 2011, la UE ha impulsado en todo momento el aumento de inversión en estos sectores.

Con el propósito de lograr niveles de inversión propios de economías del conocimiento, la UE ha justificado que es insuficiente alcanzarlos únicamente con la aportación de los Estados, es decir, con financiación pública, y por ello, en ambos ámbitos, educación superior e I+D, se requería la participación del sector privado, pues al mismo tiempo, la escasa financiación privada europea constituía la principal diferencia con otras regiones más competitivas globalmente, como son Estados Unidos y Japón.

Entre las diferentes recomendaciones emitidas desde la UE para que los Estados miembros promuevan la inversión privada en ES, han prevalecido las orientaciones hacia el fomento de la cooperación entre universidad y empresa mediante la transferencia de resultados, como medio para generar ingresos económicos. Además, se ha justificado la necesaria participación de los estudiantes como principales beneficiarios de los estudios superiores, a través del aumento de los importes de matrícula, pero la UE siempre ha indicado que estas medidas debían ir acompañadas de adecuados sistemas de ayudas económicas a estudiantes que no pusieran en riesgo la igualdad de oportunidades.

En sus recomendaciones y con el objetivo de seguir garantizando el modelo social europeo, la UE siempre ha promovido la inversión pública como principal fuente de financiación, y que la inversión privada se utilizara como complemento de la pública.

Tras la Estrategia de Lisboa y en primera instancia para el año 2010, en relación con los objetivos económicos propuestos desde este organismo, se fijó que los Estados miembros destinaran para la ES un 2 % del PIB y para la I+D, un 3 % PIB, pero cuando finalizó el periodo de tiempo establecido, se revisaron los logros alcanzados, se amplió el horizonte hasta el año 2020 con la Estrategia Europa 2020 (Consejo Europeo de Bruselas, 2009).

Los resultados de la presente investigación constatan que los países europeos quedan lejos de alcanzar ambos objetivos. Centrándonos en el caso de la ES, de un total de 20 países europeos, solo la mitad ha conseguido aumentar su inversión total en los últimos años (2002-2016), y los países con la inversión total más elevada como porcentaje del PIB son los Países Bajos (1,7 %), Reino Unido (1,7 %) y Estonia (1,6 %) para el año 2016, presentando valores lejos del objetivo del 2 % que la UE justificaba como necesario para desarrollar una economía del conocimiento.

Los países europeos que han aumentado su inversión total en ES han seguido las recomendaciones de la UE, es decir, han optado por incrementar su inversión pública y complementarla con otras fuentes de financiación: inversión privada y/o internacional. La única excepción es el caso del Reino Unido, que ha disminuido su inversión pública e incrementado exponencialmente su inversión privada, y se caracteriza por ser el único país del estudio con un modelo de financiación de la ES que, en los últimos años, ha variado de un modelo mixto a un modelo privado, lo que puede explicarse por su acercamiento a posturas neoliberales que optan por un modelo de Estado minimalista.

El estudio muestra cómo los países europeos que han logrado mantener altos niveles de inversión pública en ES, según los resultados, alrededor del 1 % del PIB, no han privatizado sus modelos de financiación, ni han desarrollado modelos de repartición de costes. Por lo tanto, unos niveles mínimos de inversión pública en el campo de la educación superior son la mejor garantía para evitar la privatización y no interponer barreras económicas que dificulten el acceso a la ES.

Sin embargo, aquellos países que han disminuido su inversión pública o la han mantenido con niveles inferiores al 1 % del PIB, y al mismo tiempo, han incrementado su inversión privada en ES en la trayectoria de tiempo de 2002 a 2016, son los casos que destacan por privatizar su modelo de financiación y que, en mayor número, se han caracterizado por desarrollar modelos de distribución de costes.

Destacan principalmente los países denominados como PIIGS (Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España), por ser los países que más han privatizado su modelo de financiación, desviando los costes a los estudiantes mediante el aumento de tasas de matrícula, pero sin acompañar esta política con buenos sistemas de ayudas económicas a estudiantes. En consecuencia, han puesto en riesgo el acceso asequible desde el punto de vista económico a este nivel educativo.

Esta agrupación de países (PIIGS) comparten otra característica común: tras la crisis económica de 2008 y posterior crisis del euro de 2011, tuvieron que ser rescatados financieramente por la UE, aunque con diferencias notables según cada país, tal y como hemos puntualizado en nuestro estudio.

No obstante, esto nos ayuda a comprender cómo la UE, a pesar de incentivar continuamente el incremento de inversión en educación superior, como ámbito clave para el desarrollo económico y como estrategia para convertirse en la economía más competitiva del mundo, en el contexto de crisis económica, recomendó a los Estados miembros un paquete de medidas que se centraron en la contención del gasto público, como única solución para superar el declive económico, como hemos dejado patente en esta investigación. Estas medidas se basan en postulados neoliberales y, en determinados contextos de escasez económica, han tenido como resultado la privatización de la educación superior, como ha sido el caso de los PIIGS.

6.2. La influencia de la UE en el contexto español a través del Semestre Europeo

En este estudio se han analizado diferentes mecanismos desde los que la UE ejercer su influencia en el diseño de las políticas educativas nacionales. Aunque, tras investigar las reformas llevadas a cabo en el contexto español, la mayor influencia de este organismo sobre las políticas nacionales, incluidas las educativas, se ejerce tras la crisis del euro de 2011 a través del Semestre Europeo, por ello, principalmente nos centramos en resaltar el citado mecanismo y su impacto en España.

Si bien cabe resaltar que mecanismos como la *armonización* también han tenido un gran impacto en las reformas políticas de educación superior españolas, mediante la aprobación del sistema de créditos europeos, el Suplemento al título (SET) y la estructuración de

los estudios superiores en tres niveles (Grado, Máster y Doctorado). Además la UE también ha ejercido una notable influencia en el diseño de las políticas de educación superior nacionales a través del resto de mecanismos y resultado de ello es, como explicamos en el siguiente punto, la similitud entre las directrices marcadas por la UE en política educativa y las aprobadas por algunas reformas políticas españolas.

España como hemos mostrado en la investigación presentaba un crecimiento constante del PIB hasta el estallido de la crisis económica en 2008, momento en el que se produce un declive económico sin precedentes

Las primeras medidas de ajuste desarrolladas se llevaron a cabo durante los años posteriores a la crisis económica con el Gobierno del PSOE (2008-2011), pero estas no fueron suficientes, y España, al igual que Grecia, Portugal, Italia e Irlanda, volvió a tener un fuerte descenso de su economía en 2011. Esta situación llevó a dichos países (PIIGS) a generar niveles de deuda pública que no podían refinanciar sin la intervención de terceros, lo que dio lugar a la crisis del euro en 2011.

Este escenario volvía a poner en peligro la estabilidad económica de la UE y llevó a este organismo a tomar medidas más drásticas. Reformó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) estableciendo dos criterios que le permitían detectar y corregir el déficit público excesivo en los diferentes países. Ambos criterios fijaban un límite de déficit y deuda pública, que en el caso de sobrepasarse, activarían el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE).

Al mismo tiempo la mayoría de países europeos, incluida España, firmaron el denominado *Pacto Presupuestario* (Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria, TCEG) que establecía un límite de déficit estructural del 0,5 % del PIB. Este pacto incluía una reforma constitucional, que en el caso de España, se materializó en 2011 en la reformulación del artículo 135 de la Constitución Española, por el que se dispuso que la emisión de la deuda pública quedaba supeditada al margen propuesto por la UE.

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, que ganó las elecciones a finales del año anterior.

El rescate financiero a la banca española coincidió, además, con la puesta en marcha del nuevo modelo de gobernanza económica de la UE, el Semestre Europeo en 2011. Este nuevo modelo pretendía evitar el declive económico europeo y se trataba de un instrumento unilateral entre la UE y cada uno de los países europeos. Mediante el Semestre Europeo, la UE supervisaría el cumplimiento de los criterios de déficit y deuda pública establecidos, así como los presupuestos generales y las reformas políticas adoptadas por los países. Este instrumento permitía que la UE pudiera elaborar recomendaciones específicas para cada país, por si alguna de las reformas no iba en la dirección marcada

por este organismo o no servía para corregir el déficit y la deuda pública, endureciéndose en algunos casos como España, que sufría una grave situación económica.

El Semestre Europeo, aparte de ser un mecanismo de supervisión, venía acompañado de unas directrices concretas que orientaban las reformas políticas nacionales. Los tres núcleos centrales de directrices se focalizaban en políticas económicas, políticas de empleo y políticas orientadas a fomentar la competitividad y el desarrollo económico, como principales ámbitos para la recuperación económica.

La UE carecía de competencias para imponer directrices o emitir leyes en el ámbito educativo, pero con este instrumento, se introducían reformas en tres ámbitos que afectaban a la ES. En política económica, mediante el establecimiento de fuertes medidas de contención de gasto público, algunos países podían verse obligados a reducir el gasto educativo. En políticas de empleo, la UE marcaba directrices para fomentar la calidad de los sistemas de educación y formación, y 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 como ámbitos estratégico para la recuperación económica, otorgando a las universidades un papel fundamental.

Toda esta situación provocó un mayor control de la Unión Europea sobre el Estado español, no sólo de las políticas económicas, desde las que claramente se intentó aplicar medidas sustentadas en principios neoliberales, sino que además, mediante el Semestre Europeo la UE

supervisaba todas las reformas nacionales aprobadas, incluidas las educativas.

En conclusión, los acontecimientos señalados han dado lugar a un mayor control y supervisión de la UE sobre las reformas nacionales, incluidas las políticas de educación superior. De esta forma, del conjunto de mecanismos de influencia de la UE sobre el diseño de las políticas educativas citados, sin lugar a dudas, el Semestre Europeo, es el instrumento mediante el cual la UE tiene un mayor protagonismo en la imposición de determinadas directrices que marcan la política educativa en el contexto español. Además, las recomendaciones de este organismo en el ámbito económico basadas en medidas de contención y reducción del gasto público, es decir, basadas en principios neoliberales, a través de instrumentos como el Semestre Europeo facilitan su imposición en determinados contextos nacionales.

6.3. Las principales reformas políticas en España que privatizan y mercantilizan la universidad pública y su relación con las recomendaciones de la UE

Las principales reformas políticas en el contexto español que han privatizado y mercantilizado la universidad pública española han tenido lugar primordialmente a partir de la puesta en marcha del Semestre Europeo (2011), esto es, tras el estallido de la crisis económica de 2008 y la posterior crisis del euro en 2011.

En primer lugar, el PSOE con la presidencia de Zapatero fue el partido que presentó el primer Programa Nacional de Reformas (PNR)

en 2011, en el que incluyeron algunas medidas de ajuste estructural, pero principalmente, las reformas aprobadas se enfocaban al fomento de la I+D, a través de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación y la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología (2007-2015); ambas incluían reformas en el ámbito universitario encaminadas a impulsar la excelencia científica de las universidades, la transferencia del conocimiento y su competitividad internacional.

Las primeras medidas de contención de gasto público para la recuperación económica aplicadas durante el Gobierno de Zapatero, fue la Ley de Economía Sostenible (2011), mediante la que se pretendía afrontar los desequilibrios económicos y fortalecer el Estado de Bienestar. Esta ley apostaba por medidas para salir de la crisis económica que ayudaran a garantizar los sistemas públicos de sanidad, pensiones y educación, priorizando la inversión en ámbitos como la educación y la I+D. Esto quedó reflejado en el Programa de Estabilidad (2009-2013) y el RDL 8/2010, que introdujeron los primeros recortes económicos, si bien en ningún caso para el ámbito educativo, y se centraron en los salarios públicos, el sector farmacéutico, la revalorización de las pensiones y la eliminación de algunas ayudas sociales.

