

***La Universidad portuguesa:***

***Perspectiva, situación y prospectiva del sistema de calidad***

José Ferreira Gomes  
Universidade de Porto  
Rua de D. Manuel II,  
4050-345 PORTO  
(Portugal)  
jfgomes@reit.up.pt

**Resumen**

Se realiza una mirada en perspectiva hacia la historia de la universidad portuguesa desde el siglo XIII y, especialmente, en el último siglo. Se describe la estructura actual de la enseñanza superior portuguesa y se realiza su posicionamiento de cara a la construcción del espacio europeo. Asimismo, se detalla el sistema de evaluación/acreditación vigente y se lleva a cabo un análisis prospectivo de los problemas políticos asociados.

Portugal cuenta con un sistema binario de enseñanza superior pública, una red de universidades y una red de institutos politécnicos; su red privada es la más importante de Europa occidental, de gran heterogeneidad y localizada, principalmente, en los grandes centros urbanos. Este sector privado creció en los años ochenta como respuesta a la incapacidad del sistema público de dar cabida a una demanda educativa en rápido crecimiento. Las universidades conceden los grados de *Licenciatura* (mínimo de cuatro años), *Máster* (uno a dos años) y *Doctorado* (mínimo de tres años). Los institutos politécnicos conceden los grados de diplomatura (tres años) y licenciatura (de uno a dos años adicionales). La adaptación de la estructura portuguesa de grados al modelo propuesto para el espacio europeo de enseñanza superior está en trámite legislativo.

Se está llevando a cabo un sistema de evaluación obligatorio de las diplomaturas y licenciaturas para los cursos de las universidades e institutos politécnicos, públicos y privados, de cuya responsabilidad política de evaluación se ha encargado una agencia de evaluación creada para tal efecto: el CNAVES (Consejo Nacional de Evaluación de la Enseñanza Superior); mientras que su ejecución ha correspondido a otra entidad: la FUP (Fundación de las Universidades Portuguesas). El sistema adoptado es el de evaluación para la mejora, basado en el modelo holandés que fuera ya probado anteriormente (de manera voluntaria) por las universidades.

## **Abstract**

A short is presented of the history of the Portuguese higher education since its inception in the 13th century, with a special emphasis on the last hundred years. Its current position with respect to the European Higher Education Area (EHEA) is discussed. Finally, the system of quality assessment and accreditation is presented.

Portugal has a binary system of universities and polytechnics both public and private. The private system grew in the 1980s as a response to the fast growth in the number of students seeking a higher degree. This meant that the private institutions were located in the major urban areas and the more expensive science and technology courses. Universities offer the degrees of *Licenciado* (minimum of 4 years), *Mestrado* (1 to 2 years) and *Doutor* (minimum 3 years). Polytechnics offer *Bacharel* (3 years) and *Licenciado* (another 1 to 2 years). The conversion to the EHEA is being discussed publicly both in terms of the length of the degrees and in the nomenclature as one degree should be abolished, the *Bacharel* or the *Mestrado*.

An official assessment system was introduced for all *Licenciaturas*. This was preceded by a voluntary test among public universities. The system aims at improving the quality of teaching and any possibility of ranking is avoided. Government thinking appears to have evolved in the direction of a more transparent assessment system and results more easily understood by a wider public. Non-official studies are being carried out in order to improve the system but no decisions have been taken. A recent law introduces the accreditation of degrees and institutions but it has not been implemented yet.

- 1. Perspectiva**
- 2. Área europea de enseñanza superior**
- 3. La realidad portuguesa**
- 4. El sistema de evaluación/acreditación portugués**

## **1. Perspectiva**

La universidad portuguesa fue creada alrededor de 1290, siguiendo el movimiento europeo de la época que dio origen a las fundaciones de Bolonia, París, Oxford y Salamanca. Después de varios traslados entre Lisboa y Coimbra se estableció definitivamente en Coimbra en 1537. Su acción y éxito siguieron de cerca los avatares de la historia portuguesa.

Durante la creación de las primeras universidades en la Europa del tardío medioevo, regía un concepto homogéneo de cultura erudita dominada por las normas del cristianismo, que eran asumidas como tendencias universales. Por esto, no es de extrañar que se derivara un concepto de enseñar y de aprender que no conocía fronteras. Grandes profesores y alumnos migraban entre los centros universitarios en la medida de sus gustos e inclinaciones. Aunque este fenómeno estaba naturalmente limitado por las dificultades para viajar, permitía mantener una gran uniformidad en los sistemas de enseñanza y en sus contenidos. Esta situación primitiva terminó con la Reforma. A partir de este momento, no sólo se rompió la antigua homogeneidad cultural, sino que, además, el poder político comenzó a prestar mucha atención al posicionamiento filosófico de los maestros y a los contenidos enseñados. Este fenómeno, que alcanzó a toda Europa, fue particularmente fuerte y duradero en la Península Ibérica, con una Contrarreforma políticamente incuestionable. Esta es una de las razones, aunque puede que no sea la única, para que la universidad portuguesa llegase al siglo XVIII en un estado lamentable. La Reforma Pombalina (1772) intentó introducir nueva sangre extranjera, invitando a maestros italianos que, en un corto período de tiempo, acercaron la Universidad de Coimbra a los estándares internacionales.

