

Balance de los cambios en la garantía de la calidad en la educación superior en Portugal entre 2007 y 2015

Cristina Sin

CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE POLITICAS DO ENSINO SUPERIOR (CIPES)

csin@cipes.up.pt

ORCID: 0000-0001-6039-8194

Orlanda Tavares

CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE POLITICAS DO ENSINO SUPERIOR (CIPES)

orlanda@cipes.up.pt

ORCID: 0000-0002-8750-2032

Alberto Amaral

AGÊNCIA DE AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR (A3ES)

alberto.amaral@a3es.pt

ORCID: 0000-0003-4263-3765

Recibido: 03/01/2017

Aceptado: 24/03/2017

RESUMEN

Este artículo documenta los desarrollos que han ocurrido en Portugal después de la adopción del nuevo marco de garantía de la calidad en la educación superior en 2007. Los resultados más evidentes de las operaciones de la nueva agencia de evaluación y acreditación de la educación superior se han observado principalmente en el ámbito de la oferta de enseñanzas. Las actividades de acreditación han dado lugar a una reducción del 40 % entre 2009 y 2015 de la oferta inicial de enseñanzas (Sin et ál., 2016). Esta reducción se ha sentido principalmente en las instituciones privadas, lo que demuestra que la calidad de las enseñanzas era un problema principalmente en el sector privado. Otra consecuencia ha sido un enfoque más formal y más sistemático entre las instituciones con respecto a la calidad a través de la implementación de sistemas internos de garantía de la calidad. Estos sistemas han sido impulsados por una lógica de prestación de cuentas y no por una reflexión interna genuina que involucrase a todas las partes interesadas y que podría conducir a la mejora. Por esta razón, los académicos parecen percibir que el principal efecto de la garantía interna de calidad en la enseñanza y el aprendizaje es negativo, lo que se debe principalmente al aumento de la burocracia, mientras que los efectos positivos son todavía bastante modestos.

Palabras clave: garantía de la calidad en la educación superior, acreditación, garantía interna de la calidad, rendición de cuentas, mejora de la enseñanza.

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.

SUMARIO

Introducción

Las reformas relacionadas con la garantía de la calidad en Portugal

Resultados de la acreditación

Certificación de sistemas internos de garantía de la calidad

Percepciones sobre el impacto de las reformas de garantía de la calidad en la mejora de la enseñanza y el aprendizaje

Conclusión

Referencias bibliográficas

Autor para correspondencia / Corresponding author: Cristina Sin, Centro de investigação de políticas do ensino superior (CIPES). R 1º Dezembro 399, 4450-227 Matosinhos, Portugal.

Sugerencia de cita / Suggested citation: Sin, C., Tavares, O., y Amaral, A. (2017). Balance de los cambios en la garantía de la calidad en la educación superior en Portugal entre 2007 y 2015. *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*, 131(2), 69-80. doi: <http://doi.org/10.28939/iam.debats.131-2.6>

INTRODUCCIÓN

La garantía de la calidad en la educación superior adquirió gran importancia en Europa con la implementación del Proceso de Bolonia, una reforma de la educación superior de gran alcance que tenía por objeto la creación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y la convergencia de los sistemas nacionales de educación superior. La «promoción de la cooperación europea con respecto a la garantía de la calidad para desarrollar criterios y metodologías comparables» fue una de las seis líneas iniciales de acción propuestas por la Declaración de Bolonia (1999). Era entendida como un «elemento absolutamente esencial en la construcción del espacio europeo de educación superior» (Haug, 2003: 230). Las normas y directrices europeas (Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area [ESG], 2015) para la garantía de la calidad fueron elaboradas como un punto de referencia para guiar el trabajo de las instituciones europeas y de las agencias de garantía de la calidad en la implementación de políticas de aseguramiento / acreditación de la calidad (ENQA, 2005). Portugal,

de un modo similar a muchos otros países europeos, utilizó Bolonia como un marco de referencia para reformar su educación superior y reorganizó su sistema de garantía de la calidad orientado por las propuestas de las ESG.

A partir de una serie de trabajos de investigación realizados durante los últimos cuatro años (Cardoso et ál., 2015a, 2015b; Sin et ál., 2016; Tavares et ál., 2016a, 2016b), este artículo documenta el desarrollo que se ha llevado a cabo en Portugal después de la adopción del nuevo marco de garantía de la calidad en la educación superior en 2007. Inicialmente se explica el contexto que determinó la evolución de la garantía de la calidad en Portugal, prestando atención a los desarrollos más recientes desde 2007 en la reestructuración del sistema de calidad. A continuación, se analizan los principales resultados de las actividades de la agencia responsable para la garantía de la calidad en el área de acreditación, desde su creación, así como las debilidades y fortalezas relacionadas con la implementación de sistemas internos de garantía de la calidad en las instituciones

portuguesas. Posteriormente, el artículo considera las percepciones de los académicos portugueses sobre las mejoras en la enseñanza y el aprendizaje como consecuencia de la implementación de sistemas internos de garantía de la calidad. Finalmente, se presentan las conclusiones sobre los cambios ocurridos hasta el momento, el impacto del nuevo marco de la calidad y los desarrollos futuros en esta área.