Anteriormente, es preciso resaltar que en 2010, el PSOE impulsó la Estrategia Universidad 2015, que destacó por potenciar la orientación de las universidades españolas hacia las líneas de reforma marcadas por la UE, centradas en crear un modelo de universidad competitivo en la era del conocimiento. Esta estrategia se alineaba con: los procesos de modernización de la universidad europea propuestos por la Comisión en su agenda educativa de 2006, *Cumplir la Agenda*

de Modernización para las Universidades: Educación, Investigación e Innovación; con el rumbo que marcó el Consejo de la Unión Europea en 2007 orientado a la modernización de las universidades y que potenciaba su excelencia, investigación y competitividad internacional; así como con la comunicación de la Comisión (2009), *Una nueva asociación para la modernización de las universidades: el Foro de la UE para el diálogo entre las universidades y las empresas*, en la que se resaltaba como punto principal para la modernización de las universidades, seguir reforzando su papel dentro del triángulo del conocimiento (educación, investigación e innovación) y, de forma prioritaria, mejorar la cooperación entre la universidad y empresa (COM [2009] 158).

En segundo lugar, fue a partir de 2011, y sobre todo durante los tres primeros años (2011, 2012 y 2013) del Gobierno del PP de Mariano Rajoy, cuando se introdujeron numerosas reformas de contención de gasto público, especialmente con la aprobación del RDL 20/2011, de medidas urgentes en materia presupuestaria para la corrección del déficit público.

En relación con la educación superior, el PP aprobó el RDL 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Este decreto supuso una mayor privatización del modelo de financiación de la ES al reducir el gasto público e incrementar la inversión privada mediante un aumento exponencial de las tasas de matrícula. Esto generó un incremento del gasto familiar, hasta situarse entre los más elevados de los países europeos, como hemos señalado anteriormente, que se agravó aún más con la

aprobación del RD 609/2013 que reformaba el sistema de ayudas económicas a estudiantes, endureciendo los requisitos para ser beneficiario y orientándolo hacia la meritocracia.

Si atendemos al panorama autonómico, como hemos constatado en esta investigación, ambos decretos se tradujeron en una mayor diferenciación de los precios públicos de grado y máster entre las comunidades autónomas, dibujando un escenario muy diferenciado y desigual. En este sentido, destacan las regiones madrileña y catalana, que presentan los precios de crédito más elevados tanto para grado como para máster, y además, son las comunidades autónomas en las que menos alumnado se beneficia de becas y, por lo tanto, en las que existe una mayor desigualdad.

El PP también aprobó el RD 420/2015 que facilitaba aún más la creación de universidades privadas, sector que ya venía creciendo en los últimos años por decretos aprobados por el PSOE, al igual que por el PP, pero desde ese momento, experimentó una enorme expansión por medio de un considerable aumento del número de universidades privadas.

En el ámbito de empleo, se aprobó el RD 43/2015, mediante el cual se facilitó que las universidades españolas pudieran modificar la estructura de sus estudios superiores, con másteres de una duración de dos años y grados de tres años. El PP justificó todas estas medidas como reformas necesarias para modernizar el sistema de educación superior y adaptarlo a las recomendaciones de la Unión Europea y al EEES, así como con el fin de mejorar su flexibilización con respecto al mundo laboral.

En términos de fomento de la competitividad y desarrollo económico, se aprobaron varias medidas para desarrollar la I+D que también afectaban al sector universitario, como la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación (2013-2020), centrada en promover la investigación científica y la incorporación de investigadores extranjeros, o las convocatorias María Maeztu (2013) y las Ayudas Beatriz Galindo (2018), entre otras.

Asimismo, el PP impulsó la *Estrategia para la Internacionalización de las Universidades Españolas* (2015- 2020) para el horizonte 2020, que se alineaba con las propuestas del EEES y de la estrategia de internacionalización de la UE, diseñada por la Comisión Europea en 2013 con el título *La enseñanza superior europea en el mundo*. Ambas estrategias suponían una mayor proyección internacional de las universidades y de su competitividad en la economía del conocimiento.

En tercer lugar, los Gobiernos del PSOE, de Pedro Sánchez en 2019 y de coalición en 2020 con Sánchez y Pablo Iglesias, presentaron los dos últimos planes nacionales de reforma en el marco del Semestre Europeo. Estos dos Gobiernos no han planteado medidas que supongan un recorte del gasto educativo, sino más bien, han adoptado medidas para intentar paliar las desigualdades que habían generado las políticas del PP en el ámbito educativo.

En lo que respecta a los Presupuestos Generales del Estado, se hizo referencia a la necesidad de dar prioridad a las partidas relacionadas con el Estado de Bienestar (educación y sanidad), así como a las inversiones productivas de la I+D+i.

Por otra parte, se aprobó una reforma del sistema de ayudas económicas, con un incremento del presupuesto y una modificación de los requisitos para ser beneficiarios, que favorecía la obtención de ayudas económicas. Asimismo, se derogó el RDL 14/2012 y con ello se eliminó el sistema de horquillas de precios públicos que había posibilitado el gran incremento de las tasas académicas, estableciendo una política de precios públicos en la que se fijaba un precio máximo del crédito al que debían ajustarse todas las CC. AA.

En resumen, todos los Gobiernos en España han mostrado su compromiso con la modernización de la universidad española y con el incremento de inversión en I+D, que aunque no han logrado aumentar, en cualquier caso, han intentado mantener, variando esta inversión desde el 1,3 % en 2011 a un 1,2 % en 2019. Los diferentes partidos políticos se han mostrado favorecedores de crear un modelo de universidad competitivo, aprobando reformas que coinciden con las directrices marcadas por la UE respecto a la mercantilización de la universidad, entre las que sobresalen la EU15 y la Estrategia de Internacionalización.

Si bien, en el ámbito de la privatización de la educación superior, encontramos enormes diferencias entre el PP y los Gobiernos del PSOE y coalición (PSOE-UP). Las directrices de la UE en el ámbito económico, como hemos señalado, se han dirigido a la contención del gasto público, pero en ningún momento ha recomendado que los Estados miembros lo hicieran en ámbitos que considera esenciales para alcanzar mayor competitividad: la educación e I+D. Pero el PP claramente ha justificado reformas que privatizan la universidad

pública como las únicas medidas posibles. En cambio PSOE y Gobierno de coalición, sus reformas en educación superior no han supuesto una privatización.

6.4. El cambio de modelo de Estado en España

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 y mercantilizaban 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.

En el caso español, el PSOE, lo mismo con Zapatero que con Sánchez y como Gobierno de coalición, a pesar de introducir algunos recortes, han justificado en todo momento salvaguardar dentro de lo po-

sible 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 ES, 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.

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 sis-

tema 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.

6.5. Contraste de hipótesis

H.1: Las reformas políticas que promueven la privatización y mercantilización de la universidad pública española recogen las directrices de la Unión Europea

En el caso de las políticas que promueven la privatización de la universidad, la UE en sus recomendaciones defiende el incremento de la inversión privada en ES, pero siempre como complemento de la inversión pública, y ha marcado las pautas para que los países miembros desarrollen modelos principalmente públicos con el propósito de garantizar el modelo social europeo. No obstante, para poder convertirse en la economía del conocimiento más competitiva del mundo, los niveles de inversión totales en ámbitos esenciales como la educación no

pueden ser alcanzados únicamente con la inversión pública y, por ello, incentiva a los Estados miembros a que incrementen sus niveles de inversión de privada.

Tal y como hemos mostrado en el Capítulo 4, teniendo en cuenta este paradigma de inversión promovido por la UE y nuestra clasificación de modelos de financiación (públicos, mixtos o privados) según el porcentaje de fuentes de financiación, podemos afirmar que el incremento de inversión privada, si se utiliza como complemento de la inversión pública, siendo esta última más elevada, y si se aseguran unos niveles mínimos, el 1 % del PIB, como hemos mostrado en nuestro estudio, no tiene por qué suponer una mayor privatización de la educación superior. De hecho, es posible alcanzar modelos de financiación públicos que contemplen tanto una fuerte inversión pública como el apoyo de la inversión privada.

Por ello, centrándonos en nuestras sociedades actuales, en las que resulta evidente que cada vez es más difícil mantener modelos de financiación de ES únicamente sustentados con fuentes públicas y que, por lo tanto, asumimos que es necesaria la inversión privada en nuestro sistema de ES, concluimos que las recomendaciones de la UE sobre el incremento de inversión privada como complemento de la pública no son recomendaciones que promuevan la privatización de la ES, sino lo que ocurre es que, en contextos de escasez de financiación pública, estas recomendaciones se convierten en escenarios de privatización, aunque esta no sea el principal objetivo de la UE.

Este ha sido el caso de los PIIGS: cuando estos países sufrieron un fuerte declive económico en los recientes contextos de crisis económica, contrayendo un gran déficit y deuda pública y haciendo peligrar los cimientos y estabilidad económica de la UE, aplicaron las recomendaciones de este organismo centradas en medidas de ajuste estructural y de contención del gasto público en el ámbito educativo, lo que tuvo como resultado la privatización del modelo de financiación de la ES.

En el caso español, podemos ver claramente como el PP en el Gobierno de Mariano Rajoy utilizó las recomendaciones de la UE de recorte del gasto público para reducir el gasto público en ES e incrementar la inversión privada, intensificando la privatización de la universidad pública. Dicho Gobierno focalizó el incremento de la inversión privada en un aumento sin precedentes de las tasas de matrícula y endureció los requisitos para beneficiarse de becas, generando con ello enormes desigualdades. Algunos autores han explicado cómo diferentes Gobiernos nacionales han usado las recomendaciones europeas como *icebreakers*, es decir, como una especie de medidas inevitables que llegan desde arriba y que facilitan así su implementación, que en otras circunstancias no hubieran podido justificarse (D' Ascanio, 2017), como claramente ha sido el caso del Gobierno del PP.

Por último, en cuanto a las políticas que promueven la mercantilización de la universidad pública, entendidas como la consideración de las IES como instituciones que contribuyen al desarrollo económico y

como componentes estratégicos para ganar competitividad en la economía del conocimiento, resulta indudable el éxito del conjunto de acciones y directrices marcadas desde la UE a tal fin.

Como hemos justificado en las conclusiones del Capítulo 3, el principal interés de Europa se ha centrado en que los países miembros inviertan en educación e I+D, para poder convertirse, conjuntamente, en la región más competitiva del mundo, como se propuso en la Estrategia de Lisboa. En este sentido las universidades han desempeñado un papel fundamental, y la UE ha marcado directrices para la reforma universitaria centradas en crear un modelo de universidad de investigación, que produzca conocimiento científico de impacto y tenga una gran visibilidad en los ránquines internacionales. Estas reformas suponen una mercantilización de la universidad porque orientan el proceso de internacionalización como una estrategia para ganar competitividad internacional.

Del mismo modo, existe una clara evidencia de que el PP, al igual que el PSOE, han aprobado reformas políticas que incluyen estas directrices. Con relación a ellas, sobresalen la *Estrategia Universidad 2015*, aprobada por el PSOE, y la *Estrategia para la Internacionalización de las Universidades Españolas (2015-2020)*, impulsada por el PP.

H.2: Las reformas políticas que privatizan y mercantilizan la universidad pública española diversifican el modelo institucional universitario y dificultan el acceso asequible a este nivel educativo.

Las reformas políticas centradas en la mercantilización en el contexto español han dado como resultado una mayor diversificación de la universidad pública española generando universidades con diferentes categorías: universidades de primera categoría que han desarrollado un modelo de universidades de élite que destacan sobre el resto por su producción científica, su atracción de talento y presencia en los ránquines internacionales; universidades de segunda categoría que despuntan en alguno de los tres indicadores mencionados, pero en menor medida que las anteriores; y universidades de tercera categoría que no destacan en dichos indicadores y que se caracterizan principalmente por ser universidades docentes.

El gran inconveniente es que el impulso de la mercantilización de la universidad pública junto con las medidas de privatización, es decir, las de reducción de gasto público e incremento de inversión privada en el contexto español, han desencadenado que las universidades de primera categoría establezcan precios de matrícula más elevados, lo que ha conducido a notables diferencias con las universidades de segunda y tercera categoría, y un mayor riesgo del acceso asequible.

