

uni>ersia



**EDUCACION SUPERIOR EN IBEROAMERICA
INFORME 2016**

INFORME NACIONAL: PORTUGAL

Alberto Amaral, Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES)

Cristina Sin, Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES)

Marzo 2016

Índice

1. ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	3
2. INFRAESTRUTURA INSTITUCIONAL DE PROVISIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	11
3. PERSONAL DOCENTE	16
4. INVESTIGACIÓN Y DESENVOLVIMIENTO. INVESTIGADORES EN LA ACADEMIA	20
5. ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD	23
6. RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	28
7. GOBIERNO E GESTIÓN DE LAS UNIVERSIDADES.....	33
8. FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR	39
9. BALANCE FINAL: PRINCIPALES TENDENCIAS Y CAMBIOS 2010-2015	47
BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA.....	51

1. ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Se presenta en esta sección la evolución de las matrículas totales en el sistema de educación superior portugués, no sólo los matriculados en el primero año. Las matrículas se refieren a los estudiantes inscritos en programas que confieren un diploma a los niveles ISCED 5 (formación superior que no confiere grado académico), ISCED 6 (Licenciatura), ISCED 7 (Máster) e ISCED 8 (Doctorado). Los niveles 6, 7 y 8 corresponden a los tres ciclos establecidos con la implementación del Proceso de Bolonia. El nivel ISCED 5 corresponde a programas de corta duración ofrecidos en el sistema politécnico – los cursos técnicos superiores profesionales – que fueron introducidos en 2014 con la publicación del Decreto-Ley 43/2014 y que duran dos años. La oferta de formación a este nivel tiene un fuerte carácter de inserción regional.

Evolución de la matrícula de pregrado

El número de matriculados en carreras de pregrado sufrió un decrecimiento de un 14% en 2014/15 en relación al periodo 2010-11. En este periodo, la gran mayoría de los estudiantes estaban matriculados en las nuevas licenciaturas introducidas con el Proceso de Bolonia y la mayor disminución ocurrió también dentro de esta carrera. Esta reducción de matriculados se debe principalmente al encortamiento de la carrera en comparación con la licenciatura pre-Bolonia. Durante este periodo, los últimos estudiantes inscritos en carreras pre-Bolonia acabaron su educación superior. En 2014/15 ya no había ningún estudiante matriculado en la antigua licenciatura o bachillerato. Existen todavía algunos alumnos matriculados en complementos de formación, carreras que fueran desarrolladas en algunas áreas (educación) para permitir la obtención de la licenciatura por personas con el grado de bachiller. El número de matriculados en másteres integrados sufrió sólo una pequeña reducción, lo que refleja que la demanda se mantuvo alta para las carreras de postgrado.

Tabla 1.1: Evolución anual de la matrícula de pregrado

Nivel de educación	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
Curso técnico superior profesional	-	-	-	-	395
Bachiller	0	1	-	-	-
Licenciatura - 1.º ciclo (post-Bolonia)	255 198	246 110	231 468	220 786	212 275
Licenciatura pre-Bolonia	614	61	5	1	-
Complementos de formación	216	25	1	36	196
Máster integrado	61 971	62 687	63 048	62 950	59 941
Total	317 999	308 884	294 522	283 773	272 807

Fuente: DGEEC

Evolución de la matrícula de postgrado

Después de una tendencia de gran aumento en las matrículas de postgrado después de la implementación del Proceso de Bolonia, en el periodo 2010-2015 se observa una estabilización seguida de una ligera reducción. Dejaron la educación superior los últimos matriculados en másteres pre-Bolonia y se nota la disminución de matriculados en los doctorados antiguos. Al mismo tiempo, el número de matriculados en doctorados post-Bolonia registró un aumento de casi un tercio en relación al 2010.

Tabla 1.2: Evolución anual de la matrícula de postgrado

Nivel de educacion	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
Máster - 2.º ciclo	55 068	58 172	54 201	54 751	53 582
Máster	77	14	16	-	-
Especializaciones	4 831	3 990	2 790	3 431	3 804
Doctorado - 3.º ciclo	14 660	17 762	18 584	19 801	19 307
Doctorado	3 633	1 451	887	444	158
Total	78 269	81 389	76 478	78 427	76 851

Fuente: DGEEC

Evolución de la matrícula total entre los sistemas universitario y politécnico

Las universidades pueden conferir grados a los niveles ISCED 6, 7 y 8, mientras las instituciones politécnicas están habilitadas para conferir grados a los niveles 5, 6 y 7. Durante el periodo 2010-2015 los dos sistemas sufrieron una reducción en el número de matriculados, que se acentuó en el caso de los politécnicos (19,5%) comparado con 7,5% para las universidades.

Tabla 1.3: Evolución de la matrícula en instituciones universitarias y politécnicas

Sistema	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
Universitario	253 558	253 059	245 752	242 875	234 373
Politécnico	142 710	137 214	125 248	119 325	115 285
Total	396 268	390 273	371 000	362 200	349 658

Fuente: DGEEC

Evolución de la matrícula según instituciones públicas y privadas

Durante el periodo 2010-2010 se nota una pérdida substancial de estudiantes en el sector privado de alrededor de 35%, comparada con una pérdida ligera de 5% en el sector público.

Tabla 1.4: Evolución de la matrícula en instituciones públicas y privadas

Sector	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
Público	307 978	311 574	303 710	301 654	292 359
Privado	88 290	78 699	67 290	60 546	57 299
Total	396 268	390 273	371 000	362 200	349 658

Fuente: DGEEC

Evolución de la matrícula según las áreas del conocimiento, por sexo

La reducción en el número de los estudiantes se observa igualmente entre los matriculados de sexo femenino y masculino. Se destaca la predominancia de las mujeres en todas las áreas de conocimiento excepto en Ingeniería, Industrias Transformadoras y Construcción; Servicios; Agricultura; y Ciencias, Matemática e Informática. Sin embargo, en esta última área los números entre ambos sexos se han equiparado.

Tabla 1.5: Evolución de la matrícula según área del conocimiento, por sexo

Área del conocimiento	2010/11		2011/12		2012/13		2013/14		2014/15	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Educación	4066	18196	4366	18008	3777	15498	3329	13879	2911	12138
Artes y Humanidades	16247	20542	16233	21038	15455	20391	14916	20576	14613	20762
Ciencias Sociales, Comercio y Derecho	53168	72934	51006	71009	48545	67339	47540	67079	46400	65685
Ciencias, Matemática y Informática	15346	13311	15021	13272	14988	13378	14767	13336	14056	12870
Ingeniería, Industrias Transformadoras y Construcción	63784	21976	63288	22359	60686	21691	57562	20965	54794	19429
Agricultura	3270	3970	3210	4022	3033	4010	3002	3965	2976	3834
Salud y Protección Social	14381	49618	14021	47942	13368	44355	13362	43832	12953	42577
Servicios	14365	11094	14244	10858	13803	10434	13638	10109	13487	9834
Desconocido o no-especificado			126	250	90	159	136	207	133	206
Total	184627	211641	181515	208758	173745	197255	168252	193948	162323	187335

Fuente: DGEEC

Evolución de la matrícula según áreas del conocimiento

Desde 2010 a 2015 se nota una disminución de las matrículas en todas las áreas del conocimiento, pero la mayor pérdida de alumnos se registró en el sector de Educación, con menos un tercio de estudiantes en 2015 comparado con 2010, seguida desde lejos por las áreas de Salud y Protección Social (13%), Ingeniería, Industrias Transformadoras y Construcción (13%) y Ciencias Sociales, Comercio y Derecho (11%). Las otras áreas registraron pérdidas menos severas. La mayoría de los estudiantes en 2015 estaban matriculados en las últimas tres áreas, pero principalmente en Ciencias Sociales, Comercio y Derecho y en Ingeniería, Industrias Transformadoras y Construcción que, juntas, representan más de la mitad de las matrículas en la educación superior portuguesa.

Tabla 1.6. Evolución de la matrícula según área del conocimiento

Área del conocimiento	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
Educación	22 262	22 374	19 275	17 208	15 049
Artes y Humanidades	36 789	37 271	35 846	35 492	35 375
Ciencias Sociales, Comercio y Derecho	126 102	122 015	115 884	114 619	112 085
Ciencias, Matemática y Informática	28 657	28 293	28 366	28 103	26 926
Ingeniería, Industrias Transformadoras y Construcción	85 760	85 647	82 377	78 527	74 223
Agricultura	7 240	7 232	7 043	6 967	6 810
Salud y Protección Social	63 999	61 963	57 723	57 194	55 530
Servicios	25 459	25 102	24 237	23 747	23 321
Desconocido o no-especificado	-	376	249	343	339
Total	396 268	390 273	371 000	362 200	349 658

Fuente: DGEEC

Distribución social de la matrícula

No existen datos oficiales nacionales sobre la distribución social de la matrícula en Portugal. Según el informe del proyecto Eurostudent de 2011, el último que contiene datos sobre Portugal, en el caso de más de 50% de los estudiantes portugueses ni el padre ni la madre tienen educación superior. El informe concluye que Portugal es un sistema que ofrece oportunidades para la movilidad social. Dada la ausencia de datos oficiales e recientes, se presentan datos sobre el nivel de educación de los padres de los estudiantes en comparación con la educación de la población total, en una perspectiva evolutiva (Costa & Duarte 2012). La evolución demuestra que la oportunidad de acceso a la educación superior ha mejorado considerablemente durante las últimas cinco décadas.