LAS REFORMAS RELACIONADAS CON LA GARANTÍA DE LA CALIDAD EN PORTUGAL

Para entender la evolución de la garantía de la calidad en Portugal, es necesario primero ofrecer una breve descripción de las transformaciones del sistema de educación superior portugués durante las últimas cuatro décadas. El sistema se compone de instituciones públicas y privadas, universidades y politécnicos.¹ Si bien la participación en la educación superior era baja antes de la revolución de 1974, un privilegio de las élites (Amaral y Teixeira, 2000), el acceso a la educación superior creció enormemente después de los cambios políticos y sociales provocados por dicha revolución. La velocidad de la expansión de la educación superior —inicialmente élite, después masiva y luego universal (Trow, 1974)— sobre todo entre 1985 y 2000, hizo de Portugal un país «excepcional» en comparación con otros países de Europa Occidental, donde la participación creció de manera más gradual (Neave y Amaral, 2012). Como resultado, ya a finales de la década de los noventa, la participación bruta en la educación superior alcanzó el 50 % (Amaral y Magalhães, 2007).

1 Actualmente, el sector público está compuesto por doce universidades, una universidad abierta y un instituto independiente ISCTE (Instituto Superior de Trabajo y Ciencias Empresariales). También hay quince politécnicos y, además, algunas universidades incluyen algunos politécnicos en su estructura. La mayoría de las universidades y de los politécnicos públicos fueron fundados en las décadas de los setenta y ochenta. El sector privado comprende actualmente cerca de ochenta instituciones (entre ellas la Universidad Católica), la mayoría de las cuales fueron creadas en las décadas de los ochenta y noventa para facilitar la expansión del sistema y el acceso de un número creciente de estudiantes.

El crecimiento en la participación fue sostenido principalmente a través de una remarcable expansión del sector privado (de alrededor de veinte mil estudiantes en 1987 a casi cien mil en 1995). El Gobierno estimuló esta estrategia, ya que permitía aumentar las matrículas sin recurrir a fondos públicos (Amaral y Teixeira, 2000). Dicha expansión prestó poca atención a la calidad de la educación, un problema observado también en otros contextos donde la demanda de educación superior aumentó de manera dramática en un breve periodo de tiempo; como ejemplos, China (Cao y Li, 2014), Europa del Este (Galbraith, 2003) o Chile (Espinoza y González, 2013). Dado que la generación de lucro es de suma importancia para el sector privado, las instituciones, con el fin de maximizar las matrículas, invirtieron más en infraestructuras que en la enseñanza y el aprendizaje o en la dotación de personal docente, cosa que ha afectado a la calidad académica (Espinoza y González, 2013; Cao y Li, 2014; Sin et ál., 2016). En Portugal, por ejemplo, continúa existiendo una diferencia significativa en la titulación académica del personal docente de las instituciones públicas y privadas: en 2015 el 72,6 % tenía un doctorado en instituciones públicas y el 55,3 %, en instituciones privadas. Aun así, el porcentaje de profesores doctorados en las instituciones privadas es alto si se compara con la situación diez años atrás (Sin et ál., 2016). Cabe señalar, además, que la oferta de enseñanzas baratas o populares y el bajo nivel de investigación de las instituciones privadas portuguesas (ya que estas se centran principalmente en la enseñanza) también han contribuido al desprestigio del sector privado (Teixeira y Amaral, 2007; Teixeira, 2012). Por otro lado, se exigen notas de entrada más bajas a los postulantes que quieren entrar en una institución privada. La asociación entre el nivel de los estudiantes y la calidad de las instituciones daña más aún la imagen de las instituciones privadas en la sociedad (Tavares, 2013).

Portugal, al igual que otros países (Cao y Li, 2014; Espinoza y González, 2013), recurrió a la evaluación de la calidad para intentar resolver estos problemas.