El modelo de universidad de élite español ha sido adoptado principalmente por cuatro universidades públicas: Universitat Autònoma de Barcelona, Universitat de Barcelona, Universitat Pompeu Fabra y la Universidad Autónoma de Madrid. Estas universidades pertenecen a

las comunidades autónomas de Madrid y Cataluña, que son las regiones españolas que presentan las tasas económicas más elevadas del panorama nacional y, además, las que menor porcentaje de beneficiarios de becas tienen, por lo que ponen en riesgo lo estipulado en el artículo 45 de la LOU, que nadie quede excluido en el acceso a la universidad por razones socioeconómicas. Por consiguiente, es evidente que este modelo de universidad en el contexto español dificulta en mayor medida el acceso al ES, puesto que se establecen precios de matrículas más elevados y son menos los alumnos que se benefician de una ayuda económica.

Esta situación muestra cómo estas universidades de élite, cuyos títulos universitarios terminarán teniendo más valor académico que los de otras universidades en el mundo laboral, por la marca institucional de prestigio y calidad que crean, interponen más barreras al acceso de la ES, al priorizar el ingreso de aquellos estudiantes con mejores méritos y con un poder adquisitivo alto. Ello se debe a que la diferencia económica entre estudiar un grado o un máster en universidades públicas de primera categoría y estudiar el mismo grado o máster en universidades de segunda o de tercera categoría es abismal, lo que ha dado lugar a un escenario de universidades que no podemos perder de vista que son públicas y que perpetúa de un modo camuflado la estratificación social en beneficio de las personas con mayor poder económico, y en consecuencia, se quiebra el derecho a la igualdad de oportunidades y la conquista de la democratización de las universidades públicas por nuestros antecesores.

6.6. Líneas futuras de investigación

La presente investigación nos permite seguir ampliando líneas de investigación centradas en estudiar los procesos de transformación de las universidades, ya no necesariamente desde una perspectiva general, como se ha realizado en este estudio, sino en contextos más determinados. Por ejemplo, una comparación de las universidades dentro de la C. de Madrid o Cataluña, que nos ayuden a comprender mejor las características de las universidades de primera categoría en España. Así como si estas universidades disfrutaran de más fondos económicos públicos o privados, a través de proyectos de investigación u otro tipo de ayudas económicas.

Además otra de las líneas de investigación abiertas en este estudio, y es de mi interés seguir estudiando, son las políticas de rendición de cuentas y su impacto en la universidad española. Estas políticas fueron definidas en el marco teórico como una de las principales respuestas de los Gobiernos en los últimos años. Políticas que en el caso español, han sido nombradas algunas de las mismas en el análisis de reformas políticas del Capítulo 5, pero no estudiadas a fondo por las propias dimensiones de la investigación. Estas reformas se centran en el cambio de modelo asignación de fondos públicos del Estado a las IES o la introducción de mecanismos de control y evaluación de resultados, entre otros aspectos. Procesos de privatización endógena que también son determinantes para comprender las transformaciones de las universidades, al empujarlas a comportarse como empresas. De igual modo, me resulta interesante indagar sobre el impacto de estas reformas en trabajo del profesorado universitario.

Conclusions

EU guidelines for reforms in higher education and the European context

Quite evidently, one of the main objectives pursued by the European reform has been to enhance economic development, since the European Union's central claim, based on the Lisbon Strategy (2000), is for it to become the most competitive region in the world. To achieve this objective, the European Union (EU) has taken different actions in the field of higher education (HE), which in turn have influenced the educational reforms carried out in each Member State (MS).

The EU has encouraged the MS to strive for excellence in their higher education institutions in order to achieve greater competitiveness in the *knowledge-based economy*; namely, universities that stand out for their research output, attract international talent and hold the best positions in the international rankings. What these reforms involve, however, is the commoditization of higher education because they turn these internationalization processes into strategies to boost their international competitiveness.

To this end, one of the main strategies of this supranational body has been to increase investment in both higher education and R&D, considering them as the key areas which should be promoted to be able

to compete in the knowledge-based economy. Even after the financial crisis in 2008 and the eurozone crisis in 2011, the EU urged its members to continue increasing investment in these areas.

To be able to reach the investment levels that are typical of knowledge-based economies, the EU claimed that it was insufficient to target these levels with the contribution of the Member States alone, i.e., with public funding. And for this reason, the private sector was required to participate in both areas, higher education and R&D, since the main difference with other globally, more competitive regions, such as Japan and the United States, was Europe's scarce private funding.

Among the various recommendations issued by the EU for its Member States to boost private investment in higher education (HE), guidelines have prevailed towards the promotion of university-business cooperation via the transfer of research results as a means to generate income. Furthermore, the contribution of students through increased tuition fees has been justified by the fact that they are the main beneficiaries of higher education, although the EU has pointed out that, at all times, these measures had to go hand in hand with adequate student financial aid systems so as not to jeopardize equal opportunities in education.

In this sense, the EU's aim has always been to continue guaranteeing the European social model, and hence, its recommendations have been to foster public investment as the main source of funding and that private investment should be used solely as a complement to public funding.

Following the economic objectives defined in the Lisbon Strategy, the EU set a target for the year 2010 that Member States would allocate 2 % of their GDP to HE and 3 % to R&D, but when the period established ended, their achievements were reviewed, and this horizon was extended to 2020.

Our results show that European countries are nowhere near these targets. If we look at the HE area, only half of a total of 20 European countries have managed to increase their total investment in recent years (2002-2016), and the states with the highest level of investment in HE in 2016, as a percentage of GDP, are the Netherlands (1.7 %), the United Kingdom (1.7 %), and Estonia (1.6 %). These values are, nevertheless, still far from the objective of 2% that the EU deemed as necessary to be able to develop a knowledge-based economy.

The European countries which did increase their total investment in HE were those that followed the EU recommendations; in other words, they chose to intensify public investment and complement it with other sources of funding, i.e., private and/or international financing. The sole exception was the United Kingdom, which reduced its public funding while private investment augmented exponentially; therefore, the only country in our study with an HE model that has moved from a mixed publicly/privately funded system to a privately funded system in recent years. A possible explanation for this could be that it has shifted towards neoliberal principles that support a minimal state model.

But our results also show how some European countries managed to maintain high levels of public investment in HE, around 1 % of

GDP, without either privatizing their financing models or developing cost-sharing models. Thus, it can be stated that guaranteeing a minimum level of public investment in higher education is the best way to escape privatization and avoid putting up financial barriers that hinder access to college education.

In contrast, several other countries reduced their public funding levels or maintained them below 1 % of GDP while increasing private investment in HE during the period of 2002 to 2016. These countries distinguish themselves for having privatized their HE financing systems, most of them also developing cost distribution models.

Within this group are the countries known as PIIGS (Portugal, Italy, Ireland, Greece, and Spain), which stand out for having privatized their financing systems most significantly, mainly by increasing tuition fees, thereby diverting the costs to students. However, this policy was not followed by effective financial aid systems for students, and consequently, they put young people's affordable access to college at risk.

The PIIGS have another feature in common: after the financial crisis in 2008 and the subsequent eurozone crisis in 2011, the banking systems of these MS had to be bailed out by the EU, although under considerably different conditions depending on each country, as we have already pointed out earlier along this study.

The above reference to recent events helps us understand why the EU, despite its continuous encouragement to increase investment in higher education, as a crucial area for economic development as well as a key strategy for the EU to become a globally competitive

economy, recommended a package of measures that aimed at restraining public expenditure, as the only solution for MS to overcome the severe economic downturn they were undergoing, as we have shown in this research. These measures are based on the neoliberal ideology and in contexts of economic shortage, they have led to the privatization of higher education, as has been the case with the PIIGS.

The influence of the EU on Spain through the European Semester

In this study, different mechanisms have been analyzed from which the UE exerts its influence on the design of national educational policies. Although, after investigating the reforms carried out in the Spanish context, the greatest influence of this body on national policies, including education, is exerted after the euro crisis of 2011 through the European Semester, for this reason, we mainly focus in highlighting the aforementioned mechanism and its impact in Spain.

Although it should be noted that mechanisms such as harmonization have also had a great impact on the reforms of Spanish higher education policy, through the approval of the European credit system, the Diploma Supplement (SET) and the structuring of higher education in three levels (Degree, Master and Doctorate). In addition, the UE has also exerted a notable influence on the design of national higher education policies through the rest of mechanisms and the result of this is, as we explain in the next point, the similarity between the

guidelines set by the EU in educational policy and those approved by some Spanish political reforms.

As shown by this research, Spain had a steady GDP growth until the 2007-2008 financial crisis broke out and a sharp economic decline of unprecedented scope followed.

The first package of adjustment measures adopted by Spain was implemented by the PSOE (*Partido Socialista Obrero Español*, Spanish Socialist Workers' Party) government during the years following the financial crisis (2008-2011). However, these measures were insufficient, and in the same way as Greece, Portugal, Italy, and Ireland, Spain suffered another substantial decline in its economy in 2011. All this resulted in high levels of public debt, which these countries (PIIGS) were not able to refinance without third party intervention and caused a debt crisis known as the *eurozone crisis* in 2011.

This scenario of sovereign debt crisis once again jeopardized the EU's financial stability, and as a consequence, more radical measures had to be introduced. The European Stability and Growth Pact (SGP) was reformed by establishing two criteria that enabled the EU to detect and wipe out excessive government deficits: the Member States had to comply with both a deficit and public debt limit, and in the event of them being exceeded, the Excessive Deficit Procedure (EDP) was activated.

Simultaneously, most European countries, including Spain, signed the Treaty on Stability, Coordination and Governance of Economic and Monetary Union (TECG), known as the *Fiscal Compact*, which

implemented a new budget rule that set the maximum limit of structural deficit at 0.5 % of GDP. This rule had to be enshrined in the EU countries' constitution, which in the case of Spain, led to the reformulation of Article 135 of the Spanish Constitution in 2011, establishing that the issuance of public debt was subject to the margin proposed by the EU.

As of 2011, Spain exceeded the EU's limits regarding deficit and public debt, which forced the country to adopt more severe corrective measures than other countries that did not exhibit such high levels. This episode of grave economic crisis ended up with Spain formally requesting financial assistance in 2012 under the Popular Party's (PP) mandate with Mariano Rajoy, who had won the elections the previous year.

The financial rescue of Spanish banks came along with the implementation of the European Semester in 2011, a new model of socioeconomic governance for the EU. This new framework seeks to prevent economic decline within EU borders and to provide a unilateral instrument between the EU and each Member State. Through the European Semester, the EU monitors compliance with the established criteria of deficit and public debt, as well as the national budgets and political reforms planned by the MS. This instrument allows the EU to draw up specific recommendations for each country if any of their reforms do not go in the direction set by the EU or do not serve to correct their deficit and public debt. These recommendations became tougher for some cases, such as Spain, which was suffering from severe economic hardship.

Apart from being a monitoring mechanism, the European Semester includes specific guidelines that apply to the national policy reforms. Its three main sets of guidelines focus on economic policies, employment policies and policies to promote competitiveness and economic development, as the principal areas for achieving economic recovery.

The EU did not have the power to impose directives nor to issue laws in the field of education, but with this tool, reforms were introduced in the three areas affecting HE. With regards to the economy, tough measures were introduced to restrain public spending, which meant that some countries could be required to reduce their educational spending. As for employment policies, the EU established guidelines to promote the quality of education and training systems in order to make them more flexible and adapt them to the business world and labor demands. And finally, in terms of policies to boost economic growth, the European decision-making bodies recognized and prioritized R&D&I as a strategic area for achieving economic recovery, and universities had a key role to play in it.

This whole new set of EU policy guidelines gave the EU greater control over the Spanish State, and not only its economic policies, on which it clearly tried to impose measures based on neoliberal economic principles, but also, through the European Semester, the EU supervised all the national reforms being planned, including the educational ones.