Tabla 1.7: Desigualdad de oportunidades sociales en el acceso a la ES, los 1960

Nivel de educación	Padres de los estudiantes, 1963-64 %	Población masculina activa, 1960 %	Índice de oportunidad social en el acceso a la educación superior (E)
Educación superior	27,5	1,2	488
Educación secundaria y post-secundaria no-superior	36,1	3,9	197
Educación primaria (4 años)	32,5	37,0	19
Sin educación o nivel desconocido	3,9	57,9	1
Total	100	100	

Fuente: Costa & Duarte (2012)

Tabla 1.8: Desigualdad de oportunidades sociales en el acceso a la ES, 1999

Nivel de educación	Nivel de educación más alto de los padres, 1999 %	Población nacional (40-60 años), 2001 %	Índice de oportunidad social en el acceso a la educación superior (E)
Educación superior	28,4	9,8	14
Educación secundaria y post-secundaria no-superior	17,4	8,9	9
Educación primaria 3 (9 años)	12,7	10,0	6
Educación primaria 2 (6 años)	9,1	8,8	5
Educación primaria 1 (4 años)	30,2	52,3	3
Sin educación	2,2	10,3	1
Total	100	100	

Tabla 1.9: Desigualdad de oportunidades sociales en el acceso a la ES, 2007

Nivel de educación	Nivel de educación más alto de los padres, 2007 %	Población nacional (40-60 años), 2001 %	Índice de oportunidad social en el acceso a la educación superior (E)
Educación superior	35,0	9,8	10
Educación secundaria y post-secundaria no-superior	16,5	8,9	5
Educación primaria 3 (9 años)	13,8	10,0	4
Educación primaria 2 (6 años)	12,1	8,8	4
Educación primaria 1 (4 años o menos)	22,6	62,5	1
Total	100	100	

Fuente: Costa & Duarte (2012)

Tabla 1.10: Desigualdad de oportunidades sociales en el acceso a la ES, 2010

Nivel de educación	Nivel de educación más alto de los padres, 2010 %	Población nacional (40-60 años), 2011 %	Índice de oportunidad social en el acceso a la educación superior (E)
Educación superior	29,2	12,9	4
Educación secundaria y post-secundaria no-superior	25,2	15,6	3
Educación no-secundaria	45,6	71,4	1
Total	100	100	

Fuente: Costa & Duarte (2012)

Número de graduados de licenciatura, máster y doctorado

El número total de graduados no sufrió grandes fluctuaciones entre 2010 e 2014, el último año con datos disponibles. Entre 2011/12 y 2012/13 el número fue aumentando ligeramente, pero después siguió una disminución hasta el nivel del año 2010/11. Comparando los niveles, el número de graduados de licenciatura disminuyó, mientras el número de graduados de máster y de doctorado aumentó.

Tabla 1.11: Número de graduados por nivel de educación superior

Nivel de formación	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
Licenciatura	53579	51504	50952	51470	47593
Máster	19544	22153	26164	25014	24033
Doctorado	1414	1608	1859	2463	2503
Total	74537	75265	78975	78947	74129

Fuente: DGEEC

Principales cambios en las políticas y procedimientos de acceso desde 2010

Procedimientos de admisión. En su mayoría, la legislación que regula el acceso a la educación superior es anterior a 2010. En Portugal se aplica un sistema de *numerus clausus* generalizado para todas las carreras, que fija el número máximo de cupos tanto en el sector público como en el sector privado. El ingreso a la educación superior se realiza en base a los resultados de los exámenes nacionales del final de la educación secundaria. Los candidatos que quieren ingresar a una carrera en el sector público participan en un concurso nacional de acceso para un cupo en una de las carreras disponibles, teniendo la posibilidad de postular, por orden de preferencia, a seis combinaciones diferentes de 'carrera/ institución'.

Entre 2010 y 2015 hubo sólo cambios menores y adaptaciones de la legislación. Una de las adaptaciones más importantes fue la definición de condiciones más estrictas para los concursos de acceso (Ordenanza 1031/2009) con entrada en vigor en 2012/13. Como el número de postulantes a la educación superior había empezado a disminuir, algunas instituciones bajaron las condiciones de los concursos de acceso para atraer estudiantes. Por ejemplo, en varias instituciones era posible postular a una carrera de ingeniería sin haber pasado exámenes de matemática o física. La nueva legislación estableció con precisión los exámenes necesarios para cada carrera (Ordenanza 1031/2009 modificada por Ordenanza 103/2015; Ordenanza 91/2014). Estas medidas tuvieron un efecto negativo en algunas instituciones, principalmente las instituciones privadas y los

politécnicos públicos, que vieron una reducción considerable en el número de postulantes, por ejemplo en las carreras de ingeniería.

Aranceles. La legislación establece un valor máximo para los aranceles cobrados por las instituciones públicas. La nueva constitución portuguesa adoptada después de la revolución de 1974 determinó que la educación superior se tenía que tornar gradualmente gratuita. El Decreto-Ley 31658 de 21 de noviembre 1941 definió el valor de los aranceles de cerca de 6 euros. Sin embargo, el Corte Constitucional decidió que el aumento del valor, considerando la tasa de inflación desde 1941, no sería un aumento, pero una actualización y, por consiguiente, sería constitucional. La Ley 37/2003 determinó que el Consejo General de las instituciones públicas decidiría todos los años el valor de los aranceles que debería tener como mínimo 1.3 veces el salario mínimo y como máximo el valor establecido en 1941, pero considerando la tasa de inflación. En 2010/11 el valor máximo era de 986 euros y en 2016/17 será de 1068 euros. Las instituciones privadas tienen libertad de establecer el valor de los aranceles.

Los aranceles eran iguales para estudiantes portugueses/europeos y estudiantes extranjeros hasta 2014. En 2014 el gobierno pasó una nueva legislación, Decreto-ley 36/2014, para reglamentar el estatuto del estudiante extranjero, permitiendo a las instituciones públicas de cobrar aranceles más altos para estudiantes no-europeos. El ingreso de estudiantes extranjeros y el rendimiento resultante de los aranceles más altos podría representar una solución para enfrentar el problema de la demografía decreciente y la disminución del número de postulantes nacionales. Esta medida señala un cambio en las políticas de internacionalización de la educación superior portuguesa que empieza a ser motivada por razones económicas (pero antiguamente motivada por razones políticas, culturales y académicas).

Becas. Existe un sistema de becas de acción social para estudiantes de la educación superior, tanto pública como privada. El valor de la beca depende de una evaluación de los medios económicos de cada estudiante, teniendo un valor máximo de 11 veces el valor del 'índice de apoyo social'. En 2007 tenía un valor de 397,86 euros, actualizado a 419,22 euros en 2009 y congelado a partir de entonces. Al valor de la beca se adiciona un valor igual al valor máximo de los aranceles aplicado en las instituciones públicas (con la intención de evitar que las instituciones privadas establezcan aranceles muy altos). Entre 2010-2015, no hubo cambios mayores en el sistema de apoyo social, con la excepción de detalles en la fórmula de cálculo.

Políticas de discriminación positiva. Uno de los problemas del sistema portugués de educación superior es el desequilibrio regional y la baja capacidad de atracción de las instituciones del interior en comparación a las instituciones del litoral atlántico. Por ejemplo, 90% de los alumnos que completan la educación secundaria en Lisboa postulan a una institución en el distrito de Lisboa. Sin embargo, 90% de los alumnos de Guarda (al lado de la frontera con España) postulan a instituciones fuera de su distrito. Eso muestra que los alumnos que acaban la educación superior en una zona urbana interior quieren venir al litoral, creando un problema de reclutamiento para las instituciones locales. Estos datos explican también porque no hay educación superior privada en el interior de Portugal. Este fenómeno se vuelve más pronunciado aún si la institución del interior es de naturaleza politécnica. Para contrarrestar el fenómeno, el gobierno creó un programa especial (+Superior) destinado a atraer estudiantes para las regiones de baja demanda a través de la oferta de una beca especial (1500 euros/año). En 2014/15 se ofrecieron 1000 becas y hubo un total de 1363 postulantes. En 2015/16, el número de postulantes aumentó a 2308.

