

# Balanç dels canvis en la garantia de la qualitat en l'educació superior a Portugal entre 2007 i 2015

*Cristina Sin*

CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE POLITICAS DO ENSINO SUPERIOR (CIPES)

[csin@cipes.up.pt](mailto:csin@cipes.up.pt)

ORCID: 0000-0001-6039-8194

*Orlanda Tavares*

CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE POLITICAS DO ENSINO SUPERIOR (CIPES)

[orlanda@cipes.up.pt](mailto:orlanda@cipes.up.pt)

ORCID: 0000-0002-8750-2032

*Alberto Amaral*

AGÊNCIA DE AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR (A3ES)

[alberto.amaral@a3es.pt](mailto:alberto.amaral@a3es.pt)

ORCID: 0000-0003-4263-3765

Rebut: 03/01/2017

Acceptat: 24/03/2017

## RESUM

Aquest article documenta l'evolució que ha tingut lloc a Portugal després de l'adopció del nou marc de garantia de la qualitat en l'educació superior en 2007. Els resultats més evidents de les operacions de la nova agència d'avaluació i acreditació de l'educació superior s'han observat principalment en l'àmbit de l'oferta d'ensenyaments. Les activitats d'acreditació han donat lloc, entre 2009 i 2015, a una reducció del 40 % de l'oferta inicial d'ensenyaments (Sin et al., 2016). Aquesta reducció s'ha sentit principalment en les institucions privades, la qual cosa demostra que la qualitat dels ensenyaments era un problema que afectava principalment el sector privat. Una altra conseqüència ha sigut un enfocament més formal i més sistemàtic entre les institucions pel que fa a la qualitat a través de la implementació de sistemes interns de garantia de la qualitat. Aquests sistemes han estat impulsats per una lògica de prestació de comptes i no per una reflexió interna genuïna que involucrés totes les parts interessades i que podria conduir a la millora. Per aquesta raó, els acadèmics semblen percebre que el principal efecte de la garantia interna de qualitat en l'ensenyament i l'aprenentatge és negatiu, la qual cosa es deu principalment a l'augment de la burocràcia, mentre que els efectes positius són encara bastant modestos.

**Paraules clau:** garantia de la qualitat en l'educació superior, acreditació, garantia interna de la qualitat, rendició de comptes, millora de l'ensenyament.

**ABSTRACT.** *Taking stock of changes in quality assurance in Portuguese higher education between 2007 and 2015*

This article presents the developments which have occurred in Portugal after the adoption of the new framework for quality assurance in 2007. The most obvious outcomes of the operation of the new agency for assessment and accreditation of higher education could be observed at the level of programme provision. Accreditation procedures led to a 40 % reduction of the programmes, in the period between 2009 and 2015. This reduction occurred mainly in the private sector, which confirms that substandard programmes were more common in this sector. Another consequence has been an increasing awareness of quality among institutions, which have started to address quality in a more formal and systematic way through the implementation of

internal quality assurance systems. These systems have been driven by a logic of accountability and not by a genuine internal reflection involving all the stakeholders which are likely to contribute to improvement. For this reason, academics tend to perceive internal quality assurance as having a major negative effect —bureaucracy— while its positive effects are perceived as being quite modest.

**Keywords:** higher education quality assurance, accreditation, internal quality assurance, accountability, teaching improvement.

#### SUMARI\*

Introducció

Les reformes relacionades amb la garantia de la qualitat a Portugal

Resultats de l'acreditació

Certificació de sistemes interns de garantia de la qualitat

Percepcions sobre l'impacte de les reformes de garantia de la qualitat en la millora de l'ensenyament i l'aprenentatge

Conclusió

Referències bibliogràfiques

**Autor per a correspondència / Corresponding author:** Cristina Sin, Centre d'investigação de políticas do ensino superior (CIPES). R 1º Dezembro 399, 4450-227 Matosinhos, Portugal.

**Suggeriment de cita / Suggested citation:** Sin, C., Tavares, O., i Amaral, A. (2017). Balanç dels canvis en la garantia de la qualitat en l'educació superior a Portugal entre 2007 i 2015. *Debats. Revista de cultura, poder i societat*, 131(2), 69-80. doi: <http://doi.org/10.28939/iam.debats.131-2.6>

## INTRODUCCIÓ

La garantia de la qualitat en l'educació superior va adquirir gran importància a Europa amb la implementació del Procés de Bolonya, una reforma de l'educació superior de gran abast que tenia per objecte la creació de l'Espai Europeu d'Educació Superior (EEES) i la convergència dels sistemes nacionals d'educació superior. La «promoció de la cooperació europea pel que fa a la garantia de la qualitat per desenvolupar criteris i metodologies comparables» va ser una de les sis línies inicials d'acció proposades per la Declaració de Bolonya (1999). Era entesa com un «element absolutament essencial en la construcció de l'Espai Europeu d'Educació Superior» (Haug, 2003: 230). Les normes i directrius europees per a la garantia de la qualitat (Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area [ESG], 2015) van ser elaborades com un punt de referència per a guiar el treball de les institucions

europees i de les agències de garantia de la qualitat en la implementació de polítiques d'assegurament/acreditació de la qualitat (ENQA, 2005). Portugal, d'una manera similar a molts altres països europeus, va utilitzar Bolonya com un marc de referència per a reformar la seua educació superior i va reorganitzar el seu sistema de garantia de la qualitat orientat per les propostes de les ESG.