In conclusion, the above developments resulted in the EU controlling and monitoring national reforms more than before, including HE policies. The recommendations of the EU in the

economic sphere are based on austerity measures to contain and reduce public spending, which are in fact based on neoliberal economic principles that, via mechanisms such as the European Semester, give this supranational body a greater role and make it easier to impose its ideas in certain national contexts.

Spain's main policy reforms that privatizing and commoditizing public universities, and their connection with EU recommendations

The main political reforms in the Spanish context that have privatized and commoditized the Spanish public universities have mainly occurred after the launch of the European Semester (2011), that is, after the outbreak of the 2008 economic crisis and the subsequent euro crisis in 2011.

The first party to launch a National Reform Program was the PSOE in 2011, with Zapatero as prime minister. Several structural adjustments formed part of this plan, but most of the reforms put in place focused on promoting R&D, basically through the Law of Science, Technology and Innovation and the National Strategy for Science and Technology (2007-2015); both of them promoted developments in the higher education sector and aimed to achieve scientific excellence in universities as well as boosting knowledge transfer and international competitiveness.

One of the first measures of restraint on public spending adopted by Zapatero's government, as an anchor for economic recovery, was the Sustainable Economy Law (2011), which sought to address the

country's economic imbalances and to strengthen the Welfare State. This law introduced several courses for action to overcome the economic and financial crisis which would also help to guarantee the public health, pension, and educational systems, and prioritized investment in areas such as education and R&D. This was reflected in the Stability Program (2009-2013) and the Royal-Decree-Law 8/2010, through which the first spending cuts came into effect, although they did not impinge on the education sector; instead, the cuts affected the public sector wages, the pharmaceutical industry, the revaluation of pensions, and certain social aids were eliminated.

It should also be highlighted that in 2010, the PSOE launched the University Strategy 2015, which was a government initiative that stood out for strengthening the new orientation of Spanish universities towards the reform guidelines set by the EU, which were directed at creating a competitive model of university education for the knowledge-based economy. This strategy was aligned with two European Commission (EC) proposals in its 2006 education agenda to restructure and modernize EU universities. One set of actions recommended by the EC was put forward in its communication *Delivering on the modernisation agenda for universities: education, research and innovation*, which followed the course set by the Council of the European Union in 2007 whose aim was to modernize universities, enhance their areas of excellence and research and promote international competitiveness. Another set of recommendations was published in its 2009 communication, *A new partnership for the modernization of universities: the EU Forum for*

Dialogue between Universities and Business (COM [2009] 158), whose main target for the modernization of universities was to strengthen their role within the knowledge triangle (education, research and innovation) and which gave priority to forging closer cooperation between universities and business.

Secondly, from 2011 onwards, and especially during the first three years (2011-2013) of the PP (*Partido Popular*, People's Party) government with Mariano Rajoy, numerous reforms were put in place to curb public spending. The Royal-Decree-Law (RDL) 20/2011, which introduced urgent budgetary measures to correct the excessive public deficit, is particularly noteworthy in this regard.

Concerning higher education, the PP government passed the RDL 14/2012, with which it took urgent steps to streamline public spending in the education sector. This decree implied further privatization of the HE funding model since it reduced public expenditure whilst increasing private investment through an exponential rise in university tuition fees. This led to Spanish families spending more on higher education, even reaching the highest levels in Europe, as pointed out before. This situation was further aggravated with the enforcement of the RD 609/2013 which changed financial aid schemes for students, making requirements for eligibility stricter and according to meritocratic principles.

If we look closer at the regional state of affairs, as confirmed by this research, both decrees resulted in a greater difference among the Spanish autonomous communities in the public university tuition fees for Bachelor's and Master's degrees, showing a very diverse and

unbalanced scenario. In this respect, Madrid and Catalonia stand out. In these regions, students not only pay the highest price per credit for both Bachelor's and Master's degrees courses, but there also fewer students who can benefit from scholarships and, therefore, greater inequality in higher education exists in both of these regions.

In addition, the PP also passed the Royal Decree (RD) 420/2015, which facilitated even more the creation of private universities. The sector had already been growing steadily during the previous years because of the decrees approved by both the PSOE and the PP, but it was in fact from that moment on that Spain's private HE sector expanded at a faster pace leading to a considerable rise in the number of private HE institutions.

In terms of employment, the RD 43/2015 was passed, which made it easier for Spanish universities to modify the structure of their higher education courses, with Master's degrees lasting for two years and Bachelor's degrees up to three years. The PP government justified all these measures as being necessary reforms with which to modernize the Spanish HE system and adapt it to the recommendations of the European Union and the European Higher Education Area (EHEA), as well as to make it more flexible for the world of work.

With regards to promoting competitiveness and economic development, several measures were introduced to boost R&D that also affected the HE sector, such as the Spanish Strategy for Science, Technology, and Innovation (2013-2020), which focused on fostering scientific research, attracting foreign researchers, or promoting grants,

such as the María Maeztu (2013) and Beatriz Galindo (2018), among other lines of action.

Similarly, the PP launched the *Strategy for the Internationalization of Spanish Universities* (2015-2020) for Horizon 2020, which was aligned with the EHEA's proposals and the EU internationalization strategy, *European Higher Education in the World*, designed by the European Commission in 2013. Both strategies boosted the international projection of universities and their competitiveness in the knowledge economy.

Thirdly, the PSOE governments, with Pedro Sánchez in 2019 and then the 2020 PSOE coalition with Unidas Podemos (UP), the political party led by Pablo Iglesias, introduced the last two national reform plans within the framework of the European Semester. Neither of these governments have proposed measures to cut educational spending, but instead, they have adopted policies with the purpose of mitigating the inequalities created by the PP policies in the area of education.

As to the General State Budget, it was declared that the areas that needed to be given priority were the Welfare State (education and health) and also productive investments in R&D&I.

Additionally, a reform of the student financial aid system was introduced by raising the budget ceilings for student aids and modifying the requirements needed to become a beneficiary, thus making it easier to receive them. Along the same lines, the RDL 14/2012 was repealed, thereby putting an end to the public system of price ranges that had led to an overall increase in tuition fees, and implementing a public pricing policy, currently in force, which

established a maximum tuition fee per credit to which all the autonomous communities have had to adjust.

In short, all the governments in Spain have shown they are committed to modernizing Spanish universities and to boosting investment in R&D, which they have at least tried to maintain, although they have not managed to do so, the R&D investment level varying from 1.3% in 2011 to 1.2% in 2019. The various political parties have also favored creating a competitive university model, pushing through reforms that followed the guidelines set by the EU regarding the commodification of higher education, among which the EU15 Strategy and the Internationalization Strategy stand out.

Nevertheless, there are huge differences between the PP and the PSOE and coalition governments (PSOE-UP) when it comes to the privatization of higher education. As already pointed out before, the EU guidelines in the economic field have aimed at restraining public expenditure, but at no time has this body recommended that the Member States cut public spending in areas that are considered essential for achieving greater competitiveness: education and R&D. But while the PP has clearly justified reforms that privatized the university sector as the only possible measures to be taken to keep public spending down, the education reforms introduced by the PSOE and the coalition government have not led to further privatization.

The new State model in Spain

According to our analysis, it was from 2011, with the establishment of the European Semester and under the contextual

conditions described earlier, that Spain began adopting political reforms which exhibited a growing tendency towards a neoliberal ideology, dismantling the Welfare State model and developing policies that privatized the university sector and commodified the Spanish public HE system, especially and decisively during Mariano Rajoy's PP government (2012-2018).

The EU's new directions in the economy, framed within the European Semester and based on neoliberal principles, aimed at achieving a minimal state model where public spending had to be reduced as much as possible to avoid slipping into a deficit. However, at the national level, political parties were free to make timely economic cuts in any sector they considered it necessary to do so.

In the case of Spain, whether it was with Zapatero or Sánchez or the coalition, the PSOE governments have always advocated that the Welfare State should be safeguarded as much as possible, even when introducing certain cuts, and they have aimed to maintain the public health, education, and pension systems, as has been defended by Keynesian Economics.

By contrast, following Spain's second economic decline in 2011, along with EU's introduction of tougher measures and the PP's victory in the elections with Mariano Rajoy, a set of political reforms started being implemented, which involved moving closer to the principles of minimal state intervention and the guidelines laid down by the EU in this regard. The basis for these measures was economic austerity, reducing public spending and increasing private investment, even in areas such as HE. This reform package, which was in line with the EU

neoliberal political agenda, was considered as being the best solution for a faster economic recovery and development. All of this led to a shift in the state model in Spain towards the minimalist state concept.

Also, during the PP government (2012-2018), policy reforms were adopted that led to strengthening the model of the State as evaluator. We are here referring to policies based on accountability which have, likewise, been promoted from the supranational level. Specifically, recommendations were made by the EU concerning the need for accountability and the introduction of a mechanism whereby the funding of higher education institutions (HEIs) would be linked to their performance (COM [2011] 567). In particular, the most notable reform in the Spanish context is the Law 19/2013 on Transparency, Access to Public Information and Good Governance, enacted by the PP, which intensified the accountability of the public system, including public universities. This law incorporated instruments for planning and assessing the degree of compliance with the established objectives.

Finally, regarding the development of a competition state model, one of the EU's main recommendations to the Member States has been to increase investment in strategic areas – education and R&D – to build a knowledge society and boost competitiveness. On the basis of the European Semester, these guiding principles have had a decisive influence on national contexts and have provided the basic ingredients for economic recovery, and both the PSOE and PP have been inclined towards these types of reforms.

Hypothesis testing

H.1: The policy reforms that promote the privatization and commodification of the Spanish public higher education system adhere to the European Union guidelines

Regarding policies that foster the privatization of the university system, the EU recommended that Member States increased their private funding for HE, but always as a supplement public funding; that is, the EU set guidelines for MS to develop primarily public HE models with the objective of guaranteeing the European social model. However, in order to become the most competitive knowledge-based economy in the world, desirable total investment levels in key areas such as education cannot be reached with public investment alone and, therefore, the EU has encouraged the Member States to mobilize private investment.

With respect to this investment paradigm established by the EU, as we have demonstrated earlier in chapter 4 with our classification of financing models (public, mixed or private) according to the percentage of funding sources, we can affirm that if private investment is used as a supplement to public investment, of which the latter should be higher, and if minimum investment levels are guaranteed, at 1% of the GDP, further privatization of higher education need not occur. In fact, it is feasible to achieve a public funding system that includes both options, i.e., strong public investment supported by private investment.

Thus, if we look at today's society, where it is evident that it is increasingly difficult to maintain HE financing models based solely on public sources and, for this reason, we accept that private investment

is necessary for our HE system, we can conclude that the EU's recommendations for increasing private investment as a supplement to public investment are not instructions to privatize higher education, but rather, what actually happens is that in contexts where public financing is scarce, these recommendations can lead to scenarios of privatization, even though this is not the primary objective of the EU.

This is what occurred with the PIIGS: due to the sharp economic decline they suffered as a consequence of the financial crisis, they incurred a large deficit and public debt, jeopardizing the foundations and economic stability of the EU, and hence, followed the advice of this decision-making body on structural adjustments and restraining public expenditure in the field of education, which led to the privatization of the HE financing model.

As far as Spain is concerned, we can clearly see how Mariano Rajoy's PP government used the EU recommendations to curtailing public spending to justify reducing it in HE and increasing private investment, which resulted in the privatization of the Spanish public university system. This government managed to increase private funding through an unprecedented rise in tuition fees and by tightening the requirements for scholarships, which generated huge inequalities. Indeed, some authors have argued that different national governments have used the EU recommendations as *icebreakers*; that is to say, as almost inevitable measures coming from above, which in other circumstances could not have been justified, facilitating their implementation (D' Ascanio, 2017), as has clearly been the case of the PP government.

Finally, in terms of policies that promote the commodification of the public university system, where HEIs are considered as organizations that contribute to economic development and as strategic components to gain competitiveness in the knowledge-based economy, the actions and guidelines established by the EU to this end have undoubtedly been successful.