¡Pero la historia portuguesa parece estar enfrentada con el éxito prolongado! Después del siglo de oro portugués de los descubrimientos (S. XVI), que acabó con una monarquía dual que no consiguió enfrentarse con las condiciones internacionales desfavorables, también el siglo de oro brasileño (S. XVIII) acabó con la catástrofe de las guerras napoleónicas. Con la desorganización económica y social en la que cayó el país, la universidad se volvió un lujo superfluo. Asimismo, la guerra civil hizo mella duramente en la universidad, impidiendo su recuperación tras el intervalo producido por la corta -aunque violenta- presencia francesa, y por la más prolongada y debilitante ocupación de los ingleses. Así, pasamos de 1806 (fecha de la primera invasión napoleónica y de

la salida de la familia real y su corte para Río de Janeiro), a 1820 (fecha de la primera revolución liberal y del retorno de la familia real) hasta llegar a 1834 (victoria definitiva del partido liberal). A pesar del impulso de desarrollo en la década de 1850, las finanzas públicas se mantuvieron siempre con dificultades, lo que ni la venta de los “bienes nacionales” en 1834 alivió. De hecho, la venta de los bienes nacionalizados de los monasterios ayudó más al enriquecimiento privado de los gloriosos del Mindelo (del victorioso partido liberal) que a la amortización de la deuda pública (interna y, principalmente, externa). La quiebra del pseudo-monopolio eclesiástico sobre el control de la enseñanza y de las universidades hizo que la reforma universitaria fuera aún más apremiante. En Francia, las iniciativas de reorganización de la enseñanza emprendidas por el propio Napoleón en su período imperial son todavía determinantes de algunos aspectos del actual sistema universitario y de su apreciable éxito. En Alemania, los ideales de Humboldt en la creación de la Universidad de Berlín en 1808 originaron un sistema que se adjudicó la primacía internacional durante casi dos siglos y que, todavía hoy, constituye uno de los grandes paradigmas universitarios.

En Portugal, las reformas de Passos Manuel (1837) tuvieron como objetivo dotar al país de un sistema de enseñanza que la abolición de las Órdenes religiosas (en 1834) había desajustado. Las Escuelas Politécnicas de Lisboa y de Porto creadas por él son el germen de las futuras universidades, aunque siempre tuvieron grandes aprietos presupuestarios. En otras palabras, hay que reconocer que las condiciones desde el comienzo fueron bastante adversas: se crearon institutos sin que hubiese ni profesores ni alumnos, las politécnicas comenzaron por recibir a personalidades salidas de la guerra civil convertidas en profesores. El resultado fue mucho mejor de lo que se podría haber previsto, pero, aún así, insuficiente para igualarse a una Europa en proceso de rápida afirmación cultural y científica y ni siquiera la propia Universidad de Coimbra consigue destacar excesivamente en el panorama nacional.

El voluntarismo de la República (implantada en octubre de 1910) condujo a la reforma de la Universidad de Coimbra y a la transformación en universidades de las Academias Politécnicas de Lisboa y Oporto en marzo de 1911, aunque la situación presupuestaria no les permitiese realizar altos vuelos. La consolidación del presupuesto, promovida por la Dictadura Nacional (1926-1933) obligó a realizar algunos cortes organizacionales que todavía hoy se recuerdan. Inmediatamente después de la posguerra, la supervivencia del régimen -ahora muy alejado de los modelos internacionales- obligó a una “purificación de sangre” que aniquiló a algunos grupos que comenzaban a destacarse. Sólo después, de manera tardía, se inició un proceso de apertura, expansión y refuerzo de calidad que tienen como fruto el paisaje actual. De hecho, el inicio de la Guerra Colonial (1961-1975) y de las convulsiones sociales de esa época (fruto del atraso económico, de algún contagio extranjero y del choque colonial) pusieron en evidencia la urgente necesidad de cambiar la estrategia educativa a todos los niveles. En el ámbito de las universidades dos vectores principales transformaron nuestra vivencia: el gran crecimiento de docentes y alumnos y la reanudación del sistema de becas para la formación de personal en el

extranjero. Este desarrollo cuantitativo y cualitativo iniciado modestamente a mediados de la década de 1950 se mantuvo hasta el fin del siglo.

A mediados de la década de 1990, esta sólida base de personal cualificado, así como un elevado aumento de la inversión en enseñanza y en investigación condujeron a la universidad portuguesa a un nivel comparable a la mayoría de las universidades europeas y a un dinamismo propio de su relativa juventud.

Sin embargo, se comenzó a sentir el efecto combinado del descenso de la natalidad y de la limitación presupuestaria, efectos que son comunes en la mayoría de los países europeos. Se deduce que Europa entró en una fase acelerada en su proceso de integración social y comenzó a sentir los efectos del fin de la Guerra Fría con el dominio militar, político, comercial y cultural exclusivo de los Estados Unidos. Pasados nueve años de la caída del Muro de Berlín, Europa se da cuenta de que su modelo universitario de gran diversidad, aunque muy bien organizado internamente, es incapaz de ser competitivo a nivel internacional. Así se desencadena una serie de iniciativas a nivel político e institucional, lo que nos enfrenta a un nuevo desafío.

## **2. Área europea de enseñanza superior**

### **2.1 Introducción**

El tratado de Roma (1957) y los tratados posteriores que fundaron la Unión Europea excluyen la enseñanza superior de las áreas de intervención de los órganos de la Unión. Por esa razón, las intervenciones de la Comisión Europea en los asuntos de enseñanza superior fueron siempre indirectas. Los programas de investigación y de formación de recursos humanos, a pesar de ser de gran importancia para las instituciones de enseñanza superior, se ven así forzados a casi ser ignorados.