A partir d'una sèrie de treballs de recerca realitzats durant els últims quatre anys (Cardoso et al., 2015a, 2015b; Sin et al., 2016; Tavares et al., 2016a, 2016b), aquest article documenta l'evolució que s'ha dut a terme a Portugal després de l'adopció, en 2007, del nou marc de garantia de la qualitat en l'educació superior. Inicialment s'explica el context que va determinar l'evolució de la garantia de la qualitat a Portugal, parant esment als desenvolupaments més recents, des del 2007, en la reestructuració del sistema de qualitat. A continuació, s'analitzen els

\* Article traduït per Josep Ribera Ribera.

principals resultats de les activitats de l'agència responsable per a la garantia de la qualitat en l'àrea d'acreditació, des de la seua creació, així com les febleses i forteses relacionades amb la implementació de sistemes interns de garantia de la qualitat en les institucions portugueses. Posteriorment, l'article considera les percepcions dels acadèmics portuguesos sobre les millores en l'ensenyament i l'aprenentatge com a conseqüència de la implementació de sistemes interns de garantia de la qualitat. Finalment, es presenten les conclusions sobre els canvis duts a terme fins al moment, l'impacte del nou marc de la qualitat i les línies de desenvolupament futures en aquesta àrea.

### LES REFORMES RELACIONADES AMB LA GARANTIA DE LA QUALITAT A PORTUGAL

Per a entendre l'evolució de la garantia de la qualitat a Portugal, és necessari primer oferir una breu descripció de les transformacions del sistema d'educació superior portugués durant les últimes quatre dècades. El sistema es compon d'institucions públiques i privades, universitats i politècnics.<sup>1</sup> Si bé la participació en l'educació superior era baixa abans de la revolució de 1974, un privilegi de les elits (Amaral i Teixeira, 2000), l'accés a l'educació superior va créixer enormement després dels canvis polítics i socials provocats per aquesta. La velocitat de l'expansió de l'educació superior —inicialment elit, després massiva i després universal (Trow, 1974)— sobretot entre 1985 i 2000, va fer de Portugal un país «excepcional» en comparació amb altres països

d'Europa Occidental, on la participació va créixer de manera més gradual (Neave i Amaral, 2012). Com a resultat, ja a la fi de la dècada dels noranta, la participació bruta en l'educació superior va aconseguir el 50 % (Amaral i Magalhães, 2007).

El creixement en la participació va ser sostingut principalment per mitjà d'una remarcable expansió del sector privat (d'uns vint mil estudiants el 1987 a gairebé cent mil el 1995). El Govern va estimular aquesta estratègia, ja que permetia incrementar el nombre de matrícules, sense recórrer a fons públics (Amaral i Teixeira, 2000). Aquesta expansió va parar poca atenció a la qualitat de l'educació, un problema observat també en altres contextos en què la demanda d'educació superior va augmentar de manera dramàtica en un període de temps breu; com a exemples, Xina (Cao i Li, 2014), Europa de l'Est (Galbraith, 2003) o Xile (Espinoza i González, 2013). Atés que la generació de lucre és la prioritat per al sector privat, les institucions que tenien la finalitat de maximitzar les matrícules van invertir més en infraestructures que en l'ensenyament i l'aprenentatge o en la dotació de personal docent, cosa que ha afectat la qualitat acadèmica (Espinoza i González, 2013; Cao i Li, 2014; Sin et al., 2016). A Portugal, per exemple, continua existint una diferència significativa en la titulació acadèmica del personal docent de les institucions públiques i privades: en 2015 el 72,6 % tenia un doctorat en institucions públiques i el 55,3 %, en institucions privades. Així i tot, el percentatge de professors doctorats en les institucions privades és alt si es compara amb la situació deu anys enrere (Sin et al., 2016). Cal assenyalar, a més, que l'oferta d'ensenyaments barats o populars i el baix nivell de recerca de les institucions privades portugueses (ja que aquestes se centren principalment en l'ensenyament) també han contribuït al desprestigi del sector privat (Teixeira i Amaral, 2007; Teixeira, 2012). D'altra banda, s'exigeixen notes d'entrada més baixes als postulants que volen accedir a una institució privada. L'associació entre el nivell dels estudiants i la qualitat de les institucions danya encara més la imatge de les institucions privades davant de la societat (Tavares, 2013).

<sup>1</sup> Actualment, el sector públic està compost per dotze universitats, una universitat oberta i un institut independent ISCTE (Institut Superior de Treball i Ciències Empresarials). També hi ha quinze politècnics i, a més, algunes universitats inclouen alguns politècnics en la seua estructura. La majoria de les universitats i dels politècnics públics foren fundats en les dècades dels setanta i vuitanta. El sector privat comprén actualment prop de vuitanta institucions (entre les quals la Universitat Catòlica), la majoria de les quals van ser creades en les dècades dels vuitanta i noranta per a facilitar l'expansió del sistema i l'accés d'un nombre creixent d'estudiants.