As explained earlier in the conclusions of chapter 3, Europe's main concern has been that the MS spend more on education and R&D for it to become the world's most competitive region, as outlined in the Lisbon Strategy. In this sense, universities have played a key role, and the EU has drawn up guidelines for restructuring the university system, which focus on creating a model of a research university that produces powerful scientific knowledge and is also highly visible in international rankings. These reforms involve commodifying higher education since they consider the internationalization process as a strategy to gain international competitiveness.

Similarly, there is clear evidence that both the PP and the PSOE have approved policy reforms that took in mind these guidelines. The ones that stand out in this regard are the *University Strategy 2015*, developed by the PSOE, and the *Strategy for the Internationalization of Spanish Universities (2015-2020)*, launched by the PP.

H.2: Policy reforms that privatize and commodify the Spanish public university system hinder access to affordable university education

The outcome of the policy reforms aimed at commodifying HE in Spain has been a greater diversity of higher education institutions in the Spanish public university system, creating universities with different categories: *first category universities* which have developed a model of elite universities that stand out from the rest because of their research output and their ability to attract talent; *second category universities* which are notable in some of the indicators studied (internationalization and ability to attract talent), but to a lesser extent than the previous ones; and *third category universities* that are not prominent in any of these indicators and are mainly characterized by being teaching universities.

One major drawback of all this has been that the push to commodify the public higher education system together with privatization measures, i.e., those reducing public spending and increasing private investment, induced first category universities to set higher tuition fees, which has meant significant differences with second and third category universities.

The Spanish elite university model has been adopted by four public universities: the Autonomous University of Barcelona, the University of Barcelona, Pompeu Fabra University, and the Autonomous University of Madrid. These universities belong to the autonomous communities of Madrid and Catalonia, which are, currently, the Spanish regions with the highest tuition fees at national level and, what

is more, they have the lowest percentage of scholarship recipients. So, they put at risk what is stipulated in article 45 of the LOU, that no one is excluded from access to the university for socioeconomic reasons. Therefore, it is clear that this university model in the Spanish context makes access to HE difficult, on account of the higher tuition fees and the fact that few students benefit from financial aid.

This has created a scenario in which elite universities, whose degrees will end up having greater academic value in the labor market than those of other universities, thanks to the institutional brand of prestige and quality they produce, are putting up barriers that hinder access to HE, by prioritizing the entry of students judged to be the most deserving and with a higher purchasing power. In fact, the huge economic gap between taking a Bachelor's degree or a Master's degree at a first category university and taking the same degrees at a second or third category one has given rise to a university system, whose institutions we should not forget are public, which perpetuates, albeit in a camouflaged way, social stratification, benefiting those people with greater economic power. Consequently, it destroys citizens' right to equal opportunities in education, as well as the democratization of public universities that our predecessors fought for.

Future lines of research

This study invites us to continue developing its lines of research in that the transformation processes of universities do not necessarily have to be explored solely from a general perspective, as we have done in this study, but can be analyzed in more specific contexts. For

example, a comparison could be made of the universities within the regions of Madrid or Catalonia, which would help us to better understand the characteristics of Spain's top universities, and also whether these universities enjoy more public or private funding than others, through research projects or other types of financial support.

Another line of research opened up by this study, and which I am interested in pursuing, is the study of the accountability policies in Spain and their impact on Spanish universities. These policies have been described in the theoretical framework chapter of this thesis as some of the key effective responses of governments in recent years. In the case of Spain, some of these policies were mentioned in the analysis of policy reforms in chapter 5, but were not studied in depth due to the dimensions of the research. These reforms focus on the changes made in the way public funds are transferred from the government to the HEIs or on the introduction of mechanisms for monitoring and assessing results, among other aspects. These processes of endogenous privatization are also essential for understanding the transformation of universities since they push these organizations to behave like companies. Likewise, it would be interesting to explore how these reforms have affected the work of university professors.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Referencias bibliográficas

- Alcántara, A. (2006). Tendencias mundiales en la educación superior: el papel de los organismos multilaterales. *Revista Inter Ação*, 31(1), 11-33. <http://flacso.redelivre.org.br/files/2012/07/714.pdf>
- Anghel, B., Cabrales, A., Güell, M., y Viola, A. (2017). Un análisis de modelos para financiar la educación terciaria: descripción y evaluación de impacto. *Documento de Trabajo*, 09. <http://documentos.fedea.net/pubs/dt/2017/dt2017-09.pdf>
- Ardila-Muñoz, J. (2016). Movilidad estudiantil: entre la intención de integración de la educación superior y su mercantilización. *Quaestiones Disputatae: temas en debate*, 9 (18), 89-109. https://www.researchgate.net/publication/315756788_Movilidad_Estudiantil_Entre_la_Intencion_de_Integracion_de_la_Educacion_Superior_y_su_Mercantilizacion
- 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 TENERIFE <https://riull.ull.es/xmlui/handle/915/12640>
- Avendaño Castro, W. R., y Guacaneme Pineda, R. E. (2016). Educación y globalización: una visión crítica. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 16(30), 191-206. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-89532016000100014&lng=en&tlng=e
- Ball, S. J. (2002). Grandes políticas, un mundo pequeño: Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En M. Narodowski, M. Nores y M. Andrada (comps) *Nuevas tendencias en*

- políticas educativas: Estado, mercado y escuela* (pp. 103-128). Argentina: Ediciones Juan Granica.
- Ball, S. J. (2014). Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política Educativa. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22(41), 1-17. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n41.2014>
- Ball, S., y Youdell, D. (2008). Privatización encubierta en la educación pública. En *V Congreso Mundial Internacional de la Educación*. [http://www.unionferroviaria.uy/wp-content/uploads/2017/04/Ball S. y Youdell D. 2008 La privatizaci%C3%B3n encubierta en la educaci%C3%B3n p%C3%ABlica1.pdf](http://www.unionferroviaria.uy/wp-content/uploads/2017/04/Ball_S._y_Youdell_D._2008_La_privatizaci%C3%B3n_encubierta_en_la_educaci%C3%B3n_p%C3%ABlica1.pdf)
- Banco Mundial. (Ed.). (1995). *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Banco Mundial. <https://www.ses.unam.mx/curso2014/pdf/BMEnsenanza.pdf>
- Bellod Redondo, J. F. (2016). PIGS: austeridad fiscal, reformas estructurales y crecimiento potencial. *Revista de economía mundial*, (43), 161-177. <https://www.redalyc.org/pdf/866/86647324008.pdf>
- Bentancur, N. (1997). El Estado Evaluador como nueva forma de relacionamiento Estado-Universidades. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (10), 117-131. <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/383>
- Blanco, I., y Gomà, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Gestión y política pública*, 12(1), 5-42. <https://www.redalyc.org/pdf/133/13312101.pdf>
- Bonal, X. (2009). La educación en tiempos de globalización: ¿quién se beneficia? *Educação & Sociedade*, 30(108), 653-671. https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302009000300002&script=sci_arttext

- Bonal, X., Tarabini-Castellani, A., y Verger, A. (2007). La educación en tiempos de globalización: nuevas preguntas para las ciencias de la educación. En X. Bonal, A. Tarabini-Castellani, y A. Verger (Comps.), *Globalización y educación. Textos fundamentales*, (pp.13-35). Argentina: Miño y Dávila.
- Bricall, I., 2000. Informe Universidad 2000. https://www.observatoriuniversitari.org/es/files/2014/05/Bricall_JM-2000-Informe-Universidad-2000.pdf
- Brunet Icart, I., y Altaba Dolz, E. (2010). *Reformas educativas y sociedad de mercado*. España: Laertes Educación.
- Brunner, J. J., Labraña, J., Ganga, F., y Rodríguez-Ponce, E. (2019). Circulación y recepción de la teoría del “capitalismo académico” en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(79). <https://doi.org/10.14507/epaa.27.4368>
- Brunner, J. J., Vargas, J. R. L., Ganga, F., y Rodríguez-Ponce, E. (2019). Teoría del capitalismo académico en los estudios de educación superior. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 21(1), 1-13. <https://redie.uabc.mx/redie/article/view/3181>
- Burbules, N. C. y Torres, C. A. (2005). Introducción. En Burbules, N. C. y Torres, C. A (coord.) *Globalización y educación: manual crítico* (pp. 7-30). España: Editorial Popular.
- 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, Extraordinario 2017*, 107-122. <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. <http://resu.anuies.mx/ojs/index.php/resu/article/view/1403>

- Carrasco-González, A. (2021) Privatizing trends in the financing model for Higher Education in European countries, and putting affordable access at risk. *Revista Española de Educación Comparada*, (37), 211-233. <http://revistas.uned.es/index.php/REEC/article/view/28047>
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. (2007/C 303/01). Diario Oficial, serie C, número 303, de 14 de diciembre de 2007. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:303:FULL&from=EN>
- Chang Castillo, H. G. (2010). El modelo de la triple hélice como un medio para la vinculación entre la universidad y empresa. *Revista Nacional de administración*, 1(1), 85-94. <https://revistas.uned.ac.cr/index.php/rna/article/view/286>
- Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Universitario Español (2013). Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español en 2013. <https://www.usc.es/export9/sites/webinstitucional/gl/web/descargas/propuestas-reforma.pdf>
- Comisión Europea (1995). Libro Blanco sobre Educación y Formación. Enseñar y aprender: hacia la sociedad cognitiva. COM/95/590 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1590597790396&uri=CELEX:51995DC0590>
- Comisión Europea (2002). Educación y Formación en Europa: sistemas diversos, objetivos compartidos para 2010. Programa de trabajo sobre los futuros objetivos de los sistemas de educación y formación. http://www.educaragon.org/files/educacion_y_formacion_2010.pdf
- Comisión Europea (2002). Educación y formación en Europa: sistemas diversos, objetivos compartidos para 2010. Programa de trabajo sobre los futuros objetivos de los sistemas de educación y formación. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. http://www.educaragon.org/files/educacion_y_formacion_2010.pdf

Comisión Europea (2004). Sistema europeo de transferencia y acumulación de créditos (ECTS). Características esenciales. Comunidades Europeas, Luxemburgo.

https://www.uaoceu.es/sites/default/files/calidad/normativa-universitaria/europa/ue_sistema_europeo_transferencia_acumulacion_creditos.pdf

Comisión Europea (s.f.). El Semestre Europeo.

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_es

Comisión Europea, EACEA, Eurydice (2017). Sistemas nacionales de tasas y ayudas a los estudiantes en la educación superior europea – 2017/18.