Las iniciativas que nos interesan aquí, en el ámbito de la enseñanza superior, comenzaron por ser acuerdos limitados a cuatro gobiernos, en París, para adquirir luego una dinámica propia que engloba a toda la Unión Europea y a muchos otros países que no pertenecen y que ni siquiera son países candidatos a la Unión. Interesará, entonces, comprender el porqué de tal dinámica en un área que tradicionalmente tenía un nivel de intervención, sobre todo, local. De hecho, en estados federales como Alemania y Suiza, las cuestiones educativas son competencia exclusiva de los estados federados. En el Reino Unido, las regulaciones son diferentes en Inglaterra, en Escocia y en Irlanda del Norte. En España, la educación está entre las competencias que se están transfiriendo de manera progresiva hacia los gobiernos autónomos. Por ello, resulta sorprendente que, de repente, las materias de enseñanza superior pasen de un nivel regional directamente a un nivel supranacional. De hecho, de esto es de lo que se trata porque, aunque los estados puedan mantener toda la soberanía formal sobre sus sistemas particulares, la participación en acuerdos de armonización y la intervención en agencias de acreditación (que se prevé sea en breve) lleva

necesariamente a la creación de normas supranacionales que probablemente van a escapar de la intervención política nacional. ¡Han de existir razones muy fuertes para tal transformación!

Siendo la creación del mercado único la primera razón de este movimiento, la razón última y principal se puede encontrar en la globalización que, de hecho, no es sino un eufemismo para la dominación e intrusión de los Estados Unidos en las más diversas áreas de la economía y de la sociedad. Obviamente, las tecnologías de transportes y de comunicación (de voz, imagen y datos) transforman inexorablemente nuestra vida y nuestras perspectivas sociales, así como la forma en que nos organizamos cívica y políticamente y, por tanto, las universidades y la forma en que actúan, como creadoras y transmisoras de conocimientos, se han de adaptar a esta nueva situación. Lo que podría evitarse es que esta transformación se tenga que realizar con tanta urgencia, bajo la presión multiforme del dominio americano. Este dominio se manifiesta directamente con la clara introducción de los “servicios de educación” en la actual ronda negociadora de la Organización Mundial de Comercio y se manifiesta indirectamente con la agresividad comercial de instituciones americanas, tradicionales y emergentes, que atraen estudiantes al territorio americano y crean sucursales o *franchisees* (franquicias) en países extranjeros. Debe decirse que hay también otros competidores en este nuevo mercado internacional: además del Reino Unido, con las ventajas históricas de su antiguo imperio, Canadá y, especialmente, Australia han mostrado una capacidad de iniciativa y capacidad para emprender que comienzan a ser vistas con respeto (o como amenaza) en muchas partes del mundo. Estos movimientos han transformado el sistema de enseñanza superior americano en un esquema internacional de comparación y de medida para el resto. ¡Esta es la ineludible realidad!

La estrategia europea parece responder a la máxima: “Si no puedes vencerlos, únete a ellos”. Más que luchar contra esa realidad, se tomó el camino de iniciar una trayectoria de armonización entre los sistemas europeos y una aproximación real (aunque nunca asumida) al modelo americano.

## **2.2. Acuerdos básicos**

Este proceso de convergencia de la enseñanza superior europea se puso en marcha gracias a la propuesta que el Ministro de Educación francés Claude Allègre realizó a los asistentes de Italia, Alemania y el Reino Unido durante la conmemoración (que se asumió como milenaria) de la Sorbona, en Mayo de 1998. En esta declaración se habla de un área europea de enseñanza superior abierta, que respete la diversidad aunque requiera un esfuerzo continuado para traspasar las barreras y desarrollar un marco general de enseñanza y aprendizaje que amplíe la movilidad y profundice la cooperación. Para mejorar el reconocimiento internacional y la atracción de los sistemas europeos se pretende conseguir una mejor legibilidad interna y externa de los sistemas de grado. Para ello, existe una inclinación hacia un sistema de dos ciclos principales de (pre)graduación y de postgraduación que parecen imponerse internacionalmente. Un sistema de créditos europeos (como el ECTS) facilitaría la validación de los créditos adquiridos en caso de

cambio de universidad o cuando se pretenda acumular créditos a lo largo de la vida previendo una futura graduación. A nivel de postgraduación se presentan dos posibilidades, una formación más corta (designada en inglés como Master's degree) y una formación más larga, el doctorado, permitiendo la transición entre ambos. Para cualquiera de estos grados, se establecería el énfasis apropiado en la investigación y en el trabajo autónomo.