En la década de los noventa se estableció un sistema que confiaba a las instituciones la garantía de su propia calidad a través de la coordinación ejercida por su órgano de representación (la Fundación de Universidades Portuguesas). Inicialmente, el sistema cubría exclusivamente las universidades públicas, pero en 2000 este se extendió a los politécnicos públicos y al sector privado, al mismo tiempo que comenzó a operar bajo la coordinación del Consejo Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CNAVES). El acceso a la educación superior ya se había incrementado de forma masiva debido a que las políticas gubernamentales habían priorizado dicha expansión, sacrificando la calidad global del sistema (Amaral, 2008; Tavares et ál., 2016a). Sin embargo, este sistema de evaluación coordinado por CNAVES no cumplió el objetivo de preservar la calidad de la educación, ya que las evaluaciones no tenían consecuencias definitivas. Es decir, a pesar de la existencia de muchas enseñanzas de baja calidad, nunca se tomaron decisiones de cierre. Además, la decisión de acreditación pertenecía al gobierno y no al CNAVES. Una nueva ley promulgada en 2003 (Ley 1/2003) tuvo como objetivo especificar las consecuencias de la evaluación, pero lamentablemente nunca fue desarrollada a través de legislación complementaria.

El compromiso de Portugal con el proceso de Bolonia dio un nuevo impulso a la reforma de la educación superior, lo que incluía la garantía de la calidad. En 2006, a petición del gobierno portugués, la Asociación Europea para la Garantía de la Calidad en la Educación Superior (ENQA) efectuó una revisión del sistema nacional de garantía de la calidad e hizo una serie de recomendaciones: tener como referencia principal los ESG; aumentar la independencia y la transparencia del sistema; ampliar su internacionalización; promover la participación de los estudiantes; asegurar que el sistema produzca resultados efectivos (cierre de enseñanzas de baja calidad). El Gobierno aprobó una nueva ley que reformó totalmente el sistema (Decreto Ley 369/2007). La Agencia de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (A3ES) fue

creada al amparo de este nuevo marco legal, como una fundación privada para funcionar de forma independiente del Gobierno y de las instituciones de educación superior (Amaral et ál., 2013). Se le dio un mandato para la acreditación de enseñanzas y la acreditación institucional. La Agencia inició sus actividades en 2009 con acreditaciones de enseñanzas y recientemente ha comenzado a certificar los sistemas internos de garantía de la calidad de las instituciones. Además, el proceso de acreditación institucional está a punto de ser presentado.

RESULTADOS DE LA ACREDITACIÓN

Dado el crecimiento poco controlado de la oferta de programas de educación superior desde la década de los noventa, la acreditación de las enseñanzas apareció como un paso inicial necesario para *limpiar* el sistema de programas bajo los estándares de calidad esperados. Además, después de la creación de nuevas enseñanzas de acuerdo con el proceso de Bolonia, la acreditación se mostró como un proceso válido para asegurar que la renovación curricular estaba cumpliendo con los requisitos legales y de este modo evitar la erosión de la calidad de las prácticas académicas. Actualmente, las instituciones están autorizadas para ofrecer solo enseñanzas (existentes o nuevas) que cuenten con la acreditación mencionada. La Dirección General de Educación Superior, órgano del ministerio que supervisa la educación superior, recibe información sobre las decisiones de la Agencia y mantiene un registro de los programas acreditados. La oferta de programas no acreditados es ilegal y está sujeta a penalización por parte de la Inspección de Educación.

Este nuevo sistema de evaluación de la calidad, en cuya fase inicial ha asumido el papel prevalente la acreditación, ha tenido por fin consecuencias visibles. Se han observado mejoras significativas respecto a la calidad del personal docente, aunque aún existe un margen considerable para desarrollar mejoras (ver Sin et ál., 2016). Los criterios de la calidad del profesorado están estipulados en el

Decreto Ley 74/2006 (modificado por el Decreto Ley 115/2013 y por el Decreto Ley 63/2016). Por ejemplo, el 60 % del personal docente en enseñanzas de pregrado debe ser empleado a tiempo completo por la institución, porcentaje que se eleva al 75 % en el caso de los programas de postgrado. Además, también se establecieron criterios diferentes para las universidades y para los politécnicos en cuanto a las proporciones de profesores que deben tener el grado de doctor. En las universidades, al menos el 50 % del personal docente en un programa de pregrado debe tener un doctorado, una proporción que alcanza el 60 % en el caso de programas de máster y el 100 % en el caso de programas de doctorado, según el Decreto Ley 74/2006. En el caso de los politécnicos, estas proporciones son de 50 % para todos los grados, pero, además de doctores, estas instituciones también pueden contratar *especialistas*. Estos últimos son personas que poseen un título de educación superior, que tienen diez años de experiencia profesional y un currículum muy relevante, reconocido por un jurado compuesto por miembros internos y externos a la institución, tanto académicos como profesionales en el área en cuestión.