Otra iniciativa ha sido el programa RETOMAR que ofrece a estudiantes que no acabaron sus carreras una nueva oportunidad para graduarse. El programa ofrece una beca de 1200 euros, más un apoyo de graduación de 300 euros. En 2014 hubo 482 postulantes (408 en instituciones públicas e 74 en instituciones privadas) y en 2015 hubo 455 postulantes (394 en instituciones públicas e 61 en privadas).

Continúa a haber condiciones especiales de acceso con vista a la discriminación positiva para ciertas categorías de postulantes: emigrantes portugueses y sus familiares, postulantes provenientes de las islas portuguesas Madeira y Azores, oficiales de las fuerzas armadas, deficientes, atletas de alto rendimiento, mayores de 23 años, etc.

Tendencias en el acceso a la educación superior y principales cambios

El sistema portugués de educación superior está entrando en una situación de crisis dado el número decreciente de postulantes, una situación que puede durar varias décadas. Investigación reciente sobre previsiones demográficas (Rui Dias et al 2013) sostiene que Portugal perderá 20-25% de su población entre 18-30 años en los próximos 25 años, pérdida que tendrá un fuerte efecto negativo sobre la demanda de educación superior. Estos autores mencionan varios factores que podrían aliviar el problema, incluyendo políticas para fomentar el acceso a la educación superior, alargar la base de reclutamiento a través del aumento de la eficiencia de la educación secundaria y la reducción de la tasa de abandono, y para aumentar las aspiraciones de participación en la educación superior (por ejemplo mejorando la empleabilidad). Sin embargo, también mencionan factores que pueden agravar el problema, tal como los efectos de la crisis económica, la emigración y la concentración geográfica de la oferta. Es probable que el resultado final será negativo, llevando a una disminución considerable de los ingresos. Eso no será un fenómeno efémero, ya que durará por lo menos dos o tres décadas. Así, las instituciones deberán crear estrategias para enfrentar este problema.

La pérdida de ingresos ya está visible. Entre los años académicos 1996/97 y 2013/14, el sector privado perdió cerca de 50% de sus estudiantes, fenómeno más evidente en las universidades privadas (pérdida de 50%) que en el sector politécnico (pérdida de 40%). El sector público registró un aumento de 42% entre 1996/7 y 2013/14, pero entre 2011/12 y 2013/14 ya registró una pérdida de cerca de 19000 estudiantes, principalmente debido a las pérdidas en el sector politécnico y una estabilización en el sector universitario.

El comportamiento de los diferentes sectores del sistema de educación superior sigue lo esperado en el caso de bienes con alto valor posicional, como es también el caso de la educación superior (Marginson 2006). Las instituciones que ocupan posiciones de liderazgo en los *rankings* de prestigio académico o de *ratio* costo/beneficio (las universidades públicas) no son alcanzadas por la demanda decreciente que afecta principalmente las instituciones privadas, que ocupan las posiciones más bajas del ranking, seguidas por los politécnicos públicos, que ocupan una posición intermedia.

En las carreras ofrecidas sólo en instituciones universitarias, por ejemplo Psicología o Arquitectura, las instituciones privadas son las grandes perdedoras. En las carreras ofrecidas casi exclusivamente en instituciones públicas, como la Ingeniería Civil, todos los sectores pierden, pero las pérdidas son mucho mayores en el sector politécnico.

El resultado visible de la disminución del número de postulantes será la fuerte presión sobre el sector privado, donde un número considerable de instituciones probablemente cerrarán. En 2015, siete instituciones privadas cerraron y otras se están actualmente

fusionando. El sector politécnico será presionado para modificar su oferta, como ya está ocurriendo a través de los cursos a niveles ISCED más bajos (los cursos vocacionales de corta duración). El sector universitario público tendrá alguna protección debida al carácter posicional de sus carreras, pero también será afectado, aunque en menor medida que los otros sectores, dependiendo de la posición de las instituciones en los rankings de prestigio académico.

Como fue dicho anteriormente, el aumento del reclutamiento de estudiantes extranjeros podría ser una alternativa. En el caso de los estudiantes europeos, los aranceles no pueden ser diferentes del valor pagado por estudiantes nacionales. Sin embargo, no hay ninguna institución que ocupe una posición alta en los rankings internacionales y, además, existe una barrera de idioma que requeriría el uso del inglés como idioma de enseñanza, lo que requeriría un gran esfuerzo de parte de las instituciones. En este caso, las instituciones perderían los postulantes de Brasil y de otros países de habla portuguesa. Esta es, ciertamente, una cuestión difícil de resolver y que posiblemente necesitará de una discusión abierta.

2. INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE PROVISIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Número total de instituciones de educación superior (universitarias/politécnicas, públicas/ privadas) y su evolución

El sistema portugués de educación superior está sufriendo un número considerable de cambios, de distintos tipos (compras de instituciones, cambios de subsistema, fusiones, encierros etc.) Dado el estado continuo de flujo del sistema y el tiempo que los cambios demoran en finalizarse, es difícil indicar con precisión el número anual exacto de instituciones y su clasificación por tipo de institución en el periodo 2010-2015. Por lo tanto, en este caso se presenta la situación del 2010 y luego una lista de los cambios ya finalizados o en curso. El sistema de educación superior portugués tiene universidades, politécnicos e escuelas no-integradas, que pueden ser públicos o privados. Las instituciones católicas de educación superior se consideran privadas.

En 2010, el sector universitario público consistía en 15 instituciones, 13 de las cuales eran universidades, un instituto universitario no-integrado y la Universidad Abierta. Hasta finales de 2015 sólo hubo un cambio importante: La Universidad Técnica y la Universidad (Clásica) de Lisboa se fusionaron para crear una institución de mayor tamaño, bajo el nombre de Universidad de Lisboa.

En 2010 el sector público politécnico consistía en 15 institutos politécnicos y 5 escuelas especializadas no-integradas (3 escuelas de enfermería, una escuela de hostelería y turismo, y una escuela náutica). Dos universidades (Aveiro y Algarve) también incluyen un instituto politécnico cada una. Varias universidades tienen asociadas escuelas politécnicas de enfermería. En este sector no hubo cambios importantes entre 2010 y 2015.

Actualmente, el sector público también incluye ocho instituciones asociadas a las fuerzas armadas (cinco universidades y tres politécnicos). En el futuro, se mantendrán sólo dos instituciones: Instituto Superior de Ciencias Policiales e Seguridad Interna e Instituto Universitario Militar.

En 2010, el sector universitario privado tenía 7 universidades: Universidad Católica (en Braga, Lisboa, Porto y Viseu); Universidad Lusíada (en Lisboa, Porto y Vila Nova de Famalicão); Universidad Lusófona (Lisboa y Porto); Universidad Atlântica (Oeiras); Universidad Autónoma (Lisboa); Universidad Fernando Pessoa (Porto) y Universidad Portucalense (Porto). También existían 25 instituciones privadas pequeñas, especializadas en áreas como las artes, la salud, la educación y la administración.

El sector privado politécnico incluía 57 instituciones, principalmente pequeñas y especializadas. Había también 5 escuelas politécnicas en el sector de la salud, integradas a universidades privadas.

Durante el periodo 2010-2015 se produjeron cambios substanciales en el sector privado, la mayoría de ellos ya se completaron y otros están todavía en curso. Los cambios más importantes han sido:

1) *Laureate International Universities* compró una escuela universitaria privada pequeña en Lisboa que se transformó en una nueva universidad en 2012 (Universidade Europeia).

- 2) *Laureate International Universities* compró un pequeño politécnico privado de marketing (con escuelas en Lisboa y Porto) y una institución universitaria privada de *design*. En el futuro, estas instituciones se integrarán en la Universidade Europeia.
- 3) Cuatro instituciones universitarias privadas cerraron.
- 4) Cinco instituciones politécnicas pequeñas cerraron.
- 5) Hay una serie de fusiones en curso, que involucran a 13 instituciones politécnicas que se fusionarán en 4 nuevas instituciones.
- 6) 5 instituciones fueron transferidas desde el sector universitario al sector politécnico.
- 7) Un nuevo politécnico fue creado, asociado a un instituto universitario privado.

Número de programas

Desde la entrada en vigencia de la Ley 38/2007, los programas de educación superior sólo pueden funcionar si han sido previamente acreditados por la Agencia de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (A3ES). Entre los años académicos 2009/10 y 2014/15 la oferta de programas de educación superior (los niveles de licenciatura, máster y doctorado) se redujo considerablemente, como consecuencia de la entrada en funcionamiento de la A3ES (ver sección *Aseguramiento de la calidad* para más detalles). La disminución se debió principalmente a discontinuaciones voluntarias y, en menor medida, a la decisión de la A3ES de no acreditar programas. Como las tablas siguientes demuestran, la mayor reducción se registró entre los programas ofrecidos por las instituciones privadas.