Esta declaración fue válida para los intereses de los tres signatarios continentales que estudiaban reformas en sus sistemas nacionales y, en menos de un año, se aprobaron importantes reformas en Italia y Alemania. En Francia, sólo se introdujo una nueva designación para el título conseguido tras cinco años de estudios en cualquier institución francesa. Para ello, Claude Allègre creó el neologismo o, seamos francos, el anglicismo, *Mastaire* (se justifica en el francés del medievo); se intentó mejorar la llamada legibilidad del sistema francés sin herir su propia complejidad. El Reino Unido parece haber firmado la declaración con la soberbia de quien ve al continente aproximarse a sí mismo, aunque el futuro tal vez traiga algunas novedades con relación a esta perspectiva. Sin embargo, parece indiscutible que su cultura organizativa les permitirá adaptarse mejor, sin necesidad de grandes reformas legales. Esta declaración produjo los efectos internos deseados por los firmantes, pero fue visto por los otros gobiernos europeos como una nueva amenaza de los grandes países a la anhelada solidaridad europea. La solución fue el reencuentro en Bolonia, al año siguiente, en donde una declaración oficial fue firmada, ahora sí, por 29 países. Aquí se retoman y explicitan los temas y los objetivos de la Sorbona. De nuevo, se introducen dos pequeños puntos que podrán tener gran importancia en el futuro y en relación a los cuales hay aún muy poca experiencia: la cooperación europea en la evaluación de la calidad y las llamadas dimensiones europeas de la enseñanza superior, que incluyen el desarrollo curricular y los programas integrados de estudio. A partir de este momento, el proceso se llevó con gran seriedad por la mayoría de los países europeos, que han aprovechado la dinámica creada para introducir reformas, no siempre totalmente acordes, aunque siempre orientadas para la mayor competitividad internacional de sus sistemas nacionales. Del mismo modo, los países que agresivamente promueven su autonomía, como Suiza, tienen en marcha una profunda transformación. Sobre sus objetivos, bastará leer a uno de sus principales promotores, el Rector del ETH-Zürich Konrad Osterwalder, el 25 de septiembre de 2001. Ante la siguiente pregunta: "¿Para qué precisa entonces el ETH del Diplomatura si está dirigido al Máster?", él responde cándidamente: "Tenemos que considerar tres funciones. La primera es permitir el cambio de universidad. Desde nuestro punto de vista, esta la función más importante ya que el ETH tiene como objetivo admitir a buenos estudiantes de todo el mundo en sus cursos de Máster, mientras que para los estudiantes del ETH abre un camino, o sea, no hay problemas en cambiar de universidad, por lo que un alumno de una Diplomatura en Zurich podrá frecuentar el Máster en Aachen, por ejemplo. La segunda función es poder cambiar de área de curso, después de concluir la Diplomatura, como, por ejemplo, hacer la Diplomatura en ingeniería y después cambiar para gestión. La tercera función es facilitar un conjunto de experiencias prácticas. Como sugiere el

premio Nobel Richard Ernest, después de la Diplomatura puede haber una excursión por el mundo del trabajo y la reinserción en un Máster sin problemas.”

En Bolonia se anunció un nuevo encuentro en Praga, dos años más tarde, donde se realizó la evaluación de los progresos que se habían logrado. Más que el comunicado final de la reunión, son importantes los trabajos sectoriales emprendidos, el conocido informe oficial de Pedro Lourtie, “Furthering the Bologna Process” y el informe encargado por la Comisión Europea a la Asociación de la Universidad Europea. Estos documentos dan buena idea de las intenciones (oficiales), pero una imagen incompleta por lo oficiosa de la realidad en cada país.

En Portugal, el CRUP (Consejo de Rectores de las Universidades Portuguesas) siguiendo este proceso tomó posición oficial en un pequeño comunicado el 17 de Abril de 2001. El entonces Secretario de Estado de Enseñanza Superior, Pedro Lourtie abrió un debate público sobre el sistema de grados de la enseñanza superior con un breve documento titulado “La declaración de Bolonia y el sistema de grados de Enseñanza Superior – Bases para una discusión” en noviembre de 2001, pues el CCISP (Consejo Coordinador de la Enseñanza Superior Politécnica) había emitido un informe el 7 de Enero de 2001 y posteriormente el CRUP reiteraba la posición anteriormente asumida en un comunicado del 8 de Enero de 2002. La discusión se ciñó al medio académico y ni siquiera llegó a pasar al público en general. Esto sucede porque los problemas importantes en discusión nunca se han puestos en síntesis polémicas que podrían interesar a los medios de comunicación social. Los participantes interesados en una eventual reforma, los empleadores, los antiguos graduados, los actuales estudiantes y la sociedad en general aún no está alerta frente a los muchos problemas que están en disputa. A pesar de esto, no hay dudas de que cualquier respuesta legislativa que se tome tendrá su componente de controversia y que entonces ¡interesará a la opinión pública y a los medios de comunicación!

### **3. La realidad portuguesa**

De la situación portuguesa bastará un breve resumen situando la historia de los últimos 50 años. Alrededor de 1950, el sistema de enseñanza superior portugués estaba compuesto por cuatro universidades: Coimbra, Lisboa, Porto y Técnica de Lisboa, cada una de ellas con un número de alumnos que no excedía los 2500. Como era costumbre en la mayoría de los países del continente europeo, la estructura de gestión y la organización académica eran bastante rígidas y uniformes, dependiendo de la intervención gubernamental para alteraciones mínimas y hasta para un mero funcionamiento normal. Sólo la Universidad Técnica de Lisboa se destacaba, teniendo una vocación especializada en el área de las ingenierías. En Porto faltaba Derecho y Letras (que habían sido abolidas en 1928), con la introducción de Economía en los años 50. Las ingenierías sólo existían en la Técnica de Lisboa y en Porto, por lo que los alumnos con los “estudios de acceso o preparatorios” cursados en Coimbra y en Lisboa debían optar por una de las otras dos

escuelas para licenciarse. En el caso de Farmacia, todos los alumnos que completasen el curso profesional de 3 años en Coimbra o Lisboa tenían que venir a concluir la Licenciatura a Porto.