Portugal, a l'igual d'altres països (Cao i Li, 2014; Espinoza i González, 2013), va recórrer a l'avaluació de la qualitat per a intentar resoldre aquests problemes. En la dècada dels noranta es va establir un sistema que confiava a les institucions la garantia de la seua pròpia qualitat per mitjà de la coordinació exercida pel seu òrgan de representació (la Fundació d'Universitats Portugueses). Al principi, el sistema cobria exclusivament les universitats públiques, però el 2000 aquest es va estendre als politècnics públics i al sector privat, al mateix temps que va començar a operar sota la coordinació del Consell Nacional per a l'Avaluació de l'Educació Superior (CNAVES). L'accés a l'educació superior s'hi havia ja incrementat de forma massiva a causa que les polítiques governamentals havien prioritzat aquesta expansió per damunt de la qualitat global del sistema (Amaral, 2008; Tavares et al., 2016a). No obstant això, aquest sistema d'avaluació coordinat per CNAVES no va complir l'objectiu de preservar la qualitat de l'educació, ja que les avaluacions no tenien conseqüències definidores. És a dir, malgrat l'existència de molts ensenyaments de baixa qualitat, mai es van prendre decisions de tancament. A més, la decisió sobre l'acreditació pertanyia al Govern i no al CNAVES. Una nova llei promulgada el 2003 (Llei 1/2003) va tenir com a objectiu especificar les conseqüències de l'avaluació, però lamentablement mai va ser desenvolupada per mitjà de legislació complementària.

El compromís de Portugal amb el procés de Bolonya va donar un nou impuls a la reforma de l'educació superior, la qual cosa incloïa la garantia de la qualitat. El 2006, a petició del govern portugués, l'Associació Europea per a la Garantia de la Qualitat en l'Educació Superior (ENQA) va efectuar una revisió del sistema nacional de garantia de la qualitat i va fer una sèrie de recomanacions: tenir com a referència principal els ESG; augmentar la independència i la transparència del sistema; ampliar-ne la internacionalització; promoure la participació dels estudiants; assegurar que el sistema produísca resultats efectius (tancament d'ensenyaments de baixa qualitat). El Govern va

aprovar una nova llei que va reformar totalment el sistema (Decret Llei 369/2007). L'Agència d'Avaluació i Acreditació de l'Educació Superior (A3ES) va ser creada a l'empara d'aquest nou marc legal, com una fundació privada, per a funcionar de forma independent del Govern i de les institucions d'educació superior (Amaral et al., 2013). Es va donar a aquest ens un mandat per a l'acreditació d'ensenyaments i l'acreditació institucional. L'Agència va iniciar les seues activitats en 2009 amb acreditacions d'ensenyaments i, recentment, ha començat a certificar els sistemes interns de garantia de la qualitat de les institucions. A més, el procés d'acreditació institucional està a punt de ser presentat.

---

## RESULTATS DE L'ACREDITACIÓ

Atés el creixement poc controlat de l'oferta de programes d'educació superior des de la dècada dels noranta, l'acreditació dels ensenyaments va aparèixer com un pas inicial necessari per a *netejar* el sistema de programes sota els estàndards de qualitat esperats. A més, després de la creació de nous ensenyaments d'acord amb el procés de Bolonya, l'acreditació es va mostrar com un mecanisme vàlid per a assegurar que la renovació curricular estava complint els requisits legals i d'aquesta manera evitar l'erosió de la qualitat de les pràctiques acadèmiques. Actualment, les institucions estan autoritzades per a oferir solament ensenyaments (existents o nous) que compten amb l'acreditació esmentada. La Direcció general d'Educació Superior, òrgan del ministeri que supervisa l'educació superior, rep informació sobre les decisions de l'Agència i manté un registre dels programes acreditats. L'oferta de programes no acreditats és il·legal i pot ser penalitzada per part de la Inspecció d'Educació.

Aquest nou sistema d'avaluació de la qualitat, en la fase inicial de la qual l'acreditació ha assumit el paper preeminent, ha tingut per fi conseqüències visibles. S'han observat millores significatives respecte a la qualitat del personal docent, tot i que encara existeix

un marge considerable per a desenvolupar millores (vegeu Sin et al., 2016). Els criteris de la qualitat del professorat estan estipulats en el Decret llei 74/2006 (modificat pel Decret llei 115/2013 i pel Decret llei 63/2016). Per exemple, el 60 % del personal docent en ensenyaments de pregrau ha de ser contractat a temps complet per la institució, percentatge que s'eleva al 75 % en el cas dels programes de postgrau. A més, també es van establir criteris diferents per a les universitats i per als politècnics quant a les proporcions de professors que han de tenir el grau de doctor. A les universitats, almenys el 50 % del personal docent en un programa de pregrau ha de tenir un doctorat, una proporció que aconseguix el 60 % en el cas de programes de màster i el 100 % en el cas de programes de doctorat, segons el Decret llei 74/2006. En el cas dels politècnics, aquestes proporcions són del 50 % per a tots els graus, però, a més de doctors, aquestes institucions també poden contractar *especialistes*. Aquests últims són persones que posseeixen un títol d'educació superior, que tenen deu anys d'experiència professional i un currículum molt rellevant, reconegut per un jurat compost per membres interns i externs a la institució, tant acadèmics com professionals de l'àrea en qüestió.

Quan la nova agència va començar a funcionar en 2009 existien 5.262 ensenyaments per avaluar i acreditar (Sin et al., 2016). En primer lloc, l'Agència va convidar les institucions a presentar documentació digital per a tots els seus programes en funcionament i demostrar el compliment dels criteris de qualitat clarament definits. Es van lliurar un total de 4.379 programes, mentre que els restants 883 programes van ser retirats per les pròpies institucions. Com era impracticable una avaluació exhaustiva per a un nombre de programes tan elevat, en la primera fase l'Agència va iniciar un exercici d'acreditació preliminar que va avaluar els programes presentats d'acord amb tres indicadors predefinitos: professorat i les seues titulacions, activitats de recerca i nombre d'alumnes matriculats. Aquesta fase va tenir com a resultat 3.930 acreditacions atorgades, 335 discontinuacions voluntàries per part d'institucions i 114 acreditacions

denegades. Per tant, en els primers dos anys, 1.332 programes dels inicials 5.262 van desaparèixer, la qual cosa correspon al 25 % de l'oferta existent en 2009 (Sin et al., 2016). L'any acadèmic 2011-2012, després d'aquest primer període d'acreditació preliminar, l'agència va iniciar un cicle d'acreditació periòdica de 5 anys, assignant programes d'àrees disciplinàries específiques a cada un. En els primers quatre anys d'aquest cicle regular, com a conseqüència de les visites de les comissions d'acreditació, 190 programes no van ser acreditats, la qual cosa representa poc més del 8 %, mentre que el 19,9 % van ser retirats per les pròpies institucions (Sin et al., 2016).