Tabla 2.1: Número de programas ofrecidos por instituciones universitarias y politécnicas

Subsistema	2009/10	2011/12	2014/15
Universitario	3715	2887	2856
Politécnico	1547	1335	1314
Total	5262	4222	4180

Fuente: A3ES

Tabla 2.2: Número de programas ofrecidos por instituciones públicas y privadas

Sector	2009/10	2011/12	2014/15
Público	3747	3133	3091
Privado	1415	1089	1089
Total	5262	4222	4180

Fuente: A3ES

Estos números se refieren a la oferta existente en el año académico 2014/15, por lo cual no registran todavía los efectos de los cambios mencionados anteriormente con respecto a la infraestructura de la educación superior privada (enceramientos, fusiones y cambios de estatuto). Estos cambios están resultando en una reducción aún mayor de la oferta de programas de educación superior privada.

Cambios recientes en la normativa y las prácticas de creación y reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior

No hubo cambios recientes en la legislación para la creación e reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior. La legislación en cuestión es la Ley 62/2007 (Enquadramiento Legal para las Instituciones de Educación Superior). En esta sección será descrito el proceso de creación de una nueva institución.

Las instituciones públicas de educación superior son creadas por un decreto-ley. Una institución privada sólo puede funcionar después del reconocimiento oficial del Estado (a través de un decreto-ley) y la registración de sus estatutos. La Ley 62/2007 establece requisitos idénticos para instituciones públicas e privadas, pero se aplican requisitos diferenciados para universidades (universidad o instituto universitario), institutos politécnicos y otro tipo de instituciones (pequeñas instituciones no integradas, con carácter universitario o politécnico).

Además de las varias condiciones establecidas por ley, hay un requisito mínimo según el cual la creación y el funcionamiento de una institución universitaria debe conformarse a la naturaleza e objetivos definidos en el artículo 6 de la Ley 62/2007 (las universidades son instituciones de alto nivel dedicadas a la creación, transmisión e disseminación de la cultura, conocimiento, ciencia y tecnología a través el estudio, enseñanza, investigación y desarrollo experimental). Los siguientes requisitos deben ser cumplidos¹:

- 1) Autorización de administrar por lo menos: i) seis programas de licenciatura, de los cuales dos tienen que ser cursos técnicos/de laboratorio; ii) seis programas de máster; iii) tres programas de doctorado cubriendo por lo menos tres áreas diferentes compatibles con la misión educacional de la universidad
- 2) Un cuerpo docente que cumple con las provisiones establecidas para una universidad
- 3) Disponibilidad de instalaciones adecuadas para la educación superior y bibliotecas y laboratorios adecuados para los programas en cuestión
- 4) Actividades desarrolladas en el área de la educación e investigación, y en la creación, disseminación y transmisión de la cultura
- 5) Disponibilidad de centros de investigación y desarrollo evaluados y reconocidos o participación en centros de esta naturaleza.

Las condiciones que se aplican al cuerpo docente:

- 1) Para cada programa, hay que cumplir con los requisitos establecidos por ley para acreditación
- 2) Entre los docentes e investigadores implicados en la enseñanza y en la investigación, es necesario haber mínimo un doctorado por cada 30 estudiantes, pudiendo tener cualquier posición en la institución.
- 3) Por lo menos mitad de los detentores del grado de doctorado referidos en el parágrafo previo tienen que ser empleados a tiempo completo.

Ya que la creación de las instituciones públicas es una decisión política del gobierno a través de la elaboración de un decreto-ley, en lo siguiente será presentado el caso de las universidades privadas. La propuesta para crear una nueva universidad privada se dirige al Directorado General para la Educación Superior (DGES) acompañada por la

¹ En general una institución nueva funciona por un periodo determinado (generalmente hasta cinco años) como institución en proceso de instalación. Durante el periodo de instalación los requisitos se reducen a 50%.

documentación relevante. Como uno de los requisitos se refiere a la autorización de enseñar un cierto número de programas, y como ningún programa puede ser iniciado sin haber sido previamente acreditado, DGES informa la Agencia de Acreditación (A3ES) sobre la propuesta. El proponente entrega, en seguida, las propuestas para los programas necesarios (licenciatura, máster y doctorado) y A3ES decide si son acreditados o no. Si la decisión es positiva, DGES considera los otros requisitos (sustentabilidad financiera, instalaciones, estatutos y otros requisitos legales) y prepara la eventual publicación del decreto-ley que reconoce la nueva institución. Si la decisión de A3ES es negativa, el proceso se suspende.

El proceso para la creación de otras instituciones privadas es similar, la única diferencia siendo los requisitos que son adaptados a la naturaleza de la institución. Por ejemplo, si se trata de un instituto politécnico, la nueva institución tiene que ofrecer cuatro licenciaturas diferentes, entre cuales dos en áreas experimentales, y tiene que haber por lo menos dos escuelas diferentes.

Tendencias de evolución y cambios de la plataforma institucional de provisión

Se observa una tendencia constante de disminución del número de instituciones de educación superior del sector privado. Este sector se confronta con los mayores desafíos y posiblemente se asistirá a un número creciente de clausuras y fusiones. Este es el resultado de los siguientes factores:

- 1) Como fue referido antes, ha habido una disminución del número de postulantes a la educación superior que se mantendrá en las próximas décadas debido a las bajas tasas de nacimientos. Esta situación ha creado una competencia de ‘casi-mercado’ para los estudiantes, competencia en que las instituciones privadas serán las más perjudicadas: son más caras, su base de reclutamiento es muy local y su prestigio social no es muy fuerte. Será interesante observar el desarrollo de esta crisis: o la disrupción del sector privado, o la intervención de la mano visible del Estado (al contrario de la mano invisible del mercado).
- 1) El problema del sector privado se entiende mejor a través de un análisis de la primera opción de los estudiantes². Las universidades públicas emergen claramente como la primera elección, seguidas a grande distancia por los politécnicos públicos que presentan una ventaja ligera en comparación con las instituciones privadas. El análisis de la capacidad de atracción de las instituciones (y los subsistemas) debe tener en cuenta también las motivaciones de los estudiantes. Las respuestas a los cuestionarios Cnases/Ceos³ demuestra que el área de residencia es el factor más importante para los estudiantes registrados en los sectores privado y politécnico, pero sólo el tercero factor para los estudiantes que eligieron una universidad pública. Es importante mencionar que los estudiantes de las instituciones privadas generalmente no tuvieron las notas necesarias para ingresar en una institución pública cercana a su domicilio. Antes la perspectiva de

² Los estudiantes postulan a la educación superior a través de un concurso nacional. En su postulación, pueden indicar seis opciones de pares Carrera/Institución en orden de preferencia y son ubicados en función de sus notas.

³ Cnases/Ceos, (1997), “*El perfil socioeconómico de los estudiantes de educación superior*”, Cnases, Lisbon. Este es un informe muy importante y detallado sobre la caracterización del perfil socioeconómico de los estudiantes portugueses de todos los sectores del sistema de educación superior, que utilizó una muestra muy grande de 6000 estudiantes.

dislocación y para evitar los costos asociados a subsistencia lejos de la familia, suelen optar por una institución privada cercana. Para los estudiantes de las universidades públicas, el factor más importante es la cualidad y el prestigio de la carrera y de la institución. Estos factores también son importantes para los estudiantes que dieron prioridad a una universidad privada (segundo y tercero factores después de cercanía geográfica), pero en menor medida que para los estudiantes de universidades públicas. Los estudiantes de los politécnicos públicos también mencionaron como factores importantes las notas de entrada más bajas y los costos más bajos.

- 2) Además, para agravar la situación, las instituciones privadas muestran una fuerte homogeneidad regional, ya que reclutan sus estudiantes casi exclusivamente en su área local. Ningún estudiante pagaría los costos más altos de una institución privada, además de los costos de vida adicionales que implica vivir lejos de la casa de los padres. La mayor concentración de instituciones privadas se encuentra en el área de Lisboa, precisamente donde la disminución de los estudiantes alcanzará su nivel máximo.
- 3) La actividad de la nueva agencia de acreditación (A3ES) también juega un papel importante que ya se observó en el cierre reciente de un número de instituciones privadas, tal como en el cambio de estatuto de otras (por ejemplo, instituciones universitarias que se transformaron en politécnicos ya que sus carreras no cumplieron los requisitos aplicables a las carreras universitarias).

En el sector público, el único cambio importante hasta ahora ha sido la decisión voluntaria de la Universidad de Lisboa y de la Universidad Técnica de Lisboa de fusionar, con el objetivo de crear una universidad de mayor tamaño, capaz de competir de mejor manera a nivel internacional. Los politécnicos públicos se confrontan con algunas dificultades de reclutamiento, principalmente en las regiones de baja densidad poblacional (interior, en la frontera con España). Posiblemente serán forzados de dedicar un porcentaje creciente de su actividad a la oferta de formación vocacional de corta duración.