La mayoría de las licenciaturas eran de 5 años, con la gran excepción de las ingenierías y de medicina, de 6 años. La obtención de la licenciatura exigía muchas veces la preparación y defensa de una pequeña disertación que, en las condiciones del país, no contenía, en general, material original, sino sólo una revisión bibliográfica con algún cuño personal. El número de personal docente era muy restringido, siendo normal que un docente diese 25 ó 30 horas de clases semanales. La existencia de algún trabajo de investigación era excepcional, pues lo normal era que la promoción en la carrera se hiciese sobre la base de trabajos con poco material original en comparación con los esquemas internacionales o, de manera más ocasional, con algún pequeño trabajo hecho en el extranjero.

La gran transformación se inició con la presencia de Veiga Simão en el Ministerio de Educación a finales de los años sesenta. La prolongación de la enseñanza básica obligatoria pasó de los 4 años del primario a los 6 años, al incluir el llamado ciclo preparatorio, que dio lugar a una repentina expansión de todo el sistema de enseñanza, especialmente en lo que respecta a la formación de profesores. Por otro lado, el tímido movimiento de modernización de la economía, iniciado a mediados de la década de los 50 y el inicio de las guerras coloniales en 1961 establecieron nuevas exigencias de personal especializado que las universidades tuvieron que producir. Todo esto sucedía con gran atraso en relación a la Europa de posguerra y bajo la fortísima presión de una numerosa emigración hacia Francia y Alemania. En este momento se comenzó a alargar el ámbito de intervención del llamado Instituto de Alta Cultura, que asumió la responsabilidad de formación del personal universitario en el extranjero (con el apoyo paralelamente de la Fundación Calouste Gulbenkian) y algún apoyo modesto a la investigación llevada a cabo en algunas de nuestras universidades. Los cursos de ingeniería se redujeron de 6 a 5 años en 1971 y, seguidamente, los cursos de Ciencias y Letras se redujeron de 5 a 4 años. En Luanda y Lourenço Marques (hoy Maputo) se crearon universidades a finales de los años sesenta bajo la dirección de profesores elegidos en nuestras antiguas universidades. Estas nuevas universidades iniciaron un rápido programa de formación de personal en el extranjero, lo que aumentó considerablemente el número de nuevos doctores portugueses que, en 1975, vinieron a reforzar nuestras universidades, especialmente las nuevas universidades de Minho, Aveiro y Nova de Lisboa que habían sido creadas durante la década de sesenta, pero cuyo crecimiento se mantenía aún muy incipiente. Con el regreso al país de estos jóvenes doctores formados en las mejores universidades europeas y norteamericanas, se comenzaron a establecer algunos grupos de investigación con actividad regular en la medida en que los financiamientos lo permitían. Se inició así una era de doctorados con buenas condiciones en el País, de una calidad comparable a la de los esquemas internacionales. Los Másters se introdujeron con la legislación de 1980 copiando la práctica inglesa de M.Sc. Los programas de estos cursos fueron, en general, muy exigentes y estos nuevos másters podían proseguir sus trabajos con vistas al doctorado o seguir la carrera docente en los recién creados Institutos Politécnicos, donde este nuevo grado académico permitía -y aún

hoy permite- llegar a lo más alto de la carrera. Los Institutos Politécnicos introdujeron un segundo tipo de enseñanza superior mediante la transformación de escuelas medias de gran tradición y éxito: los Institutos Industriales y las Escuelas Normales. Estas, sin embargo, intentaron ayudar a dar una respuesta rápida a la enorme carencia de docentes del nuevo ciclo preparatorio (alumnos de 10 a 12 años), razón por la que se creó la diplomatura, un grado más corto (de 3 años) antes de la licenciatura de 5 años que permitía la educación en un nivel inicial. En los Institutos politécnicos se crearon diplomaturas vocacionales para la enseñanza básica y para las áreas técnicas emulando cada una de las ingenierías tradicionales. Mantener la diferenciación entre dos tipos de enseñanza superior es siempre difícil y nuestros Institutos Politécnicos (muchas veces dirigidos por profesores universitarios) aspiraron desde el inicio a garantizar todas las prerrogativas de las universidades más que a construir su propia diferencia. Generalmente no pretenden el simple cambio a universidades porque las diferencias entre las dos carreras docentes podrían traer algunas dificultades a sus docentes actuales. La Ley de Gestión Universitaria de 1976 vino a traer la paz necesaria a las instituciones cuya vida interna se había visto muy afectada por el período post-revolucionario. El nuevo estatuto de carrera docente introducido en 1979 modernizó nuestra vida académica, ¡y se mantiene todavía con un vigor casi inalterado!

La Ley de Autonomía Universitaria de 1988 dotó a las universidades de una autonomía muy avanzada para la época. Las autonomías administrativas y financieras, son muy amplias, pero en la práctica, tienen un uso bastante limitado. Para completar la descripción de las líneas principales de la evolución reciente de nuestro sistema de enseñanza superior faltará unir una referencia a la rápida expansión del sector privado, que se autorizó a partir de la década de 80 para dar una respuesta al elevado número de jóvenes que desde 1975 pretendían entrar en el sector público sin que éste pudiera dar una respuesta suficiente. El número de plazas ofrecidas en el sector privado llegó a ser superior al del sector público para comenzar a disminuir en los últimos años, como consecuencia de la progresiva expansión del sector público y de la caída demográfica. Aún así, la importancia de nuestro sector privado es mayor que en cualquier otro país de Europa occidental. La Ley de Organización y Ordenamiento de la Enseñanza Superior de 2000 no parece haber tenido ningún efecto práctico.