La distribució de programes per sector (públic/privat), tipus d'institució (universitat/politècnic) i nivell d'ensenyament es pot apreciar en la Taula 1. Quant a la distinció entre les institucions públiques i les privades, la majoria dels programes amb acreditació preliminar es troben en les institucions públiques (2.308 programes, que representen el 80 % dels programes). L'any acadèmic 2009-2010, el sector públic oferia el 71,2 % dels programes, enfront del 28,8 % en el sector privat, segons les estadístiques nacionals. Per tant, el sector públic va obtenir taxes més altes d'acreditacions preliminars. Per contra, el percentatge de programes discontinuats va ser major en el sector privat (28 %) que en el públic (17,9 %). Quant a les acreditacions denegades, la diferència entre els sectors és encara més notòria (el 2,3 % de no-acreditacions van ser en el sector públic, mentre que el 35,6 % correspon al privat). Per tant, les dades suggereixen que les deficiències de qualitat van ser més comunes en el sector privat que, com s'ha indicat anteriorment, fou el sector que havia crescut de manera poc controlada.

No es van observar grans diferències entre les universitats i els politècnics pel que fa als ensenyaments no acreditats i a les discontinuacions (Taula 1). Això suggereix que l'oferta de baixa qualitat està marcada principalment pel tipus de sector (privat o públic) i no pel tipus d'institució i la missió respectiva d'aquestes (universitats o politècnics).

**Taula 1 : Distribució d'ensenyaments en els primers quatre anys d'acreditació regular, per sector, tipus d'institució, i nivell d'ensenyament: acreditats preliminarment, discontinuats, presentats per a acreditació regular i no acreditats**

		ACREDITATS PRELIMINARMENT	DISCONTINUATS	%	PRESENTATS PER A ACREDITACIÓ	NO ACREDITATS	%
<b>Sector</b>	Públic	2.308	412	17,9 %	1.896	43	2,3 %
	Privat	574	161	28,0 %	413	147	35,6 %
	<b>Total</b>	<b>2.882</b>	<b>573</b>	<b>19,9 %</b>	<b>2.309</b>	<b>190</b>	<b>8,2 %</b>
<b>Tipus</b>	Universitat	1.980	380	19,2 %	1.600	132	8,3 %
	Politécnic	902	193	21,4 %	709	58	8,2 %
	<b>Total</b>	<b>2.882</b>	<b>573</b>	<b>19,9 %</b>	<b>2.309</b>	<b>190</b>	<b>8,2 %</b>
<b>Nivell</b>	Llicenciatura	1.134	181	16,0 %	953	65	6,8 %
	Màster	1.391	340	24,4 %	1.051	95	9,0 %
	Doctorat	357	52	14,6 %	305	30	9,8 %
	<b>Total</b>	<b>2.882</b>	<b>573</b>	<b>19,9 %</b>	<b>2.309</b>	<b>190</b>	<b>8,2 %</b>

FONT: A3ES

La major part de les acreditacions preliminaris es van realitzar en programes de màster (Taula 1), la qual cosa reflecteix l'explosió en l'oferta d'aquests programes després de les reformes de Bolonya. El Decret llei 74/2006, que va requerir l'ajust dels ensenyaments a l'estructura proposada per Bolonya fins al 2009/10, va establir que una llicenciatura pre-Bolonya solament podia ser substituïda per una llicenciatura post-Bolonya, mentre que aquesta limitació no es va aplicar als màsters. Aquests ensenyaments, per tant, van tenir un creixement massiu, no sempre atenent a la qualitat, la qual cosa explica per què van tenir també la taxa més alta de discontinuació per part de les institucions (24,4 %). El major percentatge d'acreditacions denegades es va verificar en els programes de doctorat (9,8 %), seguit dels de màster (9 %). La Llei 62/2007 va establir que, perquè les universitats poguessen mantenir aquest estatut, havien d'oferir almenys

tres programes de doctorat. Això va portar algunes universitats privades a crear-los, en alguns casos, amb menys consideració pel que feia a la qualitat. D'altra banda, els ensenyaments de postgrau estan subjectes a condicions més exigents quant a l'activitat de recerca i les qualificacions del professorat.

Durant el període analitzat, que inclou la fase d'acreditació preliminar i els primers quatre anys del cicle regular d'acreditació, el 40 % dels ensenyaments que funcionaven inicialment van deixar de fer-ho (2.095 programes dels inicials 5.262) (Sin et al., 2016). Això va ocórrer o bé com a resultat de la no acreditació per part de l'Agència (304 ensenyaments), o bé a través de decisions preses per les institucions per retirar/discontinuar carreres (les restants), possiblement a causa que les pròpies institucions creien que no complirien amb els estàndards de qualitat establerts per l'Agència. És



possible també que alguns ensenyaments hagen estat tancats per altres raons com, per exemple, la reorganització de l'oferta educativa, com a conseqüència de les reformes induïdes pel procés de Bolonya, o el nombre insuficient d'estudiants. Al mateix temps, en el període analitzat, al voltant de 2.100 nous ensenyaments van ser proposats per a acreditació a l'Agència i al voltant de 1.300 van rebre l'acreditació i van començar a funcionar. Al juliol de 2015, el nombre total d'ensenyaments oferts estava al voltant dels 4.500 (Sin et al., 2016).