Cuando la nueva agencia comenzó a funcionar, en 2009, existían 5.262 enseñanzas para evaluar y acreditar (Sin et ál., 2016). En primer lugar, la Agencia invitó a las instituciones a presentar documentación digital para todos sus programas en funcionamiento y demostrar el cumplimiento de criterios de calidad claramente definidos. Un total de 4.379 programas fueron entregados, mientras que los restantes 883 programas fueron retirados por las propias instituciones. Como era impracticable una evaluación exhaustiva para un tan elevado número de programas, en una primera fase la Agencia inició un ejercicio de acreditación preliminar que evaluó los programas presentados de acuerdo con tres indicadores predefinidos: profesorado y sus titulaciones, actividades de investigación y número de alumnos matriculados. Esta fase tuvo como resultado 3.930 acreditaciones otorgadas, 335 discontinuaciones voluntarias por parte de instituciones y 114 acreditaciones denegadas. Por

lo tanto, en los primeros dos años, 1.332 programas de los iniciales 5.262 desaparecieron, lo que corresponde al 25 % de la oferta existente en 2009 (Sin et ál., 2016). En el año académico 2011-2012, después de este primer periodo de acreditación preliminar, la agencia inició un ciclo de acreditación periódica de 5 años, asignando programas de áreas disciplinarias específicas a cada año. En los primeros cuatro años de este ciclo regular, como consecuencia de las visitas de las comisiones de acreditación, 190 programas no fueron acreditados, lo que representa poco más del 8 %, mientras el 19,9 % fueron retirados por las propias instituciones (Sin et ál., 2016).

La distribución de programas por sector (público/privado), tipo de institución (universidad/politécnico) y nivel de enseñanza se puede apreciar en la Tabla 1. En cuanto a la distinción entre las instituciones públicas y las privadas, la mayoría de los programas con acreditación preliminar se encuentran en las instituciones públicas (2.308 programas, que representan el 80 % de los programas). En el año académico 2009-2010, el sector público ofrecía el 71,2 % de los programas, frente al 28,8 % en el sector privado, según las estadísticas nacionales. Por lo tanto, el sector público obtuvo tasas más altas de acreditaciones preliminares. Por el contrario, el porcentaje de programas discontinuados fue mayor en el sector privado (28 % frente a un 17,9 % en el sector público). En cuanto a las acreditaciones denegadas, la diferencia entre los sectores es aún más notoria (el 2,3 % de no acreditaciones fueron en el sector público, frente al 35,6 % en el sector privado). Por lo tanto, los datos sugieren que las deficiencias de calidad fueron más comunes en el sector privado que, como se indicó anteriormente, fue el sector que había crecido de manera poco controlada.

No se observaron grandes diferencias entre las universidades y los politécnicos con respecto a las enseñanzas no acreditadas y las discontinuaciones (Tabla 1). Esto sugiere que la oferta de baja calidad está marcada principalmente por el tipo de sector (privado o público) y no por el tipo de institución y su respectiva misión (universidades o politécnicos).

Tabla 1: Distribución de enseñanzas en los primeros cuatro años de acreditación regular, por sector, tipo de institución, y nivel de enseñanza: acreditadas preliminarmente, discontinuadas, presentadas para acreditación regular y no acreditadas

		ACREDITADAS PRELIMINAR- MENTE	DISCON- TINUADAS	%	PRESENTADAS PARA ACREDITACIÓN	NO ACREDITADAS	%
Sector	Público	2308	412	17,9 %	1896	43	2,3 %
	Privado	574	161	28,0 %	413	147	35,6 %
	Total	2882	573	19,9 %	2309	190	8,2 %
Tipo	Universidad	1980	380	19,2 %	1600	132	8,3 %
	Politécnico	902	193	21,4 %	709	58	8,2 %
	Total	2882	573	19,9 %	2309	190	8,2 %
Nivel	Licenciatura	1134	181	16,0 %	953	65	6,8 %
	Máster	1391	340	24,4 %	1051	95	9,0 %
	Doctorado	357	52	14,6 %	305	30	9,8 %
	Total	2882	573	19,9 %	2309	190	8,2 %

FUENTE: A3ES

La mayor parte de las acreditaciones preliminares se realizaron en programas de máster (Tabla 1), lo que refleja la explosión en la oferta de estos programas después de las reformas de Bolonia. El Decreto Ley 74/2006, que requirió el ajuste de las enseñanzas a la estructura propuesta por Bolonia hasta 2009/10, estableció que una licenciatura pre-Bolonia solo podía ser sustituida por una licenciatura post-Bolonia, mientras que esta limitación no se aplicó a los másteres. Estas enseñanzas, por lo tanto, tuvieron un crecimiento masivo, no siempre consciente de la calidad, lo que explica por qué tuvieron también la más alta tasa de discontinuación por parte de las instituciones (24,4 %). El mayor porcentaje de acreditaciones denegadas se verificó en los programas de doctorado (9,8 %), seguido de los de máster (9 %). La Ley 62/2007 estableció que, para que las universidades pudiesen mantener dicho estatuto, estas tenían que ofrecer al menos tres programas de doctorado. Esto determinó a algunas

universidades privadas a crearlos, en algunos casos, con menos consideración por la calidad. Por otra parte, las enseñanzas de postgrado están sujetas a condiciones más exigentes en cuanto a la actividad de investigación y las calificaciones del profesorado.