Llegamos a la situación actual con un sistema de enseñanza superior bastante amplio y diversificado. En 2001/2002, existían 239.303 estudiantes en el sistema de Enseñanza Superior público, 161.611 en las universidades y 77.692 en los institutos politécnicos. Las 14 universidades públicas y la Universidad Católica tienen casi el monopolio de la investigación. El sistema de evaluación de licenciaturas iniciado voluntariamente por las universidades a inicios de la década de 1990 se realizó por el Ministerio de Educación y se extendió a todas las instituciones en 1997. Se trata de un sistema dirigido hacia la auto mejora, proponiendo, en cada etapa, áreas de posible progreso que se evaluarán presumiblemente en el siguiente trienio. Aún no se ha introducido ningún sistema de acreditación por el que todas las universidades estén autorizadas por ley a dar los grados de diplomatura (que mientras tanto fue abandonado), licenciado, máster y doctor. Los Institutos Politécnicos están autorizados a conceder el grado de diplomatura y, recientemente, el

de licenciado, mientras que para la investigación, el Ministerio de Ciencia y Tecnología introdujo un sistema moderno de evaluación de los resultados de las unidades por él financiadas y con consecuencias en el nivel de apoyo en los años siguientes. No existe nada similar aún a nivel de financiación de las instituciones públicas de Enseñanza Superior. Aquí la financiación no tiene relación con la calidad.

En términos de duración de los cursos, la diplomatura tiene una duración de 3 años y la licenciatura de 4, 5 ó 6 años, mientras que el máster puede durar entre uno y dos años y el doctorado dura un mínimo de 3 años. El número de doctorados realizados en universidades portuguesas ha crecido con regularidad. El número de másters también creció mucho, pero con unas características bastante heterogéneas: en general, existe un curso especializado diseñado para cursarse en un año a tiempo parcial y la disertación puede ser muy corta en las maestrías de un año o puede estar prevista para ocupar todo el segundo año, en general a tiempo completo.

En la estructura actual de gobierno, la enseñanza superior y la investigación se concentraron (por primera vez en muchos años) en un mismo ministerio, el MCES (Ministerio de Ciencia y de Enseñanza Superior). Este cambio dejaba suponer una mejor articulación entre la investigación científica organizada en torno a unidades que respondían ante el antiguo Ministerio de Ciencia y Tecnología y las instituciones de enseñanza superior tuteladas por el antiguo Ministerio de Educación. Podría esperarse que esta reorganización gubernamental pudiera viabilizar la introducción de mecanismos de evaluación y de acreditación en los estudios de postgraduación. Sin embargo, no se ha producido todavía ninguna señal de que esto se efectuará.

#### **4. El sistema de evaluación/acreditación portugués.**

La evaluación de las instituciones de enseñanza superior portuguesas se introdujo a través de la Ley N° 38/94 del 21 de noviembre. Esta Ley da continuidad y se basa en la experiencia adquirida por el sistema de evaluación voluntario que el CRUP (Consejo de Rectores de las Universidades Portuguesas) había llevado a cabo después de una serie de estudios comparativos de los sistemas de evaluación que iban a ser implementados en Europa. En la primera fase, la Universidad de Porto participó en una evaluación institucional (con Utrecht y Gotenburgo), siguiendo el estudio piloto de cuatro licenciaturas. Después de la publicación de la Ley N° 38/94, el Gobierno encomienda al CRUP todo el proceso de evaluación y es este Consejo quien queda a cargo de toda la estructura de supervisión y de gestión del proceso. Alrededor de 1997, el Gobierno decide generalizar dicho sistema a los Institutos Politécnicos y a las instituciones privadas de enseñanza superior universitaria y politécnica y convertirlo obligatorio. Para ello, crea el CNAVES (Consejo Nacional de Evaluación de la Enseñanza Superior) que cuenta con la representación de todos los participantes interesados. Durante la fase final del primer ciclo de evaluación del CRUP, se iniciaron los trabajos de preparación del nuevo Guión de Evaluación, que permitió iniciar un segundo ciclo de evaluación de universidades y politécnicos públicos y de

instituciones privadas. Esencialmente, se adoptó el sistema de evaluación del CRUP con algunas alteraciones relativamente pequeñas.

La evaluación de las licenciaturas está marchando a buen ritmo, dada la casi impensable característica, teniendo en cuenta el distanciamiento institucional entre los tres subsistemas de Enseñanza Superior, de que sea la misma comisión de evaluación de un área determinada de formación quien visite todas las instituciones interesadas, independientemente del tipo que sean. La evaluación de las instituciones no se ha iniciado todavía, ni tampoco se conocen los planes que puedan existir para su implementación. El primer ciclo de evaluación de las licenciaturas de las universidades públicas tuvo lugar de 1995 a 2000 y desde 2001 hasta 2005 se llevará a cabo el segundo ciclo de evaluaciones de todos los cursos de licenciatura en universidades o institutos politécnicos, públicos o privados. En términos del sistema de evaluación aprobado por el CNAVES, cada proceso comienza por un informe de autoevaluación preparado por la propia institución, en donde se presentan datos sobre la organización del curso, las instalaciones donde tiene lugar (incluyendo laboratorios, bibliotecas, etc.) y sobre su cuerpo docente. El primer efecto de este proceso ha sido el de obligar a las instituciones a recopilar aquella información que estima importante, pero que, hasta el momento, no se había recopilado ni sistematizado. Algunas instituciones han adoptado nuevos procedimientos para la compilación sistemática y permanente de esta información, lo que ha facilitado y mejorado su gestión. Este informe se envía al CNAVES, que lo transfiere a una comisión de expertos representando a las instituciones evaluadas para que sea esta comisión o su subgrupo quien realice posteriormente una visita a la institución para conocer mejor la realidad relatada, donde se realizan entrevistas a docentes, alumnos, funcionarios, ex-alumnos y contratantes. A continuación, la comisión redacta un informe que reenvía a la institución para su posterior comentario y, en última instancia, se prepara un informe final que se hará público por último. En el segundo ciclo, el año 2000 supuso el año de análisis para casi una tercera parte de los cursos; el informe interno se presentó en marzo de 2001, las visitas y la primera versión del informe externo se sucedieron hasta finales de junio de 2001 y el informe externo final se entregó al CNAVES en septiembre del mismo año, manteniéndose el mismo calendario en los años siguientes, por lo que, en general, los plazos se cumplieron.