El impacto del trabajo de la agencia de acreditación ha sido también visible en relación a la oferta de carreras. Cuando A3ES empezó a funcionar en 2009, existían 5262 programas (licenciatura, máster y doctorado). Aún antes del inicio del primer ciclo regular de acreditación de todos los programas, después de un ciclo preliminar de acreditación, su número se redujo a 3931. Como resultado del primer ciclo de acreditación regular (aún en curso) 227 programas no obtuvieron acreditación y las instituciones cerraron voluntariamente otros 883 programas. Eso significa que, faltando un año para completar el primero ciclo de acreditación, 2442 programas fueron cerrados (46,4% del total).

Durante el mismo periodo, las instituciones presentaron 1547 propuestas de nuevos programas y, entre estos, 613 no recibieron acreditación. Eso muestra que el sistema se encuentra en un estado muy dinámico y que las instituciones están adaptando su oferta de carreras para aumentar su eficiencia, mejorar la cualidad para cumplir con los estándares mínimos de acreditación y adaptar la oferta a la demanda para atraer estudiantes.

3. PERSONAL DOCENTE

Evolución del número de docentes

En el periodo 2010-2015 se observa una pronunciada disminución del número absoluto de docentes, habiendo en el último año 15% menos docentes que en 2010. Sin embargo, la mayor reducción, equivalente a un tercio de los docentes presentes, ocurrió en las instituciones privadas. En contraste, en las instituciones públicas, la reducción fue de cerca de 7%, y se observó principalmente en el subsistema politécnico. Esta evolución refleja la manera en que la disminución del número de estudiantes ha afectado de modo diferenciado los diferentes sectores de la educación superior portuguesa: principalmente el sector privado, seguido por los politécnicos públicos y, en baja medida, las universidades públicas.

Tabla 3.1: Número total de docentes 2010-2015 en números absolutos

Categoría de IES		2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
Públicas	Universitárias	15 506	15 538	15 563	15 348	15 140
	Politécnicas	10 904	10 311	9 965	9 397	9 353
	Total	26 410	25 849	25 528	24 745	24 493
Privadas	Universitárias	7 195	7 030	6 388	5 704	5 061
	Politécnicas	4 459	4 199	3 566	3 079	2 792
	Total	11 654	11 229	9 954	8 783	7 853
Total	Universitárias	22 701	22 568	21 951	21 052	20 201
	Politécnicas	15 363	14 510	13 531	12 476	12 145
	Total	38 064	37 078	35 482	33 528	32 346

Fuente: DGEEC

El número de docentes expresado en JCE sólo es disponible a partir de 2012/2013.

Tabla 3.2: Número total de docentes 2010-2015 en jornadas completas equivalentes (JCE)

Categoría de IES		2012/13	2013/14	2014/15
Públicas	Universitárias	12322	12012	11735
	Politécnicas	7771	7380	7282
	Total	20093	19393	19017
Privadas	Universitárias	4242	3775	3460
	Politécnicas	2060	1930	1718
	Total	6302	5705	5179
Total	Universitárias	16564	15788	15195
	Politécnicas	9831	9310	9000
	Total	26395	25098	24195

Fuente: DGEEC

Docentes en el subsistema universitario según nivel educacional

En los últimos cinco años se verificó un aumento en el número de docentes que tienen el grado de doctor, de 59.5% a 68.3% y una reducción de las demás categorías. Los docentes sin grado de doctor, máster o licenciado desaparecieron casi totalmente del sistema, representando menos de 1%.

Tabla 3.3: Nivel educacional de los docentes 2010-2015 en el sistema universitario

Nivel educacional	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
	%	%	%	%	%
Doctor	59,5%	60,9%	63,7%	65,9%	68,3%
Máster	18,1%	17,9%	16,7%	15,7%	14,9%
Licenciatura	21,6%	20,4%	19,0%	17,8%	16,4%
Otro	0,8%	0,8%	0,6%	0,5%	0,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: DGEEC

Considerando el nivel educacional de los docentes comparativamente en las universidades públicas y las universidades privadas, se observa una proporción considerablemente mayor de docentes doctorados en las universidades públicas, casi dos tercios en 2015 comparado con 55% en las universidades privadas. Estas últimas continúan a contar con un número significativo de docentes con máster (26.3%), pero con tendencia de reducción. Al mismo tiempo, es en las universidades privadas que el mayor progreso en término de cualificación del cuerpo docente se ha notado. La proporción de doctorados subió de 42,1% a 55,3% en cinco años.

Tabla 3.4: Nivel educacional de los docentes en el subsistema universitario público

Nivel educacional	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
	%	%	%	%	%
Doctor	67,5%	69,0%	70,6%	71,5%	72,6%
Máster	12,6%	12,1%	11,5%	11,1%	11,0%
Licenciatura	19,1%	18,2%	17,5%	17,1%	16,0%
Otro	0,7%	0,7%	0,4%	0,4%	0,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: DGEEC

Tabla 3.5: Nivel educacional de los docentes en el subsistema universitario privado

Nivel educacional	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
	%	%	%	%	%
Doctor	42,1%	43,1%	46,8%	50,9%	55,3%
Máster	30,1%	30,7%	29,6%	28,3%	26,3%
Licenciatura	26,9%	25,3%	22,6%	19,9%	17,7%
Otro	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: DGEEC

Tendencias en la conformación y desarrollo de la profesión académica

La principal legislación que regula la profesión académica data de 2009. Los decretos-ley 205/2009 y 207/2009 estipulan los estatutos de la profesión académica en universidades y, respectivamente, politécnicos. Aunque no hayan sido introducidos cambios adicionales, los efectos se han empezado a notar en el periodo 2010-2015.

Los estatutos definen dos perfiles de carrera para el personal docente de las instituciones públicas. La primera corresponde al *personal permanente* contratado indefinidamente (sujeto a un período de prueba). Este puede ocupar tres categorías profesionales: profesor auxiliar, profesor asociado y profesor catedrático, en las universidades; y profesor adjunto, profesor coordinador y profesor coordinador principal en los politécnicos. Las

instituciones públicas deben cumplir con el número máximo de personal en la categoría de personal permanente, que es fijado por orden ministerial.

El segundo perfil corresponde al *personal docente especialmente contratado*, que se compone de profesores invitados o visitantes en las categorías mencionada encima, pero empleados con contratos individuales renegociados y de duración determinada. No hay límites en el número de personal docente con contratos de trabajo individuales pagados del rendimiento propio de las instituciones (Ley 62/2007). Esta distinción entre perfiles de carrera respaldó legalmente una estructura de carrera ‘paralela’ y llevó a la deterioración de los términos y de las condiciones de empleo (Carvalho 2012), además agravadas por la crisis económica en curso.

El doctorado (o el título de *especialista* en los politécnicos) fue establecido como el requisito mínimo para entrar en la carrera académica. La entrada y la progresión en la carrera se deciden a través de concursos documentales y las posiciones deben ser publicitadas nacionalmente e internacionalmente. Los candidatos son evaluados con base en su desempeño científico (o técnico-científico en los politécnicos), su competencia pedagógica y otras actividades relevantes para la misión de la institución. Los profesores auxiliares y adjuntos son sujetos a un periodo de prueba de cinco años, mientras las otras categorías son sujetas a un periodo de prueba de un año, si su contrato no fue precedido de un contrato a tiempo indeterminado. Si el periodo de prueba es satisfactorio, los profesores catedráticos, asociados, coordinadores y coordinadores principales beneficiarán de un régimen de contrato indefinido (*tenure*), que representa una garantía que su posición será mantenida en la misma categoría profesional en otra institución si la reorganización de su propia institución implicará la cesación de sus contratos (Decretos-Ley 205/2009 and 207/2009). En general, el personal docente permanente es contratado en régimen de exclusividad y a tiempo integral (treinta y cinco horas semanales).

Los profesores invitados y visitantes son contratados a tiempo parcial de entre individualidades nacionales e internacionales de renombrada competencia científica, pedagógica o profesional, con base en un informe aprobado por la mayoría del consejo científico. Sólo excepcionalmente son contratados en régimen de exclusividad y a tiempo integral. Así pueden desempeñar otras actividades docentes o de otro tipo.

Tras la severa crisis económica, la entrada y la progresión en la carrera académica han sido seriamente afectadas. La disminución en el número de los estudiantes también tuvo un impacto en la evolución de las carreras académicas, visible en la reducción de los docentes durante los últimos cinco años. Las instituciones han recurrido cada vez más a profesores invitados y visitantes con contratos individuales por periodos determinados, contribuyendo así a aumentar la precariedad de la carrera académica. Además, la entrada en la carrera es no-oficialmente restringida por la falta de transparencia y las tasas altas de endogamia que caracterizan la academia portuguesa (Tavares *et al.* 2015). La endogamia es más alta en las universidades más antiguas (Universidade do Porto con 82.4% y Universidade de Coimbra con 75.6%) y ligeramente menor en las universidades más recientes (Universidade Nova de Lisboa con 62.4% y Universidade do Minho con 66.1 %).