Durante el periodo analizado, que incluye la fase de acreditación preliminar y los primeros cuatro años del ciclo regular de acreditación, el 40 % de las enseñanzas que funcionaban inicialmente dejaron de hacerlo (2.095 programas de los iniciales 5.262) (Sin et ál., 2016). Esto ocurrió o bien como resultado de la no acreditación por parte de la Agencia (304 enseñanzas), o bien a través de decisiones tomadas por las instituciones para retirar/descontinuar carreras (las restantes), posiblemente debido a que las instituciones mismas creían que no cumplirían con los estándares de calidad establecidos por la Agencia. Es posible también que algunas enseñanzas hayan sido cerradas por otras razones como, por

ejemplo, la reorganización de la oferta educativa, como consecuencia de las reformas inducidas por el proceso de Bolonia, o el número insuficiente de estudiantes. Al mismo tiempo, en el periodo analizado, alrededor de 2.100 nuevas enseñanzas fueron propuestas para acreditación a la Agencia y alrededor de 1.300 recibieron la acreditación y empezaron a funcionar. En julio de 2015 el número total de enseñanzas ofrecidas estaba alrededor de las 4.500 (Sin et ál., 2016).

Un análisis cualitativo de los informes relativos al proceso de acreditación de las enseñanzas de Derecho (Sin et ál., 2016), que fue la disciplina con el mayor porcentaje de acreditaciones denegadas, reveló motivos recurrentes que desencadenaron la decisión de la no acreditación. Estos motivos están generalmente relacionados con: las insuficientes proporciones de personal docente contratado a tiempo completo; su falta de calificación académica y su pobre actividad de investigación; la identidad poco clara de los programas, vagamente delimitada; y las fallas en la enseñanza, el aprendizaje y la evaluación (por ejemplo, inconsistencias curriculares o evaluación carente de rigor). Dichos problemas identificados son similares a los que afectan al sector privado portugués en general (Sin et ál., 2016).

Los datos ofrecen evidencia de que la *limpieza* del sistema portugués de educación superior ha sido un éxito. La retirada de un gran número de enseñanzas por parte de las propias instituciones sugiere que estas se han vuelto más conscientes de los requisitos de la calidad. Portugal está actualmente concluyendo la primera fase de garantía de la calidad, dominada por la acreditación de enseñanzas. Debido a que la Agencia de evaluación y acreditación ya ha iniciado la certificación de sistemas internos de garantía de calidad, el país ha entrado en una segunda fase, más centrada en promover una conciencia de las instituciones en materia de calidad (para una descripción de las distintas fases en la evolución de la garantía de la calidad, ver Jeliazkova y Westerheijden, 2007).

CERTIFICACIÓN DE SISTEMAS INTERNOS DE GARANTÍA DE LA CALIDAD

Como se ha mencionado anteriormente, la reorganización del sistema de garantía de calidad se inspiró en las orientaciones formuladas por el proceso de Bolonia. Por ejemplo, cuando definió sus procedimientos, la Agencia prestó atención a las ESG. Las instituciones portuguesas parecen haber traducido las referencias europeas y, sobre todo, nacionales, de una manera muy similar, lo que ha dado así origen a sistemas internos de garantía de la calidad muy similares. Contrariamente a las expectativas iniciales, los propios contextos de las instituciones y el papel por ellas desempeñado no se tradujeron en una variedad de componentes estructurales/administrativos específicos de las características de cada institución. El margen de interpretación de las instituciones y su libertad para diseñar un sistema de acuerdo con sus propias realidades y cultura organizacional parece haber sido limitado, muy probablemente, por el modelo de evaluación propuesto por la Agencia (Cardoso et ál., 2015a). Por lo tanto, pese a la insistencia de la Agencia de que sus referencias con respecto a la garantía de la calidad no son prescriptivas, el comportamiento institucional está claramente determinado por ellas, tanto con el fin de correr pocos riesgos, como también quizás debido a la falta de capacidad institucional y a la tradición de lidiar con la calidad de una manera formal.

Recientemente, se realizó un análisis cualitativo de los puntos fuertes y débiles en la implementación de sistemas internos de garantía de la calidad, a partir de los informes internos y externos de evaluación de los mismos (Tavares et ál., 2016a). La intención de esta investigación era entender si estos puntos fuertes y débiles se asociaban con cuestiones de procedimiento y estructuras o, al contrario, con cambios culturales que se manifiestan en valores y actitudes. Ya que la Agencia, cuando introdujo la certificación de los sistemas internos de garantía de calidad, quería promover una cultura de mejora, la investigación pretendía averiguar si las instituciones estaban comprometidas con dicha mejora, y no solo

con la rendición de cuentas. También se pretendía obtener una idea sobre la(s) cultura(s) de calidad de las instituciones analizadas.