Una anàlisi qualitativa dels informes relatius al procés d'acreditació dels estudis de Dret (Sin et al., 2016), que va ser la disciplina amb el major percentatge d'acreditacions denegades, va revelar motius recurrents que van desencadenar la decisió de la no acreditació. Aquests motius estan generalment relacionats amb: les insuficients proporcions de personal docent contractat a temps complet; la falta de qualificació acadèmica i la poca activitat de recerca d'aquests; la identitat poc clara dels programes, vagament delimitada, i les falles en l'ensenyament, l'aprenentatge i l'avaluació (per exemple, inconsistències curriculars o avaluació mancada de rigor). Aquests problemes identificats són similars a aquells que afecten el sector privat portugués en general (Sin et al., 2016).

Les dades palesen que la *neteja* del sistema portugués d'educació superior ha estat un èxit. La retirada d'un gran nombre d'ensenyaments per part de les mateixes institucions suggereix que aquestes han esdevingut més conscients dels requisits de la qualitat. Portugal està actualment conclouent la primera fase de garantia de la qualitat, dominada per l'acreditació d'ensenyaments. A causa que l'Agència d'avaluació i acreditació ja ha iniciat la certificació de sistemes interns de garantia de qualitat, el país ha entrat en una segona fase, més centrada a promoure una consciència de les institucions en matèria de qualitat (per a una descripció de les diferents fases en l'evolució de la garantia de la qualitat, vegeu Jeliaskova i Westerheijden, 2007).

## CERTIFICACIÓ DE SISTEMES INTERNS DE GARANTIA DE LA QUALITAT

Com s'ha esmentat anteriorment, la reorganització del sistema de garantia de qualitat es va inspirar en les orientacions formulades pel procés de Bolonya. Per exemple, quan va definir els seus procediments, l'Agència va parar esment en les ESG. Les institucions portugueses semblen haver traduït les referències europees i, sobretot, nacionals, d'una manera molt similar, la qual cosa ha donat així origen a sistemes interns de garantia de la qualitat molt semblants. Contràriament a les expectatives inicials, els propis contextos de les institucions i el paper exercit per aquestes no es van traduir en una varietat de components estructurals/administratius específics de les característiques de cada institució. El marge d'interpretació de les institucions i la llibertat que tenen per a dissenyar un sistema d'acord amb les seues pròpies realitats i cultura organitzacional sembla haver estat limitat, molt probablement, pel model d'avaluació proposat per l'Agència (Cardoso et al., 2015a). Per tant, malgrat la insistència de l'Agència en el fet que, pel que fa a la garantia de la qualitat, les seues referències no són prescriptives, aquestes determinen clarament el comportament institucional, tant amb la finalitat de córrer pocs riscos com també, potser, a causa de la falta de capacitat institucional i de la tradició de bregar amb la qualitat d'una manera formal.

Recentment, es va realitzar una anàlisi qualitativa dels punts forts i febles en la implementació de sistemes interns de garantia de la qualitat, a partir dels informes interns i externs de la seua avaluació (Tavares et al., 2016a). La intenció d'aquesta recerca era entendre si aquests punts forts i febles s'associaven amb qüestions de procediment i estructures o, al contrari, amb canvis culturals que es manifesten en valors i actituds. Ja que l'Agència, quan va introduir la certificació dels sistemes interns de garantia de qualitat, volia promoure una cultura de millora, la recerca pretenia esbrinar si les institucions estaven compromeses amb aquesta millora, i no solament amb la rendició de comptes. També es pretenia

obtenir una idea sobre la/les cultura/es de qualitat de les institucions analitzades.

Els punts forts i febles identificats estaven associats principalment amb l'organització del sistema de garantia de la qualitat i amb la gestió de la informació, és a dir, amb les estructures i els procediments formals i no amb la qualitat en un sentit de transformació (Harvey i Newton, 2007). En altres paraules, aspectes com el desenvolupament professional del professorat o la participació de les parts interessades en la garantia de la qualitat van rebre menys atenció que aspectes formals, la qual cosa suggereix que es prioritzaven els procediments, i no tant la millora. Sembla que la motivació de les institucions per implementar un sistema intern de qualitat i sol·licitar-ne la certificació va ser determinada principalment amb la finalitat d'evitar processos complexos d'acreditació en el futur. Encara que la intenció de l'Agència era fomentar la millora, sembla que la rendició de comptes s'ha mantingut com una preocupació més urgent.

Les institucions analitzades semblen tenir cultures de qualitat que varien entre reactives i responsives (Harvey i Stensaker, 2008). Una cultura de qualitat reactiva es caracteritza per una forta influència de les regles externes, la motiva el compliment i la rendició de comptes, és imposada per i construïda entorn dels factors externs, la qual cosa provoca dubtes sobre els possibles resultats positius d'una avaluació de la qualitat. En una cultura reactiva, hi ha poc o gens de sentit de responsabilitat individual per la qualitat, que es delega a una unitat específica (oficina de qualitat). Per als acadèmics, equival a un exercici de compliment. En la cultura de qualitat responsiva, la intensitat de les regles externes és també forta. Encara que els imperatius externs siguin motivacions importants, en aquest cas la institució s'aprofita d'aquesta oportunitat amb la finalitat de planificar un programa de millora interna, projectat al futur, però sense perdre de vista la rendició de comptes i el compliment. La falla d'aquesta cultura resideix en la manca de relació entre les activitats

institucionals relacionades amb la garantia de la qualitat i la pràctica quotidiana dels acadèmics. Atès que en el cas dels politècnics els informes externs analitzats van destacar més febleses relacionades amb la participació de les parts interessades i més preocupació pels procediments que per la millora, la recerca va suggerir que mentre que els politècnics semblen més reactius, les universitats semblen més responsives.