Desde 2009, bajo la influencia de la nueva gestión pública, la evaluación del desempeño se hizo obligatoria para los docentes de los dos subsistemas de la educación superior pública. Cada institución, después de una consultación con los sindicatos, tuvo que definir

su regulación para la evaluación del desempeño. La evaluación se debe hacer cada tres años. Una evaluación positiva es la condición para que el contrato de los profesores auxiliares sea cambiado para un contrato a tiempo indeterminado; para extender los contratos de duración determinada; y para avanzar en la escala de salarios. Estas provisiones todavía no tuvieron consecuencias, ya que la entrada y la progresión en la carrera académica han sido congeladas, con el objetivo de reducir el gasto público, luego después de la entrada en vigor de la legislación. Al contrario, una evaluación negativa durante seis años es sancionada con despedimiento de acuerdo con el régimen general estipulado en la Ley 58/2008 (el estatuto disciplinar de trabajadores del sector público).

Se sabe menos sobre los docentes del sector privado, pero todo indica que el nivel de precariedad contractual es mucho más alto que en el sector público. Mientras los docentes del sector público son empleados públicos, en el sector privado no existen regulaciones de la carrera académica y la contratación se rige por legislación aplicable a las empresas privadas. Como las tablas muestran, los docentes en las universidades privadas son menos calificados académicamente que en las universidades públicas. A pesar de eso, desde que el número de doctorados entre los docentes se estableció como criterio para la acreditación de un curso, el porcentaje de docentes doctorados ha registrado una subida substancial, mucho más en el sector privado que en el público, como se observó en los últimos cinco años. En el mismo periodo, el número de docentes del sector privado sufrió una caída dramática, bajo la demanda decreciente para la educación privada.

4. INVESTIGACIÓN Y DESENVOLVIMIENTO. INVESTIGADORES EN LA ACADEMIA

Los últimos datos disponibles sobre el número de investigadores son de 2013. La repartición por disciplinas, en JCE, se presenta en la Tabla 4.1.

Tabla 4.1: Investigadores, número total y distribución por disciplina (JCE) – 2013

Disciplina	Investigadores
Ciencias exactas	3220
Ciencias naturales	3834
Ciencias da ingeniería y tecnologías	5867
Ciencias médicas y de la salud	3228
Ciencias agrarias	718
Ciencias sociales	5170
Artes/Humanidades	3724
Total	25760

Fuente: DGEEC

Desarrollo reciente de la investigación académica

La Fundación para la Ciencia y la Tecnología (*Fundação para a Ciência e a Tecnologia*) es la agencia nacional de financiamiento que apoya la ciencia, la tecnología y la innovación en todos los dominios científicos en la educación superior. Fundada en 1997, está actualmente bajo la tutela del recientemente establecido Ministerio de la Ciencia, Tecnología y Educación Superior tras las elecciones de Octubre 2015.

Las políticas de ciencia que promovieron la especialización avanzada de recursos humanos en las décadas previas ayudaran a Portugal a superar el retraso en el desarrollo científico y tecnológico en relación con otros países desarrollados, y hasta sobrepasar el promedio OECD de investigadores por cada mil personas de la población activa (Heitor *et al.* 2014). Por ejemplo, al final de la década de los 1980 había 1.5 investigadores JCE por mil, 3.5 en 2005 y 7.6 en 2010. El número se ha mantenido constante durante los últimos cinco años, con 7.4 investigadores por mil personas de la población activa en 2014 (DGEEC 2015).

En 2014, el gasto en investigación y desarrollo representó 1.29% del PIB en Portugal, más bajo comparado con 1.53% en 2010 (DGEEC 2015), pero mucho más alto que 0.3% en 2005 (Heitor *et al.* 2014). En 2014, 45% se gastó en la educación superior y 46% en la industria. Los investigadores se concentran en la educación superior, con un número estimado de 25848 investigadores JCE en 2014 de un total de 38487 investigadores en todo Portugal.

Sin embargo, en los últimos años han ocurrido varios acontecimientos que han tenido un impacto negativo sobre la investigación académica. Primero, en 2013, la Fundación para la Ciencia y la Tecnología (FCT) inició un ejercicio de evaluación de todas las unidades de investigación y desenvolvimiento que recibían financiamiento público, cuyos resultados determinarían el financiamiento para el periodo 2015-2020. En medio de una crisis económica, cortes en el gasto público y políticas de austeridad promovidas por un

gobierno de centro-derecha, la Fundación Europea para la Ciencia (European Science Foundation - ESF) fue contratada para realizar la evaluación en nombre de la FCT.

La evaluación tomó en consideración tanto el desempeño pasado (actividades científicas y tecnológicas cerradas) como los planes futuros (la estrategia de investigación para los años siguientes) de las unidades. Según la página internet de la FCT, las unidades tuvieron que demostrar una producción científica reconocida internacionalmente; tener masa crítica adecuada para cumplir sus objetivos; utilizar infraestructura, medios técnicos y recursos humanos de forma realista; contribuir a la diseminación y a la transferencia del conocimiento y de la tecnología; y, cuando fuera apropiado, ofrecer una estrategia para contribuir a la diferenciación, competitividad y creación de riqueza en sus regiones geográficas.

El modo en que se efectuó dicha evaluación y sus resultados fueron motivo de polémica. De acuerdo con el contrato de la FCT con la ESF, cerca de mitad de las unidades de investigación no pasaría a la segunda fase. Para las unidades en cuestión, esto significaba la pérdida total o casi-total de su financiamiento y la posibilidad de clausura. 144 de las 322 unidades evaluadas se encontraron en esta situación. Además, la FCT cambió los criterios y las orientaciones de evaluación durante el proceso. La distribución de financiamiento fue igualmente criticada por falta de criterios claros y hubo gran variación en el monto *per cápita* recibido por unidades que obtuvieron el mismo resultado en la evaluación. Finalmente, la evaluación se prolongó durante más de un año y medio. Se considera que la capacidad de investigación de la educación superior portuguesa sufrió un golpe duro en resultado de esta evaluación.

Segundo, durante los últimos años, la capacidad de investigación ha sido negativamente afectada por la reducción drástica en el número de becas de investigación concedidas por la FCT, especialmente becas doctorales, de 1680 en 2010 a 1078 en 2014.

Tabla 4.2: Número de becas atribuidas 2009-2014

Año	Becas doctorales	Becas post-doctorales
2009	1926	627
2010	1680	618
2011	1631	592
2012	1246	573
2013	892	493
2014	1078	484

Fuente: Fundação para a Ciência e a Tecnologia

La capacidad de investigación es afectada, además, por la falta de una carrera real de investigación en la educación superior portuguesa. A pesar de existir en teoría un estatuto para la carrera de investigación científica (Decreto-Ley 124/99), pocos investigadores son contratados bajo las condiciones de este estatuto. Más frecuentemente, las instituciones han recorrido a becas para contratar investigadores a diferentes niveles. Sin embargo, las becas no representan un vínculo contractual de trabajo y, por lo tanto, no garantizan seguridad de empleo. También carecen de los diversos beneficios asociados a un contrato de trabajo (por ejemplo, no se realizan pagos del seguro social por los empleadores o subsidios de desempleo). En 2012, la FCT lanzó el programa 'Investigador FCT' al cual son elegibles los doctores. Sin embargo, es un concurso altamente competitivo y su impacto es limitado, ya que sólo una minoría de los postulantes es exitosa. En tres años,

entre 2012 y 2014, sólo 596 investigadores recibieron financiamiento de un total de 3449 postulantes.

Las políticas anteriores que hasta recientemente valoraron la calificación avanzada de los recursos humanos tuvieron como resultado números crecientes de doctorados en Portugal. Ya en 2003, el número de nuevos doctorados por año pasó el marco de 1000. Este crecimiento sólo puede ser sustentable si hay financiamiento disponible para becas de post-doctorado y contratos de investigación para una parte substancial de los doctorados en Portugal (Heitor *et al.* 2014). Sin embargo, la reducción del financiamiento mencionada, junto a las probabilidades cada vez más escasas de encontrar trabajo en investigación y/o academia (dadas las tendencias económicas y demográficas recientes) van probablemente invertir la tendencia de llegada de cerebros observada hasta 2010 (Heitor *et al.* 2010) y contribuir, en vez de eso, al fenómeno de fuga de cerebros y de fuerza laboral calificada ocurrido recientemente en Portugal (Cerdeira et al. 2016) si no se toman medidas correctivas. Para abordar este problema, se necesitan instrumentos políticos para fomentar el empleo científico a través del mercado laboral con énfasis en la industria (Heitor *et al.* 2014). Un grupo de trabajo creado para aconsejar sobre el rumbo futuro de la Fundación para la Ciencia y la Tecnología identificó recientemente como áreas prioritarias superar la precariedad de los investigadores, mantener el talento y acabar con la fuga de cerebros, así como fortalecer la formación avanzada a través de doctorados (Grupo de reflexão sobre o futuro da Fundação para a Ciência e a Tecnologia 2016).

5. ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

Esquema nacional de aseguramiento de la calidad

El aseguramiento de la calidad del sistema de educación superior portugués está bajo la responsabilidad de la Agencia para la Evaluación y la Acreditación de la Educación Superior (A3ES o Agencia) cuyo ámbito de actividades incluye acreditación de programas, de instituciones y auditoria de sistemas internos de garantía de calidad. A3ES empezó a funcionar en 2009 tras la re-estructuración del sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior. En 2005 el gobierno portugués pidió a ENQA la realización de una evaluación del sistema de aseguramiento de la calidad y el informe de ENQA fue utilizado para elaborar el encuadramiento legal de regulación del nuevo sistema en concordancia con los Estándares y Orientaciones Europeos (*European Standards and Guidelines*) para la garantía de la calidad.

La Ley 38/2007 definió el nuevo marco legal para el aseguramiento de la calidad del sistema portugués de educación superior. El Decreto-Ley 369/2007 creó la nueva agencia de aseguramiento de la calidad, A3ES, y estableció sus estatutos. A3ES es una fundación privada independiente del gobierno y de las instituciones. Los siguientes elementos garanten su independencia (los artículos relevantes del Decreto-Ley son indicadas entre paréntesis):

- La Agencia es una fundación de derecho privado, creada por periodo indeterminado, con estatuto legal y reconocida como de utilidad pública (artículo 2.1);
- La Agencia es independiente en su funcionamiento, en el encuadramiento de la ley y de sus estatutos, no obstante los principios orientadores establecidos por el Estado a través sus propios organismos (artículo 5);
- Los miembros del Consejo de Administración, nombrados por el Patronado para un periodo de 4 años, renovable, son independientes en el ejercicio de sus deberes (Estatutos, 10.1, 10.4);
- La cesación del mandato de los miembros del Consejo de Administración solo es posible tras la decisión de una mayoría de cuatro quintos de los miembros del Patronado, basada en: a) incapacidad permanente; b) incompatibilidad sobreviniente; c) grave violación de los deberes encargados; d) incapacidad obvia cuanto al desempeño normal de las respectivas obligaciones (Estatutos, 10.8);
- Las reglas relativas a los procedimientos de acreditación y su relación con los procedimientos de evaluación son aprobadas por el Consejo de Administración (artículo 7.5); particularmente la selección de los expertos y la decisión sobre la composición de las equipas de evaluación externas es de la única responsabilidad del Consejo de Administración;
- Para atingir sus objetivos, la Agencia puede establecer reglas que son obligatorias y vinculantes relativamente a procedimientos, criterios técnicos, e otros (Estatutos, 4.3);
- Las decisiones de acreditación son de la autoridad exclusiva del Consejo de Administración, sin perjuicio a los poderes del Consejo de Apelaciones, en caso

de apelaciones (artículos 7.2, 7.8), y no pueden ser revertidas o cambiadas por entidades del gobierno;

- La Agencia no tiene rendición regular del presupuesto del Estado (artículo 4.4). Sus rendiciones son generadas a través de los servicios prestados, lo que garantiza su independencia financiera.

La independencia de la Agencia se refleja claramente en las reglas de financiamiento. El Ministerio de la Ciencia, Tecnología y Educación Superior en función cuando la Agencia fue creada transfirió a la Agencia un montante inicial de un millón de euro como subsidio de establecimiento y una contribución financiera de tres millones de euro para la instalación. Después de este financiamiento inicial, el Estado dejó de tener responsabilidad de ofrecer más fondos regulares a la Agencia, excepto en el caso de servicios requeridos por el Estado. Los servicios prestados por la Agencia son pagados por los respectivos recipientes, aunque los precios cobrados por la Agencia sean limitados, tanto en términos del montante del costo efectivo del servicio y en términos de las prácticas en esta área registradas al nivel del sistema europeo de aseguramiento de la calidad en la educación superior. La Agencia tiene algunas características especiales, incluyendo:

- La utilización de una plataforma electrónica para todos los procedimientos, incluyendo reportes, información adicional, mensajes para las instituciones y partes interesadas, respuestas institucionales, decisiones de acreditación, procesos de evaluación;
- Un departamento de investigación y de estudios del sistema de educación superior y sus políticas;
- Un consejo consultivo internacional compuesto por investigadores de renombre en el área del aseguramiento de la calidad y el área de las políticas de la educación superior.

Actualmente, la Agencia está realizando un primero ciclo de acreditación de todos los programas en el sistema portugués de educación superior que acabará en 2016. Está al mismo tiempo promoviendo la implementación de sistemas internos de aseguramiento de la calidad en las instituciones de educación superior.

Número de instituciones de educación superior y de programas de pregrado y postgrado acreditados

La acreditación institucional, una de las actividades contempladas en el ámbito de la Agencia, no se ha iniciado todavía. Los criterios y los procedimientos para la acreditación institucional están siendo actualmente desarrollados. Este tipo de acreditación será lanzado en un futuro no muy lejano, después de la finalización del primer ciclo de acreditación de programas. Actualmente la acreditación institucional no es un criterio para el reconocimiento de una institución (para más detalles sobre reconocimiento institucional, ver sección *Infraestructura institucional de provisión*).

La acreditación de programas se dirige a programas en funcionamiento y a nuevos programas. Como referimos antes, en 2009 cuando la Agencia empezó a funcionar, la oferta de educación superior consistía en 5262 programas en Portugal. En resultado de un

ciclo preliminar de acreditación (entre 2009 y 2011) y del primer ciclo regular de acreditación (desde 2011), todavía incompleto, 2442 programas fueron cerrados. La mayoría de estos cierres ocurrió como resultado de discontinuaciones voluntarias de las instituciones (2101 programas), mientras la decisión de no acreditar fue tomada por la Agencia sólo en el caso de 341 programas. Por lo tanto, de los 5262 programas en funcionamiento en 2009, hay presentemente 2880 programas acreditados (54,8 %). A estos hay que añadir más cerca de 1300 nuevos programas acreditados de entre 2147 propuestas de nuevos programas recibidas por la Agencia en el mismo periodo.

En 2014/15, existían 4180 programas acreditados, la mayoría a nivel de postgrado. La predominancia de programas de postgrado se debe a las disposiciones de la legislación destinada a implementar las reformas del Proceso de Bolonia. La ley 74/2006, requiriendo la adaptación de los programas antiguos al nuevo marco de cualificaciones de Bolonia, limitó la creación de programas de pregrado, estipulando que por cada licenciatura antigua sólo se podría crear una nueva licenciatura. Esta limitación no se aplicó en el caso de los programas de máster, lo que llevó a su crecimiento explosivo.

Tabla 5.1: Programas acreditados, 2014/15

Programas de pregrado acreditados	1 455
Programas de postgrado acreditados	2 725
Total	4 180

Fuente: A3ES

Cambios recientes y tendencias de evolución en el sistema de aseguramiento de la calidad

No hubo cambios en el periodo 2010-2015. Durante este periodo la Agencia ha aumentado su internacionalización a través de su evaluación por un equipo internacional, lo que le permitió de transformarse en miembro de pleno derecho de la Asociación Europea de Aseguramiento de la Calidad (ENQA) y del Registro Europeo de Aseguramiento de la Calidad (EQAR). A3ES es también miembro del Consorcio Europeo de Acreditación (ECA), del Grupo Internacional de Calidad de CHEA y del IMHE/OECD.

Aunque los procesos de acreditación estén presentemente funcionando sin problemas y con un buen grado de aceptación por las partes interesadas, la Agencia está ya preparando, además de los planes de mejoría, la nueva etapa del sistema de aseguramiento de la calidad, que comenzará una vez concluido el primero ciclo regular de acreditación (2012-2016). Ya en 2012, la Agencia lanzó el proceso de auditorías para la certificación de los sistemas internos de aseguramiento de la calidad, después de dos años de trabajo preparatorio que tenía en vista el desarrollo de modos alternativos o complementarios de aseguramiento externo de la calidad a nivel institucional.

Ciertamente A3ES es consciente de que los sistemas de evaluación/acreditación no son estáticos. La experiencia internacional ha mostrado que estos sistemas existen en permanente evolución, no sólo relativamente a sus objetivos, procedimientos y metodologías, sino también relativamente a sus cuadros legales e influencias internacionales. Es también consciente de que es altamente recomendable que los mismos procesos y métodos no sean repetidos en futura rondas de evaluación, ya que tanto las

instituciones como las agencias de aseguramiento de la calidad se pueden acostumbrar a dichas rutinas, lo que lleva a una pérdida de eficiencia. Además, es necesario reconocer que un sistema que efectúa un análisis exhaustivo de la oferta educacional total al nivel de los programas es demasiado exigente tanto desde el punto de vista del trabajo que esto involucra como de los costos asociados a dicho proceso.