Los puntos fuertes y débiles identificados estaban asociados principalmente con la organización del sistema de garantía de la calidad y con la gestión de la información, es decir, con las estructuras y los procedimientos formales y no con la calidad en un sentido de transformación (Harvey y Newton, 2007). En otras palabras, aspectos como el desarrollo profesional del profesorado o la participación de las partes interesadas en la garantía de la calidad recibieron menos atención que aspectos formales, lo que sugiere que eran priorizados los procedimientos, y no tanto la mejora. Parece que la motivación de las instituciones para implementar un sistema interno de calidad y solicitar su certificación fue determinada principalmente con el fin de evitar procesos complejos de acreditación en el futuro. Si bien la intención de la Agencia era fomentar la mejora, parece que la rendición de cuentas se ha mantenido como una preocupación más urgente.

Las instituciones analizadas parecen tener culturas de calidad que varían entre reactivas y responsivas (Harvey y Stensaker, 2008). Una cultura de calidad reactiva se caracteriza por una fuerte influencia de las reglas externas, es motivada por el cumplimiento y la rendición de cuentas, impuesta por y construida en torno a los factores externos, lo que provoca dudas sobre los posibles resultados positivos de una evaluación de la calidad. En una cultura reactiva, hay poco o ningún sentido de responsabilidad individual por la calidad, que se delega a una unidad específica (oficina de calidad). Para los académicos, equivale a un ejercicio de cumplimiento. En la cultura de calidad responsiva, la intensidad de las reglas externas es también fuerte. Aunque los imperativos externos sean motivaciones importantes, en este caso la institución se aprovecha de esta oportunidad con el fin de planificar un programa de mejora interna, proyectado al futuro, pero sin perder de vista la rendición de cuentas y el cumplimiento. La falla de esta cultura reside en la falta de relación entre

las actividades institucionales relacionadas con la garantía de la calidad y la práctica cotidiana de los académicos. Dado que en el caso de los politécnicos los informes externos analizados destacaron más debilidades relacionadas con la participación de las partes interesadas y más preocupación por los procedimientos que por la mejora, la investigación sugirió que mientras que los politécnicos parecen más reactivos, las universidades parecen más responsivas.

El análisis se circunscribió a doce instituciones que fueron pioneras en la implementación y la certificación de sus sistemas internos de garantía de la calidad. Como solo un número restringido de instituciones portuguesas ha solicitado hasta ahora la certificación, no es posible todavía formular conclusiones generales sobre las instituciones portuguesas en su conjunto.

PERCEPCIONES SOBRE EL IMPACTO DE LAS REFORMAS DE GARANTÍA DE LA CALIDAD EN LA MEJORA DE LA ENSEÑANZA Y EL APRENDIZAJE

La amplia reforma de la garantía de la calidad en la educación superior, que se ha manifestado hasta ahora en los procesos de acreditación de enseñanzas y de implementación de sistemas internos de garantía de calidad, aún no está registrando el impacto deseado en lo que se refiere a las mejoras en la enseñanza y el aprendizaje.

A través de una encuesta realizada a los docentes que trabajan en instituciones portuguesas de educación superior se descubrió que el principal impacto de la implementación de sistemas internos de garantía de la calidad ha sido una mayor demanda de tiempo para tareas no académicas, lo que es, de hecho, perjudicial para la enseñanza y el aprendizaje (Tavares et ál., 2016b). La burocracia ha sido identificada de forma consensual en la literatura como un efecto secundario no deseado de la garantía de la calidad, que desvía el tiempo y la energía de los académicos de la enseñanza y

la investigación (Cartwright, 2007; Newton, 2002; Harvey y Newton, 2007). Sin embargo, los académicos reconocieron que la garantía interna de la calidad ha contribuido a una mayor conciencia de los problemas relacionados con la calidad de la enseñanza, lo que confirman algunos estudios previos que afirman que esta garantía se traduce en una mayor atención a la enseñanza (Brennan y Shah, 2000; Baldwin, 1997).