L'anàlisi es va circumscriure a dotze institucions que van ser pioneres en la implementació i la certificació dels seus sistemes interns de garantia de la qualitat. Com que solament un nombre restringit d'institucions portugueses ha sol·licitat fins ara la certificació, no és possible encara formular conclusions generals sobre les institucions estatals en conjunt.

---

#### PERCEPCIONS SOBRE L'IMPACTE DE LES REFORMES DE GARANTIA DE LA QUALITAT EN LA MILLORA DE L'ENSENYAMENT I L'APRENTATGE

L'àmplia reforma de la garantia de la qualitat en l'educació superior, que s'ha manifestat fins ara en els processos d'acreditació d'ensenyaments i d'implementació de sistemes interns de garantia de qualitat, encara no està registrant l'impacte desitjat pel que fa a les millores en l'ensenyament i l'aprenentatge.

Per mitjà d'una enquesta realitzada als docents que treballen en institucions portugueses d'educació superior es va descobrir que el principal impacte de la implementació de sistemes interns de garantia de la qualitat ha sigut una major demanda de temps per a tasques no acadèmiques, la qual cosa és, de fet, perjudicial per a l'ensenyament i l'aprenentatge (Tavares et al., 2016b). La burocràcia s'ha identificat de forma consensual en la literatura com un efecte secundari no desitjat de la garantia de la qualitat, que desvia el temps i l'energia dels acadèmics de l'ensenyament i la recerca (Cartwright, 2007;



Newton, 2002; Harvey i Newton, 2007). No obstant això, els acadèmics van reconèixer que la garantia interna de la qualitat ha contribuït a una major consciència dels problemes relacionats amb la qualitat de l'ensenyament, la qual cosa confirmen alguns estudis previs que afirmen que aquesta garantia es tradueix en una major atenció a aquest ensenyament (Brennan i Shah, 2000; Baldwin, 1997).

D'una forma menys positiva, aquesta major consciència no sembla, fins ara, haver conduït a millores reals notables o a fer créixer l'espai per a la innovació i l'experimentació en l'ensenyament i l'aprenentatge. La formació pedagògica és gairebé inexistent, una feblesa ja identificada en recerques anteriors (Cardoso et al., 2015a), i els acadèmics tampoc consideren que haja millorat després de la implementació de sistemes interns de garantia de qualitat, la qual cosa podria ser una explicació per a la falta de resultats tangibles o visibles en les pràctiques d'ensenyament i aprenentatge. De fet, la formació pedagògica és l'únic tema relacionat amb l'ensenyament i l'aprenentatge que els acadèmics clarament consideren que no ha millorat. És a dir, la garantia interna de la qualitat no ha propiciat una major formació pedagògica del professorat. Tenint en compte el recent èmfasi de les polítiques europees d'educació superior en el desenvolupament pedagògic dels docents (Sin, 2015), èmfasi recentment reforçat en la versió revisada de les ESG, la formació pedagògica és una àrea en la qual les institucions podrien invertir, atesa la seua importància per a la qualitat de l'ensenyament i l'aprenentatge. Per tant, aquests resultats indiquen, una vegada més, que la garantia interna de la qualitat en les institucions portugueses, aparentment, s'associa més a un augment de la burocràcia i a formalismes, i no a millores substancials en l'ensenyament i l'aprenentatge. La recerca esmentada també conclou que els docents consideren que la participació del professorat en el desenvolupament de la garantia interna de qualitat i l'ús de la informació recollida per la institució per a millorar l'ensenyament i l'aprenentatge tenen un impacte

positiu en l'ensenyament i l'aprenentatge (Tavares et al., 2016b).

Encara que no s'haja observat cap variació significativa entre els docents a les universitats i als politècnics, la variable públic/privat és clarament digna d'esment. Els acadèmics del sector privat assenyalen un impacte molt més alt de la garantia interna de la qualitat sobre diversos aspectes relacionats amb la millora de l'ensenyament i de l'aprenentatge: una major consciència dels problemes de la qualitat de la docència; un major enfocament en la innovació i l'experimentació en l'ensenyament i l'aprenentatge; una major formació pedagògica del professorat, i una millora de la qualitat de l'ensenyament i l'aprenentatge en general. Atés que les institucions privades a Portugal han atribuït, tradicionalment, menys importància a la qualitat, especialment durant els anys de ràpida expansió (vegeu el que s'ha explicat abans), aquestes han tingut un incentiu addicional per a millorar l'ensenyament i l'aprenentatge mitjançant l'establiment de sistemes de qualitat més estrictes i exigents que en el passat. Això també pot explicar la raó per la qual acadèmics d'institucions privades tenen percepcions més positives en relació amb l'impacte de la garantia interna de la qualitat en l'ensenyament i l'aprenentatge.