Datos y cifras de Eurydice. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c052429f-b92e-11e7-a7f8-01aa75ed71a1/language-es>

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, del 10 de mayo de 2006. Cumplir la agenda de modernización para las universidades: educación, investigación e innovación. COM (2006) 208 final-

no publicada en el Diario Oficial. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0208:FIN:ES:PDF>

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 7 de diciembre de 2005. Informe provisional sobre el seguimiento de la reunión informal de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Hampton Court. COM (2005) 645 final-

no publicada en el Diario Oficial. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0645:FIN:ES:PDF>

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, el 8 de septiembre de 2006. Eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación. COM (2006) 481 final-

no publicada en el

Diario Oficial. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0481:FIN:ES:PDF>

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, el 10 de mayo de 2006. Cumplir la agenda de modernización para las universidades: educación, investigación e innovación. COM (2006) 208 final- no publicada en el Diario Oficial. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0208:FIN:ES:PDF>

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, el 8 de septiembre de 2006. Eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación. COM (2006) 481 final- no publicada en el Diario Oficial. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0481:FIN:ES:PDF>

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, el 12 de noviembre de 2007. Facilitar el aprendizaje permanente para fomentar el conocimiento, la creatividad y la innovación. COM (2007) 703 final- no publicada en el Diario Oficial. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0703:FIN:ES:PDF>

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, del 12 de enero de 2011. Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento: anticipo de la respuesta global de la UE a la crisis. COM (2011) 11 final- no publicada en el Diario Oficial. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fb5c4bad-c696-4c79-9d73-c1b65e261655.0014.03/DOC_1&format=PDF

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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0567&from=FR>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, el 30 de mayo de 2017. Sobre una agenda renovada de la UE para la educación superior. COM (2017) 247 final-no publicada en el Diario Oficial. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0247&from=EN>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, el 16 de diciembre de 2008. Un marco estratégico actualizado para la cooperación en el ámbito de la educación y la formación. COM (2008) 865 final- no publicada en el Diario Oficial. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/ES/1-2008-865-ES-F1-1.Pdf>
- 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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0567&from=ES>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 11 de julio de 2013. La educación superior europea en el mundo. COM (2013) 499 final- no publicada en el Diario Oficial <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0499&from=EN>

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, del 7 de diciembre de 2016. Mejorar y modernizar la educación. COM (2016) 941 final- no publicada en el Diario Oficial. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0941&from=ES>

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, del 30 de mayo de 2017. Sobre una agenda renovada de la UE para la educación superior. COM (2017) 247 final- no publicada en el Diario Oficial. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0247>

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, el 6 de octubre de 2010. Iniciativa emblemática de Europa 2020. Unión por la innovación. COM (2010) 546 final- no publicada en el Diario Oficial. https://www.conselleriadicenda.es/documents/10433/33435/IE_1-7_COM_x2010x_546_Final_x06.10.2010.pdf/c5c4f38e-07e6-41cb-a643-5abb3bc21a38

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, el 15 de septiembre de 2010. Juventud en Movimiento. Una iniciativa destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la Unión Europea. COM (2010) 477 final- no publicada en el Diario Oficial. https://www.conselleriadicenda.es/documents/10433/33435/IE_2-7_COM_x2010x_477_Final_x15.09.2010x.pdf/887043ce-0b83-4a08-a263-2ff98e69a431

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, el 26 de agosto de 2010. Una Agenda Digital para Europa. COM (2010) 245 final- no publicada en el Diario Oficial.

https://www.conselleriadefacenda.es/documents/10433/33435/IE_3-7_COM_x2010x_245_Final-2_x26.08.2010x.pdf/44f8494c-f6fe-4d31-9cbb-8b577df7cb2e

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, el 26 de enero de 2011. Una Europa que utilice eficazmente los recursos – Iniciativa emblemática con arreglo a la Estrategia Europa 2020. COM (2011) 21 final- no publicada en el Diario Oficial. https://www.conselleriadefacenda.es/documents/10433/33435/IE_4-7_COM_x2011x_21_Final_x26.01.2011x.pdf/daeb8b85-67e7-48ee-8d43-634c1e373d69

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, el 28 de octubre de 2010. Una política industrial integrada para la era de la globalización: poner la competitividad y la sostenibilidad en el punto de mira. COM (2010) 614 final- no publicada en el Diario Oficial. https://www.conselleriadefacenda.es/documents/10433/33435/IE_5-7_COM_x2010x_614_Final_x28.10.2010x.pdf/cedcd4de-1a21-4cc5-8bd8-c0721b1dbb19

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 23 de noviembre de 2010. Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea de cara al pleno empleo. COM (2010) 682 final- no publicada en el Diario Oficial. https://www.conselleriadefacenda.es/documents/10433/33435/COM_x2010x_682_final_x23.11.2010x.pdf/51263f5b-3d66-42fd-8f2d-1d2ee2792800

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, el 16 de diciembre de 2010. La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial COM (2010) 758 final- no publicada en el Diario Oficial.

https://www.conselleriadefacenda.es/documents/10433/33435/IE_7-7_COM_x2010x_758_Final_x16.12.2010x.pdf/46b57914-596f-48de-ac28-e2299775379f

Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 2 abril de 2009. Una nueva asociación para la modernización de las universidades: el Foro de la UE para el diálogo entre las universidades y las empresas. COM (2009) 158 final- no publicada en el Diario Oficial. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0158:FIN:ES:PDF>

Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2003. Invertir eficazmente en educación y formación: un imperativo para Europa. COM (2002) 779 final- no publicada en el Diario Oficial. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0779&from=ES>

Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2003. Invertir eficazmente en educación y formación: un imperativo para Europa. COM (2002) 779 final- no publicada en el Diario Oficial. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0779&from=ES>

Comunicación de la Comisión, de 11 de septiembre de 2002. Más investigación para Europa. Objetivo: 3 % del PIB. COM (2002) 499 final- no publicada en Diario Oficial. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0499:FIN:ES:PDF>

Comunicación de la Comisión, de 20 de abril de 2005. Movilizar el capital intelectual de Europa: crear las condiciones necesarias para que las universidades puedan contribuir plenamente a la Estrategia Lisboa. COM (2005) 152 final- no publicada en el Diario Oficial. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0152:FIN:ES:PDF>

Comunicación de la Comisión, de 20 de abril de 2005. Movilizar el capital intelectual de Europa: crear las condiciones necesarias para que las universidades puedan contribuir plenamente a la estrategia de Lisboa. COM (2005) 152 final- no publicada en el Diario Oficial. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0152:FIN:ES:PDF>

Comunicación de la Comisión, de 20 de noviembre de 2002. Puntos de referencia europeos en educación y formación: seguimiento del Consejo Europeo de Lisboa. COM (2002) 629 final- no publicado en el Diario Oficial. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0629:FIN:ES:PDF>

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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=ES>

Comunicación de la Comisión, de 5 de febrero de 2003. El papel de las Universidades en la Europa del conocimiento. COM (2003) 58 final- no publicada en el Diario Oficial. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52003DC0058>

Comunicación de la Comisión, el 3 de marzo de 2010. Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM (2010) 2020 final- no publicado en el Diario Oficial. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=ES>

Comunicado de la Conferencia de Ministros Europeos responsables de Educación Superior en Bergen, de 19 y 20 de mayo de 2005. *Comunicado de Bergen, 2005. El Espacio Europeo de Educación Superior-Alcanzando las metas.*

http://institucional.us.es/ees/formacion/Bergen_Comunicado-esp.pdf

Comunicado de la Conferencia de Ministros Europeos responsables de Educación Superior en Londres, 17 y 18 de mayo de 2007. *Comunicado de Londres, 2006. Hacia el Espacio Europeo de Educación superior: respondiendo a los retos de un mundo globalizado.*

<http://www.aneca.es/Actividad-internacional/Documentos-internacionales-de-referencia/Comunicados-de-los-ministros-europeos>

Comunicado de la Conferencia de Ministros Europeos responsables de Educación Superior, Lovaina / Louvain-la-Neuve, el 28 y 29 de abril de 2009. *Comunicado de Lovaina, 2009. El proceso de Bolonia 2020-El Espacio Europeo de Educación Superior en la nueva década.*

<http://www.aneca.es/Actividad-internacional/Documentos-internacionales-de-referencia/Comunicados-de-los-ministros-europeos>

Comunicado de la Conferencia de Ministros Europeos responsables de Educación Superior, París el 24 y 25 de mayo del 2018.

<https://www.unibasq.eus/wp-content/uploads/2017/10/Par%C3%ADs-1.pdf>

Comunicado de la Conferencia de Ministros responsables de la Educación Superior, mantenida en Berlín, el 18 y 19 de septiembre del 2003. *Comunicado de Berlín, 2003. Educación Superior Europea.*

http://www.madrimasd.org/uploads/2003_berlin_communique_spanish_577291.pdf

Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona, de 15 y 16 de marzo de 2002.

<https://e00-elmundo.uecdn.es/documentos/2002/03/16/documento.pdf>

Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa, de 23 y 24 de marzo de 2000.

http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm

Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa, de 23 y 24 de marzo de 2000.

https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas de 23 y 24 de marzo de 2006. 7775/1/06 REV

https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/89026.pdf

Conclusiones del Consejo de 11 de mayo de 2010 sobre la internacionalización de la educación superior (2010/C 135/04), Diario Oficial de la Unión Europea, serie C, número 135, de 26 de mayo de 2010.

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:135:0012:014:ES:PDF>

Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009, sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020») (2009/C 119/02), Diario Oficial de la Unión Europea, serie C, número 119, de 28 de mayo de 2009.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528(01)&from=ES)

Conclusiones del Consejo Europeo, de 10 y 11 de diciembre de 2009. (EUCO 6/09)

https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/111882.pdf

Conclusiones del Consejo Europeo, de 24 y 25 de marzo de 2011 (EUCO 10/1/11).

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10-2011-REV-1/es/pdf>

Conferencia General de Política Universitaria (CGPU, 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).

<http://www.univnova.org/documentos/443.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. http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/UGT/noticias/Documento_de_Financiacion_26_04_2010.pdf
- CRUE (2017/2018). La Universidad Española en cifras 2017/2018. Conferencia de Rectores de las Universidades https://www.crue.org/wp-content/uploads/2020/02/UEC-1718_FINAL_DIGITAL.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. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7530537>
- D'Ascanio, V. (2017). ¿Cómo se idea el Espacio Educativo Europeo? El discurso supranacional y la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior. *Journal of Supranational Policies of Education*. Extraordinario 2017, 81-106. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/679183>
- 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). Argentina: Miño y Dávila.
- Dale, R. (2008). La globalización económica y la educación: relaciones directas, indirectas y colaterales. En J. L. Aróstegui y J. B. Martínez Rodríguez (Eds.), *Globalización, posmodernidad y educación: la calidad como coartada neoliberal* (pp. 121-142). Madrid, España: Akal.
- Dale, R., y Robertson, S. (2007). Entrevista a Boaventura de Sousa Santos. En X. Bonal, A. Tarabini-Castellani, y A. Verger (Comps.),

- Globalización y educación. Textos fundamentales*, (pp.39-86).
Madrid, España: Miño y Dávila.
- Datos y Cifras del Sistema Universitario Español (SUE) (2020). Publicación 2019-2020. Ministerio de Universidades
https://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Universidades/Ficheros/Estadisticas/Informe_Datos_Cifras_Sistema_Universitario_Espanol_2019-2020.pdf
- Datosmacro (Octubre, 2020). Deuda pública de España.
<https://datosmacro.expansion.com/deuda/espana>
- 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://recyt.fecyt.es/index.php/BORDON/article/view/Bordon.2015.67102>
- De Wit, H. (2011). Globalización e internacionalización de la educación superior. *RUSC. Universities and Knowledge Society Journal*, 8(2), 77-84. <https://www.redalyc.org/pdf/780/78018793007.pdf>
- Decisión (UE) 2015/1848 del Consejo de 5 de octubre de 2015, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros para 2015. (2015/1848/UE), Diario Oficial de la Unión Europea, serie L, número 268, de 15 de octubre de 2015.
https://www.conselleriadefacenda.es/documents/10433/1985036/Dec+UE+2015_1848+Orient+Pol+empleo+para+2015+%2815.10.15%29%20.pdf/22fd5eff-0a01-469a-990a-ee4989632955
- Decisión (UE) 2018/1215 del Consejo de 16 de julio de 2018, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros. (2018/1215/UE), Diario Oficial de la Unión Europea, serie L, número 224, de 5 de septiembre de 2018.
<https://www.conselleriadefacenda.es/documents/10433/17374430/Dec-UE-2018-1215-Orientac-Pol-Empleo-EM-DOUE-05092018-L-224.pdf/c954864d-2013-4368-b8d7-2f464c73aeb7>

- Decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. Parte II de las Directrices Integradas Europa 2020. COM (2010) 193 final- no publicada en el Diario Oficial. [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com\(2010\)0193_/com_com\(2010\)0193_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com(2010)0193_/com_com(2010)0193_es.pdf)
- Declaración de Bolonia, de 19 de junio de 1999 – Declaración conjunta de los ministros europeos de Educación (no publicada en el Diario Oficial). <http://eees.umh.es/contenidos/Documentos/DeclaracionBolonia.pdf>
- Declaración de Budapest-Viena de 12 de marzo de 2010. *Declaración de Budapest, 2010. Sobre el Espacio Europeo de Enseñanza superior.* <http://ehea.info/cid20181115/>
- Declaración de La Soborna, París, 25 de mayo de 1998. Declaración conjunta para la armonización del diseño del Sistema de Educación Superior Europeo. <http://eees.umh.es/contenidos/Documentos/DeclaracionSorbona.pdf>
- Declaración del encuentro de los Ministros Europeos en funciones de la Educación Superior en Praga, el 18 y 19 de mayo de 2001. *Declaración de Praga, 2001. Hacia el Área de la Educación Superior Europea.* https://www2.uned.es/fac-poli/documentos_de_trabajo_c_politica/DECLARACIONES/DECLARACION%20PRAGA.pdf
- Diestro Fernández, A. (2010). El papel de la Conferencia permanente de ministros europeos de la educación en el establecimiento de una política educativa europea. *Foro de Educación*, 8(12), 45-68. <https://www.forodeeducacion.com/ojs/index.php/fde/article/view/104>
- Díez Gutiérrez, E. J. (2010). La globalización neoliberal y sus repercusiones en educación. *REIFOP*, 13 (2), 23-38. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3307271>
- Duque Romero, J.J (2015). La austeridad económica en el sur de Europa durante la Gran Recesión. *Factótum: Revista de Filosofía*, (14), 1-21.

http://www.revistafactotum.com/revista/f_14/articulos/Factotum_14_1_Juan_Jesus_Duque.pdf

ENQA (2005). Criterios y Directrices para la Garantía de la Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior. European Association for Quality Assurance in Higher Education, Helsinki.
http://www.aqu.cat/doc/doc_57577629_1.pdf (Traducido por la ANECA)

Estrategia para la Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020 (2015). Ministerio de Educación Cultura y Deporte
https://www.ual.es/application/files/6415/7173/4747/internacionales_estrategiavic2016-2020.pdf

Estrategia Universidad 2015 (2010). Contribución de las universidades al progreso socioeconómico español 2010-2015
<https://sede.educacion.gob.es/publiventa/PdfServlet?pdf=VP14872.pdf&area=E>

Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L. (2000): “The dynamics of innovation: from National Systems and ‘Mode 2’ to a Triple Helix of university-industry-government relations”. *Research Policy*, 29, (2), 109-123.
https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733399000554?casa_token=Habb7ilnu9YAAAAA:JuWe8v_bNbejqGI_hH0ke9I2v2kAFhM96QM0jULNBa3iaaNqFLBgKrJV11gImhqdnewvK5WeoYc

Eurydice (s.f.). Financiamiento para la educación superior.
https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/higher-education-funding-22_es

Fernández Buey, F. (2009). *Por una universidad democrática*. El Viejo Topo, Barcelona.

Fernández, A. D. (2011). La Dimensión Europea en la Educación: Análisis comparado de su desarrollo en perspectiva Supranacional. Tesis Doctoral. Universidad Pontificia de Salamanca.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=24417>

-
- Fernández, A. D., y Blanco, M. G. (2012). La política educativa del Consejo de Europa. *Revista latinoamericana de educación comparada*, 3(3), 45-63. <http://www.saece.com.ar/relec/revistas/3/art4.pdf>
- Fernández, E. (2009). El sistema-mundo del capitalismo académico: procesos de consolidación de la universidad emprendedora. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17(21). <https://www.redalyc.org/pdf/2750/275019727020.pdf>
- Fernández, S., y Fernández, S. (2007). Vínculos entre modelos de financiación y categorización de los sistemas de educación superior de América Latina. *Calidad en la Educación*, (27), 266-282. <https://www.calidadenlaeducacion.cl/index.php/rce/article/view/226>
- Fernández-Soria, J. M. (2013). Problemas y retos en la Política de la Educación ante el cambio de protagonismo en los actores. *New Approaches in Educational Research*, 2(2), 63-71. <https://pdfs.semanticscholar.org/0dc8/79ee167f7a3d28e7b78816693015625b88ed.pdf>
- Fernando Morales, A. (2000). Globalización: conceptos, características y contradicciones. *Revista Educación*, 24(1), 7-12. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/educacion/article/view/1045/1110file:///C:/Users/Sepulveda/Downloads/Dialnet-LaGlobalizacionNeoliberalYSusRepercusionesEnEducacion-3307271.pdf>
- Fundación CYD (2019a). *Capítulo 3. Investigación y transferencia en las universidades españolas*. Fundación Conocimiento y Desarrollo <https://www.fundacioncyd.org/wp-content/uploads/2020/12/ICYD2019-E-CAP3.pdf>
- Fundación CYD (2019b). *Capítulo 4. La posición internacional de las universidades españolas*. Fundación Conocimiento y Desarrollo <https://www.fundacioncyd.org/wp-content/uploads/2020/12/ICYD2019-G-CAP4.pdf>

- Fundación CYD (2019c). *Las universidades españolas. Una perspectiva autonómica*. Fundación Conocimiento y Desarrollo
<https://www.fundacioncyd.org/wp-content/uploads/2020/06/A-Inf-autonomico-2019.pdf>
- Gobierno de España. Programa para Estabilidad 2009-2013
<https://www.hacienda.gob.es/CDI/programas%20de%20estabilidad/programa%20de%20estabilidad%202009-2013.pdf>
- González, M. (2000). Financiamiento de la educación superior: una introducción. *Estudios gerenciales*, 16(74), 69-78.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-59232000000100003
- Green, A. (2007). Educación, globalización y el papel de la investigación comparada. En X. Bonal, A. Tarabini-Castellani, y A. Verger (Comps.), *Globalización y educación. Textos fundamentales*, (pp.61-86). Argentina: Miño y Dávila.
- Guerrero, O. (2001). Nuevos modelos de gestión pública. *Revista digital universitaria*, 2(3), 1-8.
<http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>
- Guillén Rodríguez, A. M., González Begega, S., Luque Balbona, D. (2016). Austeridad y ajustes sociales en el sur de Europa. La fragmentación del modelo de bienestar mediterráneo. *RES. Revista Española de Sociología*, (25), 261-272.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5721444>
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., & Perraton, J. (1999). Global transformations. *ReVision*, 22(2), 7-7.
<https://go.gale.com/ps/anonymouse?id=GALE%7CA59085553&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=02756935&p=AO NE&sw=w>
- INE (2019). España en Cifras 2019. Instituto Nacional de Estadística
https://www.ine.es/prodyser/espa_cifras/2019/files/assets/common/downloads/publication.pdf

- Informe conjunto de 2015 del Consejo y de la Comisión sobre la aplicación del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020). Nuevas prioridades para la cooperación europea en educación y formación. (2015/C 417/04). Diario Oficial de la Unión Europea, serie C, número 417, de 15 de diciembre de 2015 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215\(02\)&from=SK](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215(02)&from=SK)
- Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 21 de septiembre de 2009. Informe sobre los progresos en materia de garantía de la calidad de la enseñanza superior. COM/2009/0487 final no publicada en el Diario Oficial. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52009DC0487>
- Informe de la Comisión, de 31 de enero de 2001. Futuros objetivos precisos de los Sistemas Educativos. COM (2001) 59 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0059&from=ES>
- Informe del Consejo "Educación" al Consejo Europeo, de 14 de febrero de 2001. Sobre los futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación [5680/91 EDU 18 - no publicado en el Diario Oficial]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:c11049&from=ET>
- Informe SUE, 2018. La contribución socioeconómica del sistema universitario español. <https://www.crue.org/wp-content/uploads/2020/02/La-contribuci%C3%B3n-socioeconomica-del-sistema-universitario-esp%C3%B1ol-WEB.pdf>
- Johnstone, B. C. (2005). Mayor acceso a la educación y mayor viabilidad financiera: el papel de los préstamos a estudiantes. En *La educación superior en el mundo 2006: La financiación de las universidades* (pp.84-101). España, Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Knight, J. (2005). Un modelo de internacionalización: respuesta a nuevas realidades y retos. En: H. de Witt y otros, *Educación Superior en*

- América Latina*. La dimensión internacional. Bogotá: Mayol Ed.-Banco Mundial. <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/978-9-5897-6478-7#page=28>
- Kwiek, M. (2017). La desprivatización en la educación superior: un enfoque conceptual. *Revista de la educación superior*, 46(182), 1-26. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185276017300298>
- La gobernanza europea- un libro blanco (2001/C 287/01) (COM (2001) 428 final). Diario Oficial, serie C, número 287, de 12 de noviembre de 2001. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=ES>
- Lázaro Lorente, L. M. (2017). El impacto de la crisis económica global en la educación: repercusiones sobre la Educación Superior, 2008-2014. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 8(11), 13-30. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6564334>
- Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1970-852>
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-4117>
- Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-23432>
- Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-7786>
- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-24515>
- Luzón, A., y Torres, M. (2013). Apuntes sobre la internacionalización y la globalización en educación: de la internacionalización de los modelos educativos a un nuevo modelo de gobernanza. *Journal of*

- supranational policies of education*, 1, 53-66.
<https://repositorio.uam.es/handle/10486/667154>
- Madrid Izquierdo, J. M. (2007). La política educativa de la Unión Europea al servicio del desarrollo económico con cohesión social. *Revista Española de Educación Comparada*, (13), 253-284.
<http://revistas.uned.es/index.php/REEC/article/view/7463>
- Maldonado-Maldonado, A. (2005). Cooperación internacional y visiones sobre la financiación de la educación superior. En *La educación superior en el mundo 2006: La financiación de las universidades* (pp.41-59). España, Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- 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://recyt.fecyt.es/index.php/profesorado/article/view/74502>
- Marginson, S., y Ordorika, I. (2010). *Hegemonía en la era del conocimiento: competencia global en la educación superior y la investigación científica*. México: UNAM.
https://www.ses.unam.mx/publicaciones/libros/L13_hegemonia/SES_2010_Hegemonia.pdf
- Maria Chiodi, F. (2015). La coordinación de las políticas de protección social en Europa. En *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*, Programa EUROSocial, 135-174.
http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/jspui/bitstream/123456789/2203/1/Libro_Coordinaci%C3%B3n_pol%C3%ADticas_sociales.pdf#page=137
- Matarranz García, M. (2017). *Análisis supranacional de la política educativa de la Unión Europea (2000-2015). Hacia un espacio europeo de educación* (Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid).
<https://repositorio.uam.es/handle/10486/682755>

- Matarranz, M., y Pérez, T. (2016). ¿Política Educativa Supranacional o Educación Supranacional? El debate sobre el objeto de estudio de un área emergente de conocimiento. *Revista Española de Educación Comparada*, 28, 91-107. http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:reec-2016-numero28-5020/Politica_educativa_supranacional.pdf
- McCowan, T. (2016). Three dimensions of equity of access to higher education. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 46(4), 645-665. https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03057925.2015.1043237?casa_token=ui1tHyz6WKUAAAAA%3Ak8RWhBBrr58HFFlclv8G_I-qnR01texFSTExY1z9YV8HHfm-vLRxkNiBV1vLh3U7jtpggaJ-2Dtf
- Michelini, G., Luján Acosta, F., y Vivian Ettlin, M. (2017). Modalidades de cooperación internacional universitaria en el contexto de la internacionalización de la educación superior argentina. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 23, 86-115. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/61241>
- 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. <http://espacio.uned.es/fez/view/bibliuned:reec-2015-numero26-5040>
- Moreno, J. L. (1998). *Economía de la Educación*. Pirámide. Madrid.
- Mundy, K. (2007). El multilateralismo educativo y el (des) orden mundial. En X. Bonal, A. Tarabini-Castellani, y A. Verger (Comps.), *Globalización y educación. Textos fundamentales*, (pp.117-161). Argentina: Miño y Dávila.
- Navarro, V. (1998). *Neoliberalismo y Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Observatorio del Sistema Universitario (OSU) (2019). Grados universitarios: ¿Cuántos y cuáles?. Análisis de la oferta de estudios de grado en las universidades públicas y privadas españolas. Observatorio del Sistema

Universitario

<https://www.observatoriuniversitari.org/es/files/2019/03/Informe-grados.pdf>

OCDE (2002). *Education at a Glance 2002: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2002_eag-2002-en

OCDE (2005). *Education at a Glance 2005: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2003_eag-2003-en

OCDE (2006). *Education at a Glance 2006: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2006_eag-2006-en

OCDE (2008). *Education at a Glance 2008: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2008_eag-2008-en

OCDE (2009). *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2009_eag-2009-en

OCDE (2010). *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2010_eag-2010-en

OCDE (2011). *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2011_eag-2011-en

OCDE (2012). *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2012_eag-2012-en

OCDE (2013). *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2013_eag-2013-en

OCDE (2016). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2016_eag-2016-en

OCDE (2018). *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018_eag-2018-en

OCDE (2019). *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2019_f8d7880d-en

OCDE (2020). *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2020_69096873-en

Ordorika Sacristán, I. (2001). Aproximaciones teóricas para un análisis del conflicto y el poder en la educación superior. *Perfiles educativos*, 23(91), 77-96.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982001000100005

Ordorika Sacristán, I. (2006). Educación superior y globalización: las universidades públicas frente a una nueva hegemonía. *Andamios*, 3(5), 31-47.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632006000200003&lng=es&tlng=es.