De una forma menos positiva, esta mayor conciencia no parece, hasta ahora, haber conducido a mejoras reales notables o a un mayor espacio para la innovación y la experimentación en la enseñanza y el aprendizaje. La formación pedagógica es casi inexistente, una debilidad ya identificada en investigaciones anteriores (Cardoso et ál., 2015a), y los académicos tampoco consideran que haya mejorado después de la implementación de sistemas internos de garantía de calidad, lo que podría ser una explicación para la falta de resultados tangibles o visibles en las prácticas de enseñanza y aprendizaje. De hecho, la formación pedagógica es el único tema relacionado con la enseñanza y el aprendizaje que los académicos claramente consideran que no ha mejorado. Es decir, la garantía interna de la calidad no ha llevado a una mayor formación pedagógica del profesorado. Dado el reciente énfasis de las políticas europeas de educación superior en el desarrollo pedagógico de los docentes (Sin, 2015), énfasis recientemente reforzado en la versión revisada de las ESG, la formación pedagógica es un área en la que las instituciones podrían invertir, dada su importancia para la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. Por lo tanto, estos resultados indican, una vez más, que la garantía interna de la calidad en las instituciones portuguesas, aparentemente, se asocia más a un aumento de la burocracia y a formalismos y no a mejoras sustanciales en la enseñanza y el aprendizaje. La investigación mencionada también encontró que los docentes consideran que la participación del profesorado en el desarrollo de la garantía interna de calidad y el uso de la información recogida por la institución para mejorar la enseñanza y el aprendizaje tienen un

impacto positivo en la enseñanza y el aprendizaje (Tavares et ál., 2016b).

Aunque no se haya observado ninguna variación significativa entre los docentes en las universidades y los politécnicos, la variable público/privado es claramente digna de mención. Los académicos del sector privado señalan un impacto mucho más alto de la garantía interna de la calidad sobre diversos aspectos relacionados con la mejora de la enseñanza y del aprendizaje: una mayor conciencia de los problemas de la calidad de la docencia; mayor enfoque en la innovación y la experimentación en la enseñanza y el aprendizaje; mayor formación pedagógica del profesorado; y mejora de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en general. Dado que las instituciones privadas en Portugal han atribuido, tradicionalmente, menos importancia a la calidad, especialmente durante los años de rápida expansión (ver la explicación anterior), estas han tenido un incentivo adicional para mejorar la enseñanza y el aprendizaje mediante el establecimiento de sistemas de calidad más estrictos y exigentes que en el pasado. Esto también puede explicar la razón por la cual académicos de instituciones privadas tienen percepciones más positivas en relación con el impacto de la garantía interna de la calidad en la enseñanza y el aprendizaje.

Dicho impacto representa un área poco investigada (Harvey y Williams, 2010) que ha generado resultados diversos. En este contexto, este trabajo proporciona una evidencia empírica útil sobre la percepción que sobre este tienen los académicos portugueses. Los resultados sugieren que hay una serie de temas relevantes que podrían ser considerados por las instituciones de educación superior para alcanzar los objetivos de mejora pedagógica: racionalizar los procesos y procedimientos administrativos para evitar sobrecargar a los académicos; invertir en formación pedagógica; involucrar al profesorado en la garantía de la calidad, de manera formal o no formal, para incrementar su compromiso con la calidad (Horsburgh, 1998); utilizar la información recopilada con el fin de mejorar la enseñanza y el aprendizaje.

CONCLUSIÓN

Las transformaciones en la política de educación superior a nivel europeo, estimuladas principalmente por el proceso de Bolonia, también se han reflejado en Portugal en la reorganización del sistema de garantía de la calidad a partir de 2007. El cambio más visible, que ha tenido el mayor impacto en las instituciones de educación superior, ha sido la creación de la Agencia de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (A3ES). Los resultados más evidentes de sus operaciones se han observado principalmente en la oferta de enseñanzas. Las actividades de acreditación han dado lugar a una reducción del 40 % de la oferta inicial de enseñanzas, una reducción que se ha sentido principalmente en las instituciones privadas, lo que confirma que la calidad deficiente de las enseñanzas era más común en este sector (Sin et ál., 2016).

Otra consecuencia de la creación de la Agencia ha sido un cambio en la manera en la que las instituciones abordan la garantía de la calidad. Surgió, entre las instituciones, una preocupación con un enfoque más formal y más sistemático con respecto a la calidad, práctica que antes era bastante poco común. Las instituciones han sido animadas a establecer sus propios sistemas internos de garantía de la calidad, apoyándose en una serie de orientaciones no prescriptivas elaboradas por la Agencia. No obstante, la mayoría de las instituciones que han implementado ya un sistema interno de garantía de la calidad han reproducido estas orientaciones sin necesariamente adaptarlas a sus misiones y contextos específicos, estableciendo estructuras formales muy similares (Tavares et ál., 2016a). Además, la implementación de sistemas internos

ha sido impulsada por una lógica de rendición de cuentas y por la observancia de las orientaciones de la Agencia y no por una reflexión interna genuina, que involucre a todas las partes interesadas y que podría conducir a la mejora (Tavares et ál., 2016a). Esto revela una visión unilateral y subdesarrollada de la calidad, probablemente explicada, al menos en parte, por la fase inicial de implementación de sistemas internos de garantía de la calidad en las instituciones. De hecho, las principales cuestiones identificadas en relación con la implementación de sistemas internos de garantía de la calidad están asociadas no con los valores y las actitudes frente a la calidad, sino con las estructuras formales y de organización y con los procedimientos. Por esta razón, los académicos parecen percibir que el principal efecto de la garantía interna de calidad en la enseñanza y el aprendizaje es negativo, ya que comporta un aumento de la burocracia, mientras que los efectos positivos son todavía bastante modestos.