Cada comisión de licenciatura se compone por un mínimo de cinco expertos designados por la comisión consultiva, que, a su vez está compuesta por un representante de cada licenciatura que se evalúa. Se recurre a profesores en activo o jubilados y la participación de extranjeros o de profesionales es bastante reducida.

El sistema se diseñó de tal manera que no ofrece indicadores u otros elementos que permitan establecer un "ranking" de los cursos, y por eso fue bien aceptado por las universidades, primero, y después por todas las instituciones de Enseñanza Superior, ya que existía una indicación explícita de que la información final no tendría consecuencias para la financiación pública de las instituciones! Si con eso se ganó la aceptación de la evaluación por parte de las instituciones, también se produjo algún desencanto en muchos de los que intervenían: después de mucho trabajo no remunerado, particularmente de docente(s) encargado(s) de preparar el informe de

autoevaluación, el resultado era un informe a veces poco claro, muy variable de curso a curso y en donde no quedaba clara la calidad del curso, cualquiera que fuese el criterio para la definición de esa calidad. A pesar de ello, las universidades continúan aceptando con agrado el segundo ciclo de evaluaciones, que ya se acerca a su fin. Algunos informes externos están muy bien elaborados, lo que da la posibilidad de comparar claramente entre las instituciones entre cada uno de los cerca de 10 aspectos integrantes en dicha comparación. Por iniciativa de algunos expertos, se comenzó a investigar sobre la forma de definir indicadores que permitiesen una comparación objetiva, aunque no se han adoptado todavía.

Muy recientemente, la Ley de “Desarrollo de Calidad de la Enseñanza Superior” que sustituyó a la Ley de Ordenamiento de 2000, establece que el proceso de evaluación de los cursos sea “concluido con la acreditación, que consiste en atribuir una clasificación de mérito, o bien con el rechazo de la acreditación”. En cuanto a la evaluación de las instituciones, esta quedará “concluida con la acreditación, que consiste en atribuir una clasificación de mérito”. Queda reservado al Ministro de Ciencia y de Enseñanza Superior la homologación de la acreditación de las instituciones y de los cursos.

Ocho años después de haber asumido el proceso de evaluación, el Gobierno se prepara para introducir en el sistema de Enseñanza Superior portugués el concepto de acreditación. En discusiones previas no existían rechazos a este concepto, aunque sí críticas a la eventualidad de un proceso de acreditación independiente que significara un nuevo y trabajoso *dossier* informativo, previéndose las incompatibilidades entre ambos procesos si estos hubieran sido realizados al libre albedrío. De hecho, los cursos de áreas profesionales están ya subordinados a un proceso de acreditación por la Orden profesional respectiva, de quien depende el derecho automático de inscripción de sus licenciados tras haber finalizado los estudios. Este es el caso de las Ingenierías, Farmacia, Medicina, Arquitectura y Derecho. En este último caso, frente al enorme exceso de licenciados en los últimos años en las universidades públicas y, principalmente, en las universidades privadas, la Orden de los Abogados prepara un plan de formación complementaria de la que dependerá la admisión. Obsérvese la intrusión de las Órdenes profesionales en la vida interna de las universidades en un momento en el que habían conseguido la total autonomía pedagógica del Gobierno. Por otro lado, se acepta que la creación de nuevos cursos, particularmente en las ingenierías, dependía más de la imaginación de los docentes y de la lucha de las instituciones por sobrevivir en una época de disminución demográfica y de exceso de oferta de formación que de la realidad del mercado de trabajo o de la tradición de los perfiles formativos. A pesar de la novedad del sistema de acreditación de las Órdenes y de las tensiones creadas por las decisiones negativas que se tomaron en algunos casos, el proceso ha sido razonablemente bien aceptado. Anteriormente, el propio Gobierno ya había diseñado un sistema de acreditación de las carreras de profesorado para compatibilizar la libertad pedagógica de las universidades (y de los Institutos Politécnicos, siempre y cuando la apertura de sus nuevos cursos estuviese condicionada por la autorización ministerial) con las necesidades del sistema durante mucho tiempo público de Enseñanza Básica y Secundaria. Muchas tentativas de definición administrativa