Ordorika, I. (2007). Universidades y globalización: tendencias hegemónicas y construcción de alternativas. *Educación Superior y Sociedad*, 1(1), 176-90. R
https://www.researchgate.net/publication/272746850_Universidades_y_globalizacion_tendencias_hegemonicas_y_construccion_de_alternativas

Ordorika, I., y Lloyd, M. (2014). Teorías críticas del Estado y la disputa por la educación superior en la era de la globalización. *Perfiles educativos*, 36(145), 122-139.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185269814706415>

- Ordorika, I., y Rodríguez Gómez, R. (2010). El ranking Times en el mercado del prestigio universitario. *Perfiles educativos*, 32(129), 8-29. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982010000300002
- Organización para las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2017). *Informe de seguimiento de educación en el mundo 2017/8. Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261016>
- Osorio Ceballos, H., Parra Hernández, R., Tarapuez Chamorro, E. I. (2013) Burton Clark y su concepción acerca de la universidad emprendedora. *Tendencias*, 13(2), 103-118 <https://revistas.udenar.edu.co/index.php/rtend/article/view/474>
- Parlamento Europeo (s.f.). La gobernanza económica. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/87/la-gobernanza-economica>
- Pérez Ordaz, A. (2011). Tendencias de la política educativa en la Unión Europea, Parte I. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (6). <http://revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/58492>
- Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016. Ministerio de Economía y Competitividad 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 https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comercio/140228_Plan_Internacionalizacion.pdf
- Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española. (2014-2015). Ministerio de Economía y Competitividad.

- <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:6cfee73a-7cc0-406f-b0a4-ab685988f6b6/PlanEstrategicodeInternacionalizacionde laEconomiaEspa%C3%B1ola2014-2015.pdf>
- Ponce Esteban E., (2003) La Unión Europea y la Política Educativa. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 4, 153-172. http://192.203.177.185/bitstream/handle/ibero/1419/PEME_Art_01.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista instituciones y desarrollo*, 15, 11-29. https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Oriol.pdf
- Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa” (2002/ C142/01), Diario Oficial de las Comunidades Europeas, serie C, número 142, de 14 de junio de 2002. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002XG0614\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002XG0614(01)&from=ES)
- Programa Nacional de Reformas de España (PNR, 2011). Gobierno de España. 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. 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. 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.

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.

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.

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.

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

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

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.

http://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/pnr/archivos/PNR-2020.pdf

Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español (2013).
<https://www.usc.es/export9/sites/webinstitucional/gl/web/descargas/propuestas-reforma.pdf>

Real Decreto 103/2019, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador predoctoral en formación.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-3700>

Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-18770-consolidado.pdf>

Real Decreto 1509/2005, de 16 de diciembre, por el que se modifican el Real Decreto 55/2005, de 21 de enero, por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios oficiales de grado y el Real Decreto 56/2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de posgrado.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-20881>

Real Decreto 43/2015, de 2 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se 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. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-943

Real Decreto 485/1995, de 7 de abril, por el que se amplía el Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios.
<https://www.uma.es/ordenac/docs/Norm/rd485-95.pdf>

Real Decreto 55/2005, de 21 de enero, por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios

oficiales de Grado. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-1255>

Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-9609>

Real Decreto 56/2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de Posgrado. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-1256>

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. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-8559>

Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5337>

Recomendación (UE) 2015/1184 del Consejo de 14 de julio de 2015, relativa a las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión Europea. (2015/1184/UE), Diario Oficial de la Unión Europea, serie L, número 192, de 18 de julio de 2015.

<https://www.conselleriadefacenda.es/documents/10433/1985036/Pol+econ+Orient+1-4+REConsejo+2015.1184+%28DOUE+18.7.15%29/e066f8b7-0483-495d-9112-dce0eb5cce48>

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 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:191:0028:0034:ES:PDF>

Recomendación presentada por la Comisión Europea, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente. COM (2006) 479 final- no publicada en el Diario Oficial. https://www.uma.es/eees/images/stories/marco_europeo_cualificaciones_com_2006_0479_es.pdf

Resolución de 29 de mayo de 2020, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo de 27 de mayo de 2020, de la Conferencia General de Política Universitaria por el que se fijan los límites máximos de los precios públicos por estudios conducentes a la obtención de los títulos universitarios oficiales para el curso 2020-2021. https://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/666841-r-universidades-29-may-2020-publica-el-acuerdo-de-27-may-2020-de-la-conferencia.html

Resolución del Consejo sobre la modernización de las universidades con vistas a la competitividad de Europa en una economía mundial del conocimiento, el 6 de diciembre de 2007 (16096/1/07 REV 1). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2016096%202007%20REV%201/ES/pdf>

Rizvi, F. (2016). La privatización en la educación: tendencias y consecuencias. *Documentos de trabajo de IPE*, 18. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246485_spa

Rodero Franganillo, A. (2009). El futuro de la Universidad. Un tema para debate dentro y fuera de las universidades. *Revista de Fomento Social*, 599-603. <https://www.revistadefomentosocial.es/rfs/article/view/2008>

Sacristán, V. (2020). ¿Qué efecto ha tenido el acuerdo sobre precios públicos de matrícula? Observatorio del Sistema Universitario. <https://www.observatoriuniversitari.org/es/files/2020/09/Precios-matricula-2020-21.pdf>

- Salmi, J. y Hauptman, A. M. (2005). Mecanismos de asignación de recursos de la educación superior: tipología y evaluación. En *La educación superior en el mundo 2006: La financiación de las universidades* (pp. 60-83). España, Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Sanyal, B. C., y Martin, M. (2005). La financiación de la educación superior: perspectivas internacionales. En *La educación superior en el mundo 2006: La financiación de las universidades* (pp.3-23). España, Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Sanz Fernández, F. (2006). La mercantilización de la educación como escenario mundial del espacio europeo de educación superior. *Educación XXI: revista de la Facultad de Educación*, (9), 57-76. <http://e-spacio.uned.es/fez/view/bibliuned:EducacionXXI-A21BAAEF-60D0-AC90-D1CC-1FDE020D18D4>
- Slaughter, S., & Leslie, L. L. (1997). Academic capitalism: Politics, policies, and the entrepreneurial university. https://www.researchgate.net/publication/44824369_Academic_Capitalism_Politics_Policies_and_the_Entrepreneurial_University
- Sousa Montenegro, F. (2017). *Políticas de Expansión y Privatización de la Enseñanza Superior Brasileña: estudio de caso sobre los efectos en la vida y en el trabajo de los profesores* (tesis doctoral). Universitat de València, Valencia, España.
- Tamayo Cruz, H., Torralba Flores, A., Pérez Paredes, A. (2014) Tendencias de la educación superior en el contexto de la globalización. En D. Arrieta Díaz (Ed.), *Estudios del desarrollo socioeconómico desde lo global, estrategias y perspectivas*. (pp. 177-190) México: Universidad Juárez del Estado de Durango. [file:///C:/Users/Sepulveda/Downloads/Tendencias_de_la_Educacion_Superior_en_e%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Sepulveda/Downloads/Tendencias_de_la_Educacion_Superior_en_e%20(3).pdf)
- Tarabini-Castellani, A., y Bonal, X. (2011). Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio. *Revista de educación*, 355, 235-255.

- <http://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:c44940f5-d78d-407b-91ef-7650e5156892/re35510.pdf>
- Teichler, U. (2009). *Sistemas comparados de educación superior en Europa: Marcos conceptuales, resultados empíricos y perspectiva de futuro*. Octaedro-Universitat de Barcelona. Institut de Ciències de l'Educació
- Tilak, J. B. (2005). La educación superior privada: de la filantropía a los beneficios. En *La educación superior en el mundo 2006: La financiación de las universidades* (pp.112-120). España, Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/6958/2006-02_esp_tilak.pdf
- Uncetabarrenechea Larrabe, J. (2011). La política educativa de la Unión Europea con vistas al 2020: ¿una apuesta por la continuidad o por el cambio?. En *La nueva Estrategia Europa 2020: una apuesta clave para la UE en el s. XXI*. 2011. p. 123-191.
- Unesco (2017). Seis maneras de asegurar que la educación superior no deje a nadie atrás.
https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247862_spa
- U-Ranking (2020). Indicadores Sintéticos de las Universidades Españolas. Fundación BBVA <https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe-U-Ranking-FBBVA-Ivie-2020.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://repositorio.uam.es/handle/10486/660724>
- Valle, J. M. (2014). Las políticas educativas en tiempos de globalización: la educación supranacional. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 67(1), 11-21. <https://recyt.fecyt.es/index.php/BORDON/article/view/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. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/661677>
- Vanderberghe, V. (2002). Combinación de los controles burocráticos y de mercado en educación: ¿una respuesta a las deficiencias burocráticas y de mercado? En M. Narodowski, M. Nores y M. Andrada (comps) *Nuevas tendencias en políticas educativas: Estado, mercado y escuela* (pp. 213-238). Argentina: Ediciones Juan Granica.
- Verger, A. (2013). Políticas de mercado, Estado y universidad: hacia una conceptualización y explicación del fenómeno de la mercantilización de la Educación Superior. *Revista de educación*, 360, 268-291. <https://core.ac.uk/download/pdf/78545928.pdf>
- Verger, A., Zancajo, A., y Fontdevila, C. (2016). La economía política de la privatización educativa: políticas, tendencias y trayectorias desde una perspectiva comparada. *Revista colombiana de educación*, (70), 47-78. <http://www.scielo.org.co/pdf/rcde/n70/n70a04.pdf>
- Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea - Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea - Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea - Protocolos - Anexos - Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 (2012/C 326/ 01), Diario Oficial de la Unión Europea, serie C, número 326, de 26 de octubre de 2012.
- Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2016/ C 202/ 01), Diario Oficial de la Unión Europea, serie C, número 202, de 7 de junio de 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN>
- Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2016/C 202/01). Diario Oficial, serie C, número 202, de 7 de junio de 2016. <https://eur->

- lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1590593139532&uri=CELEX:12016ME/TXT
- Wee, C. y Monarca, H. (2019). Educación Superior en contextos de cuasi mercados. *Educación XXI*, 22(1), 117-138.
<http://revistas.uned.es/index.php/educacionXX1/article/view/20047>
- Woodhall, M. (2005). La financiación de la educación superior: el papel de las tasas de matrícula y las ayudas a estudiantes. En *La educación superior en el mundo 2006: La financiación de las universidades* (pp.121-129). España, Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Yang, L., & McCall, B. (2014). World education finance policies and higher education access: A statistical analysis of World Development Indicators for 86 countries. *International Journal of Educational Development*, 35, 25-36.
https://www.researchgate.net/publication/260314673_World_education_finance_policies_and_higher_education_access_A_statistical_analysis_of_World_Development_Indicators_for_86_countries