Por un lado, la carga burocrática es la consecuencia de la forma en la que las instituciones han interpretado la implementación. Por otro, también es el resultado de un complejo proceso de acreditación que ha sido necesario para eliminar las enseñanzas de baja calidad del sistema (Tavares et ál., 2016b). Para aliviar el peso de la burocracia, la garantía de la calidad en Portugal está avanzando hacia una nueva fase —la acreditación institucional— que pretende implementar un régimen de evaluación más flexible, que podrá incluir la evaluación de solamente una muestra de la oferta educacional junto a un proceso anual de monitorización basado en un grupo de indicadores para aquellas instituciones que han demostrado ser capaces de gestionar su propia calidad.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo fue apoyado por la Fundación para la Ciencia y la Tecnología (FCT) en Portugal [XCL/IVC-PEC/0789/2012 y UID/CED/00757/2013].

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amaral, A., y Magalhães, A. (2007). Market Competition, Public Good and Institutional Governance. *Higher Education Management and Policy*, 19(1), 1-14.
- Amaral, A., y 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., y Fonseca, M. (2013). The Portuguese Case: Can Institutions Move to Quality Enhancement? En R. Land, y G. Gordon (eds.), *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. y Shah, T. (2000). Quality assessment and institutional change: experiences from 14 countries. *Higher Education*, 40(3), 331-49.
- Cao, Y., y 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., y 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., y Rosa, M. J. (2015b). On the road to regaining trust? The development of internal quality assurance systems in Portuguese Higher Education Institutions. Artículo presentado en CHER 28th Annual Conference, Lisboa, 7-9 septiembre.
- 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.
- Decreto ley 369/2007, de 5 de noviembre, del Gobierno de Portugal.
- Decreto ley 74/2006, de 24 de marzo, del Gobierno de Portugal.
- Decreto ley 115/2013, de 7 de agosto, del Gobierno de Portugal.
- Decreto ley 63/2016, de 13 de septiembre, del Gobierno de Portugal.
- ENQA. (2005). *ENQA Report on Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*. Bruselas: ENQA.
- Espinoza, Ó., y 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., y Newton, J. (2007). Transforming quality evaluation: moving on. En D. F. Westerheijden, B. Stensaker, y M. J. Rosa (eds.), *Quality Assurance in Higher Education. Trends in Regulation. Translation and Transformation* (p. 225-45). Dordrecht: Springer.
- Harvey, L., y Stensaker, B. (2008). Quality Culture: Understandings, Boundaries and Linkages. *European Journal of Education*, 43(4), 427-442.
- Harvey, L., y 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., y 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.
- Ley 1/2003, de 6 de enero, del Gobierno de Portugal. *Regime Jurídico do Desenvolvimento e da Qualidade do Ensino Superior*.

- Neave, G., y Amaral, A. (2012). Introduction on Exceptionalism: The Nation, a Generation and Higher Education, Portugal 1974-2009. En G. Neave, y A. Amaral (eds.), *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, y P. Scott (eds.), *The European Higher Education Area: Between Critical Reflections and Future Policies* (p. 333-350). Dordrecht: Springer.
- Sin, C., Tavares, O., y 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). Bruselas: Belgium.
- Tavares, O. (2013). Routes towards Portuguese higher education: students' preferred or feasible choices? *Educational Research*, 55(1), 99-110.
- Tavares, O., Sin, C., y 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., y 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, y A. Amaral (eds.), *Higher Education in Portugal 1974-2004: A Nation, a Generation* (p. 307-328). Dordrecht: Springer.
- Teixeira, P., y 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.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Cristina Sin es investigadora postdoctoral en CIPES. Es doctora en Investigación Educativa por la Lancaster University (Reino Unido). Anteriormente, trabajó en la Higher Education Academy (Reino Unido) con proyectos educativos destinados a la mejora de la enseñanza y del aprendizaje en la educación superior.

Orlanda Tavares es investigadora en CIPES y A3ES. Es doctora en Ciencias de la Educación por la Universidade do Porto (Portugal) e investiga temas relacionados con la garantía de la calidad en la educación superior y con políticas de educación superior.

Alberto Amaral es doctor por la Cambridge University, investigador en CIPES y profesor de la Universidade do Porto, donde fue rector de 1985 a 1998. Actualmente, es el presidente del consejo de administración de la Agencia de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior portuguesa.