del perfil de formación para las diversas especialidades de carreras en la enseñanza habían fallado por la dificultad del tema, por las presiones políticas de todas las instituciones para ver sus cursos en la lista de acceso a la profesión y por la frecuencia con la que se creaban (o modificaban) los cursos. Después de unos dos años de trabajos preparativos, se creó en 1999 el INAFOP (Instituto Nacional de Acreditación de la Formación de Profesores). El órgano máximo de esta institución era el Consejo General, compuesto sobre la base de una representación social dilatada de las instituciones de formación, de los profesores en activo, de los contratantes públicos y privados de estos profesores y del “interés público” representado por el Gobierno, por los estudiantes, los padres de los alumnos de la educación básica y secundaria y de los empresarios. Este órgano era el responsable de la orientación estratégica de la institución y de la aprobación del reglamento de acreditación, pero en el intento de separar el proceso decisivo de la acreditación de este órgano de representación de intereses sectoriales, se entrega el proceso de acreditación a una Comisión de expertos llamados a título individual y provenientes de las instituciones de formación y del personal de profesores de la Enseñanza Básica y Secundaria. La actividad dio comienzo en el proceso de acreditación de los cursos de licenciatura de los Educadores de Infancia (4-6 años) y del primer ciclo de la Enseñanza Básica (6-10 años) y los primeros 66 *dossiers* fueron sometidos a estudio en abril de 2002. Antes de llegar a una experiencia concreta, el INAFOP fue cesado por el nuevo gobierno que asumió sus funciones a finales del año 2002 y hasta el momento no hay ninguna indicación sobre el instrumento alternativo que se introducirá.

En resumen, la acreditación de las licenciaturas portuguesas sucede en los siguientes términos:

(a) Hay tres sistemas de acreditación,

- sistema de acreditación de profesores de la enseñanza básica y secundaria instituido por el Gobierno y dotado de una estructura autónoma, aunque se suspendió antes de llegar a originar los primeros casos prácticos;
- sistema de acreditación de las Órdenes profesionales con vistas a ejercer la profesión; realizado de forma completamente autónoma al Gobierno e iniciado por la Orden de los Ingenieros, que tienen el proceso razonablemente estabilizado. El pedido de acreditación es facultativo y ha dado como resultado la no acreditación de muchos cursos, incluso en universidades públicas. La acreditación funciona como una etiqueta de calidad y, como tal, es utilizado por las instituciones, sin embargo no se conoce la no acreditación en las áreas donde la inscripción en la Orden es crucial, como en Medicina;
- la acreditación de todas las licenciaturas en funcionamiento que el Gobierno se propone introducir, ahora con base en la experiencia de evaluación ya adquirida.

(b) Los sistemas de acreditación funcionan con total autonomía entre sí y no dependen de ninguna agencia internacional. Los procedimientos se han aceptado adecuadamente, aunque los casos de negativas más generalizadas (de la Orden de los Ingenieros y de la Orden de los Arquitectos) hayan provocado algún debate público; cuando se niega la acreditación del curso,

los licenciados se pueden inscribir en la Orden después de pasar individualmente por un proceso de evaluación llevado a cabo por la propia Orden.

- (c) El sistema de evaluación generalizado de los cursos hace poco tiempo que se propuso al Gobierno y, al implementarse, funcionará en una altura de presión presupuestaria y de descenso demográfico. Para las instituciones públicas, se propone que sirva como un instrumento para facilitar la llamada “racionalización del sistema”, llevando al cierre de cursos con menos matrícula o a una discriminación en el financiamiento. El simple funcionamiento del mercado llevaría al cierre o a la reducción de las instituciones universitarias y politécnicas de creación más reciente y más alejadas del eje litoral Lisboa – Porto, donde se concentra la población y la actividad económica. Puede que exista una gran presión política para atenuar este efecto, lo que sólo se logrará a costa de imponer limitaciones en la admisión de alumnos en las instituciones más atractivas. En el caso de que esto se produzca, muchos alumnos se podrían inscribir en una universidad privada como alternativa a las instituciones públicas que estén lejanas.
- (d) No parece haber planes para la evaluación o la acreditación de otros grados académicos, en concreto, las diplomaturas (sólo concedidas por los institutos politécnicos) y los másters y los doctorados (sólo concedidos por las universidades). Tal vez solamente un ajuste del sistema de grados de acuerdo con el proceso de Bolonia consiga la generalización del sistema de evaluación y/o acreditación.
- (e) La reciente ley de desarrollo y calidad de la enseñanza superior prohíbe que las instituciones creen polos con el fin de conseguir satisfacer los requisitos mínimos (particularmente en lo que respecta al cuerpo docente) que se exigirán. Esta determinación surge en la línea de políticas anteriores cuya aplicación no se llegó a completar, sin embargo, la aplicación de esta ley carece todavía de reglamentación y no hay señales de la orientación política que se pretende imprimir en ella.
- (f) Por primera vez en la legislación portuguesa de Enseñanza Superior, se hace referencia a la franquicia o “franchising” prohibiéndolo de forma liminar. Sólo resta ver cómo se regulará esta prohibición, pues hay varias universidades con polos en funcionamiento cuyo cierre tendrá costes políticos considerables y con los que un número creciente usará alguna forma de franquicia para maestrías y para “cursos de doctorado”. El significado de estos últimos no queda claro dentro de la tradición portuguesa, en la que el doctorado se centra en la tesis a la manera inglesa (aunque puede haber cursos cuyos prerrequisitos, en algunos casos, se toman muy seriamente). Los anuncios recientes en esta área parecen más el resultado de estrategias de supervivencia de instituciones amenazadas por la caída demográfica que verdaderas estrategias de desarrollo de la calidad de la Enseñanza Superior.

José Ferreira Gomes, 07/Feb/04

Universidad de Porto