Aquest impacte representa un àrea poc investigada (Harvey i Williams, 2010) que ha generat resultats diversos. En aquest marc, aquest treball proporciona una evidència empírica útil sobre la percepció que els acadèmics portuguesos tenen sobre el seu context. Els resultats suggereixen que hi ha una sèrie de temes rellevants que podrien ser considerats per les institucions d'educació superior per a aconseguir els objectius de millora pedagògica: racionalitzar els processos i procediments administratius per tal d'evitar sobrecarregar els acadèmics; invertir en formació pedagògica; involucrar el professorat en la garantia de la qualitat, de manera formal o no formal, per a incrementar el seu compromís amb la qualitat (Horsburgh, 1998), i utilitzar la informació recopilada amb la finalitat de millorar l'ensenyament i l'aprenentatge.

## CONCLUSIÓ

Les transformacions en la política d'educació superior a nivell europeu, estimulades principalment pel procés de Bolonya, també s'han reflectit a Portugal en la reorganització del sistema de garantia de la qualitat a partir de 2007. El canvi més visible, que ha tingut el major impacte en les institucions d'educació superior, ha sigut la creació de l'Agència d'Avaluació i Acreditació de l'Educació Superior (A3ES). Els resultats més evidents de les seues operacions s'han observat principalment en l'oferta d'ensenyaments. Les activitats d'acreditació han donat lloc a una reducció del 40 % de l'oferta inicial d'ensenyaments, una reducció que s'ha sentit principalment en les institucions privades, la qual cosa confirma que la qualitat deficient dels ensenyaments era més comú en aquest sector (Sin et al., 2016).

Una altra conseqüència de la creació de l'Agència ha sigut un canvi en la manera en què les institucions aborden la garantia de la qualitat. Va sorgir, entre les institucions, una preocupació amb un enfocament més formal i més sistemàtic pel que fa a la qualitat, pràctica que abans no era gens comú. Les institucions han estat animades a establir els seus propis sistemes interns de garantia de la qualitat, recolzant-se sobre una sèrie d'orientacions no prescriptives elaborades per l'Agència. No obstant això, la majoria de les institucions que han implementat ja un sistema intern de garantia de la qualitat han reproduït aquestes orientacions sense necessàriament adaptar-les a les seues missions i contextos específics, establint estructures formals molt similars (Tavares et al., 2016a). A més, la implementació de sistemes interns ha sigut impulsada per una lògica de rendició

de comptes i per l'observança de les orientacions de l'Agència, i no per una reflexió interna genuïna que involucre totes les parts interessades i que podria conduir a la millora (Tavares et al., 2016a). Això revela una visió unilateral i subdesenvolupada de la qualitat, probablement explicada, almenys en part, per la fase inicial d'implementació de sistemes interns de garantia de la qualitat en les institucions. De fet, les principals qüestions identificades en relació amb la implementació de sistemes interns de garantia de la qualitat estan associades no amb els valors i les actituds referents a la qualitat, sinó amb les estructures formals i d'organització i amb els procediments. Per aquesta raó, els acadèmics semblen percebre que el principal efecte de la garantia interna de qualitat en l'ensenyament i l'aprenentatge és negatiu, ja que comporta un augment de la burocràcia, mentre que els efectes positius són encara bastant modestos.

D'una banda, la càrrega burocràtica és la conseqüència de la forma en què les institucions han interpretat la implementació. D'una altra banda, també és el resultat d'un complex procés d'acreditació que ha sigut necessari per a eliminar els ensenyaments de baixa qualitat del sistema (Tavares et al., 2016b). Per alleujar el pes de la burocràcia, la garantia de la qualitat a Portugal està avançant cap a una fase nova —l'acreditació institucional— que pretén implementar un règim d'avaluació més flexible, que podrà incloure l'avaluació de només una mostra de l'oferta educacional juntament amb un procés anual de monitoratge basat en un grup d'indicadors per a aquelles institucions que han demostrat ser capaces de gestionar la seua pròpia qualitat.

---

## AGRAÏMENTS

Aquest treball va rebre el suport de la Fundació per a la Ciència i la Tecnologia (FCT) a Portugal [XCL/IVC-PAC/0789/2012 i UID/CED/00757/2013].

## REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- Amaral, A., i Magalhães, A. (2007). Market Competition, Public Good and Institutional Governance. *Higher Education Management and Policy*, 19(1), 1-14.
- Amaral, A., i Teixeira, P. (2000). The Rise and Fall of the Private Sector in Portuguese Higher Education. *Higher Education Policy*, 13(3), 245-266.
- Amaral, A., Rosa, M. J., i Fonseca, M. (2013). The Portuguese Case: Can Institutions Move to Quality Enhancement? En R. Land, i G. Gordon (ed.), *Enhancing Quality in Higher Education. International Perspectives* (p. 141-152). Londres: Routledge.
- Amaral, A. (2008). A reforma do ensino superior português. En A. Amaral (ed.), *Políticas de ensino superior. Quatro temas em debate* (p. 17-37). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Baldwin, G. (1997). Quality assurance in Australian higher education: The case of Monash University. *Quality in Higher Education*, 3(1), 51-61.
- Brennan, J. i Shah, T. (2000). Quality assessment and institutional change: experiences from 14 countries. *Higher Education*, 40(3), 331-49.
- Cao, Y., i Li. X. (2014). Quality and Quality Assurance in Chinese Private Higher Education: A Multi-dimensional Analysis and a Proposed Framework. *Quality Assurance in Education*, 22(1), 65-87.
- Cardoso, S., Tavares, O., i Sin, C. (2015a). The quality of teaching staff: higher education institutions' compliance with the European Standards and Guidelines for Quality Assurance —the case of Portugal. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 27(3), 205-222.
- Cardoso, S., Videira, P., i Rosa, M. J. (2015b). On the road to regaining trust? The development of internal quality assurance systems in Portuguese Higher Education Institutions. Article presentat en CHER 28th Annual Conference, Lisboa, 7-9 setembre.
- Cartwright, M. J. (2007). The rhetoric and reality of 'quality' in higher education: an investigation into staff perceptions of quality in post 1992 universities. *Quality Assurance in Education*, 15(3), 287-301.
- Decret llei 369/2007, de 5 de novembre, del Govern de Portugal.
- Decret llei 74/2006, de 24 de març, del Govern de Portugal.
- Decret llei 115/2013, de 7 d'agost, del Govern de Portugal.
- Decret llei 63/2016, de 13 de setembre, del Govern de Portugal.
- ENQA. (2005). *ENQA Report on Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*. Brussel·les: ENQA.
- Espinoza, Ó., i González, L. E. (2013). Accreditation in Higher Education in Chile: Results and Consequences. *Quality Assurance in Education*, 21(1), 20-38.
- Galbraith, K. (2003). Towards Quality Private Higher Education in Central and Eastern Europe. *Higher Education in Europe*, 28(4), 539-558.
- Harvey, L., i Newton, J. (2007). Transforming quality evaluation: moving on. En D. F. Westerheijden, B. Stensaker, i M. J. Rosa (ed.), *Quality Assurance in Higher Education. Trends in Regulation. Translation and Transformation* (p. 25-45). Dordrecht: Springer.
- Harvey, L., i Stensaker, B. (2008). Quality Culture: Understandings, Boundaries and Linkages. *European Journal of Education*, 43(4), 427-442.
- Harvey, L., i Williams, J. (2010). Fifteen Years of Quality in Higher Education: (Part Two). *Quality in Higher Education*, 16(2), 81-113.
- Haug, G. (2003). Quality Assurance/Accreditation in the Emerging European Higher Education Area: a possible scenario for the future. *European Journal of Education*, 38(3), 229-241.
- Horsburgh, M. (1998). Quality monitoring in two institutions: A comparison. *Quality in Higher Education*, 4(2), 115-135.
- Jeliazkova, M., i Westerheijden, D. F. (2002). Systemic Adaptation to a Changing Environment: Towards a Next Generation of Quality Assurance Models. *Higher Education*, 44(3-4), 433-448.
- Llei 1/2003, de 6 de gener, del Govern de Portugal. *Regime Jurídico do Desenvolvimento e da Qualidade do Ensino Superior*.

- Neave, G., i Amaral, A. (2012). Introduction on Exceptionalism: The Nation, a Generation and Higher Education, Portugal 1974-2009. En G. Neave, i A. Amaral (ed.), *Higher Education in Portugal 1974-2009* (p. 1-48). Dordrecht: Springer.
- Newton, J. (2002). Views from below: academics coping with quality. *Quality in Higher Education*, 8(1), 39-61.
- Sin, C. (2015). Teaching and learning: a journey from the margins to the core in European higher education policy. En A. Curaj, L. Matei, R. Pricopie, J. Salmi, i P. Scott (ed.), *The European Higher Education Area: Between Critical Reflections and Future Policies* (p. 333-350). Dordrecht: Springer.
- Sin, C., Tavares, O., i Amaral, A. (2016). The impact of programme accreditation on Portuguese higher education provision. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 1-12. DOI 10.1080/02602938.2016.1203860
- Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). (2015). Brussel·les: Bèlgica.
- Tavares, O. (2013). Routes towards Portuguese higher education: students' preferred or feasible choices? *Educational Research*, 55(1), 99-110.
- Tavares, O., Sin, C., i Amaral, A. (2016a). Internal quality assurance systems in Portugal: what their strengths and weaknesses reveal. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 41(7), 1049-1064.
- Tavares, O., Sin, C., Amaral, A., i Videira, P. (2016b). Academics' perceptions of the impact of internal quality assurance on teaching and learning. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 1-13. DOI: 0.1080/02602938.2016.1262326
- Teixeira, P. (2012). The Changing Public-Private Mix in Higher Education: Analysing Portugal's Apparent Exceptionalism. En G. Neave, i A. Amaral (ed.), *Higher Education in Portugal 1974-2004: A Nation, a Generation* (p. 307-328). Dordrecht: Springer.
- Teixeira, P., i Amaral, A. (2007). Waiting for the Tide to Change? Strategies for Survival of Portuguese Private HEIs. *Higher Education Quarterly*, 61(2), 208-222.
- Trow, M. (1974). Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education. En *General Report on the Conference in Future Structures of Post-Secondary Education*. París: Organisation for Economic Cooperation and Development.

---

## NOTES BIOGRÀFIQUES

Cristina Sin és investigadora postdoctoral en CIPES. És doctora en Recerca Educacional per la Lancaster University (Regne Unit). Anteriorment, va treballar en la Higher Education Academy (Regne Unit) en projectes educatius destinats a la millora de l'ensenyament i de l'aprenentatge en l'educació superior.

Orlanda Tavares és investigadora en CIPES i A3ES. És doctora en Ciències de l'Educació per la Universidade do Porto (Portugal) i investiga temes relacionats amb la garantia de la qualitat en l'educació superior i amb polítiques d'educació superior.

Alberto Amaral és doctor per la Cambridge University, investigador en CIPES i professor de la Universidade do Porto, on va ser rector del 1985 al 1998. Actualment, és el president del consell d'administració de l'Agència d'Avaluació i Acreditació de l'Educació Superior portuguesa.