Por todas estas razones, la Agencia ha iniciado discusiones con las instituciones de educación superior sobre los métodos a utilizar cuando se finalice la ronda actual de evaluación/acreditación regular, particularmente en áreas de excelencia en que, durante el presente ciclo, se han identificado indicaciones consistentes de calidad encima del promedio. La Agencia estima que, para tales áreas de excelencia, será posible adoptar un régimen más flexible de evaluación/acreditación, 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 previamente acordados con las instituciones. Esta evaluación más flexible será una componente de la acreditación institucional que se iniciará en el año académico 2016-2017.

Como abordaje inicial de la discusión, la Agencia pretende considerar como áreas de excelencia, para las cuales se adoptaría una evaluación externa menos rigurosa, aquellas que cumplen una combinación de los siguientes indicadores de desempeño:

- Excelencia de las cualificaciones de los docentes;
- Unidades de investigación evaluadas internacionalmente, con una clasificación de por lo menos 'Muy bueno' en las evaluaciones internacionales realizadas por la Fundación para la Ciencia y la Tecnología;
- La existencia de un sistema interno de aseguramiento de la calidad, certificado por la Agencia a través de un proceso de auditoría;
- Un buen historial de acreditaciones en el ciclo presente de evaluación/acreditación de los programas;
- Un buen historial de acreditaciones de las propuestas de nuevos programas.

Con este objetivo en mente, la Agencia organizó en septiembre de 2012 una conferencia internacional intitulada 'Tendencias recientes en el aseguramiento de la calidad', en que uno de los temas fue la aplicación del concepto de gestión de riesgo en los sistemas de aseguramiento de la calidad. La agencia realizó también un estudio intitulado 'Indicadores de Desempeño como Soporte para la Evaluación y la Acreditación de los Programas', como base para la definición de los respectivos indicadores de desempeño y los estándares usados por la Agencia en los procesos actuales de evaluación/ acreditación, en discusión con las instituciones, sus organismos representativos y el Consejo Consultivo.

Entretanto, la Agencia ha estado atenta a los desarrollos recientes en los procesos de evaluación a través de su participación en proyectos europeos que analizaron las barreras a la implementación de los Estándares y Orientaciones Europeas (European Standards and Guidelines) y en reuniones sobre la implementación del proyecto AHELO (*Assessment of Higher Education Learning Outcomes*) propuesto por la OCDE cuyo objetivo es de definir una metodología para la medición de los resultados de aprendizaje (*learning outcomes*) en la educación superior. Además, la Agencia financia proyectos sobre la definición y la evaluación de los resultados de aprendizaje. Finalmente, siendo miembro del CIQC (Grupo Internacional de Calidad de CHEA), la Agencia podrá

monitorizar las tendencias en los Estados Unidos, donde hay amplia experiencia en el área de los resultados de aprendizaje.

6. RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Población adulta con educación superior

Los últimos datos disponibles sobre los graduados son de 2014. En este periodo se observa un aumento en el porcentaje de personas de más de 15 años con educación superior, llegándose a 19.7% en 2014 (comparado con el promedio de 26% de la Unión Europea). Los números se refieren sólo a la población que tiene educación superior completa, ya que no existen datos sobre personas con educación superior incompleta.

Tabla 6.1: Porcentaje de personas entre 15-64 años con educación superior completa

Año	2011	2012	2013	2014
15-64	15.5	16.7	17.6	19.7

Fuente: EUROSTAT

Número anual de graduados

Durante el periodo 2010-2014, el número de graduados bajó, a pesar de haber aumentado en los primeros dos años. Se observa, en el final del periodo, los números residuales de graduados de los programas anteriores a la implementación de Bolonia, ocurrida en 2006.

Tabla 6.2: Evolución del número de graduados, según grado

Nivel de formación	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
Bachiller	20	3	2		
Licenciatura	2 852	237	45	3	1
Complementos de formación	445	214	58	-	-
Licenciatura - 1.º ciclo	50 727	51 267	50 906	51 467	47 592
Especializaciones	3 607	3 303	2 376	1 952	1 777
Máster Integrado	7 029	7 420	7 797	7 698	7 831
Máster	12 515	14 733	18 367	17 316	16 202
Doctorado	1 414	1 608	1 859	2 463	2 503
Total	78 609	78 785	81 410	80 899	75 906

Fuente: DGEEC

Número anual de graduados en instituciones universitarias y politécnicas

Un aumento ligero de graduados en el sistema universitario contrasta con una ligera reducción en el sistema politécnico.

Tabla 6.3: Evolución del número de graduados, según el subsistema

Subsistema	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
Universitario	50656	50528	53368	54329	51225
Politécnico	27953	28257	28042	26570	24681
Total	78609	78785	81410	80899	75906

Fuente: DGEEC

Número anual de graduados en instituciones públicas y privadas

El aumento de graduados en el sector público contrasta con una pronunciada reducción en el sector privado.

Tabla 6.4: Evolución del número de graduados, según el sector

Tipo de institución	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
Pública	58 091	58 650	61 894	63 864	61 199
Privada	20 518	20 135	19 516	17 035	14 707
Total	78 609	78 785	81 410	80 899	75 906

Fuente: DGEEC

Número anual de graduados según área de conocimiento

Tabla 6.5: Evolución del número de graduados, según área de conocimiento

Área de educação e formação	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
Educación	6 801	6 151	7 214	6 208	5 290
Artes y Humanidades	6 458	6 377	6 993	7 478	7 131
Ciencias Sociales, Comercio y Derecho	23 012	23 089	25 160	24 385	22 713
Ciencias, Matemática y Informática	5 139	5 155	5 397	5 627	5 412
Ingeniería, Industrias Transformadoras y Construcción	14 412	14 563	14 941	15 555	14 411
Agricultura	1 259	1 354	1 068	1 267	1 303
Salud y Protección Social	16 387	16 842	15 473	15 184	14 540
Servicios	5 141	5 254	5 164	5 195	5 098
Desconocido o no especificado	-	-	-	-	8
Total	78 609	78 785	81 410	80 899	75 906

Fuente: DGEEC

Tasa de graduación oportuna

La tasa de graduación oportuna en Portugal es de 36%, idéntica a la tasa de graduación oportuna de la OCDE (OCDE 2015).

Tasa de abandono temprano

No existen datos oficiales en Portugal relativamente a la tasa de abandono temprano de los estudiantes. La tasa de graduación bruta, según las estadísticas de UNESCO hasta 2013, es un posible indicador del desempeño académico de los estudiantes portugueses.

Tabla 6.6: Tasa de graduación bruta, 2010-2013

	2010	2011	2012	2013	2014
Hombres	36.33	36.0	35.96	43.37	-
Mujeres	57.8	54.78	54.33	62.01	-
Total	46.84	45.2	44.97	52.51	-

Fuente: UNESCO

Descripción y evaluación de las principales tendencias y cambios experimentados en la graduación de la educación superior

El número de adultos que tiene un diploma de educación superior en Portugal ha aumentado en los últimos años, manteniéndose la tendencia de aumento ya observada en el período anterior. En comparación con 15,5% en 2011, 19,7% de los portugueses de 15-64 años detenían una titulación superior en 2014. Aun así, este porcentaje se encuentra muy lejos del promedio de la OCDE que es de 36%.

Después de 2010, el número de graduados por año aumentó ligeramente en los años siguientes (2011 y 2012), pero después una fuerte disminución, de casi 5000 graduados, se produjo entre 2013 y 2014. En los últimos cinco años también se asistió a la desaparición gradual de los últimos graduados de los programas pre-Bolonia y de los últimos graduados de los programas de formación avanzada (complementos de formación) que permitían a los graduados del antiguo bachillerato obtener la antigua licenciatura.

En cuanto a graduados de programas post-Bolonia, el número de graduados de licenciatura se mantuvo constante hasta 2013, siguiéndose una ligera disminución en 2014 (en comparación con 2010, 6% menos estudiantes se graduaron en 2014). Al mismo tiempo, el número de graduados de máster y de doctorado aumentó entre 2010 y 2014, con alrededor de 25% más graduados de máster y 77% más graduados de doctorado. La disminución de los graduados de licenciatura es indicativa de la demografía decreciente del país, que ya ha comenzado a mostrar efectos y que, como hemos dicho antes, se estima que representara un grave problema para la demanda de educación superior en las próximas décadas. Sin embargo, el aumento en el número de graduados de máster y de doctorado ilustra el valor que los estudiantes atribuyen a los diplomas de programas más avanzados. En el caso del grado de maestro, el aumento refleja la percepción pública general relativa a la depreciación de la licenciatura y a la valorización del máster después de la implementación del Proceso de Bolonia. El aumento de los graduados de máster también se debió a la explosión en el número de programas de máster tras la legislación de 2006 que requirió la adaptación de los programas antiguos al marco de cualificaciones de Bolonia. El elevado número de graduados de doctorado es el resultado de las políticas de ciencia de la década anterior, que apostaron en una fuerte inversión en la formación avanzada de los recursos humanos.

Durante este período, el número de graduados en el sector universitario no ha sufrido grandes variaciones, registrándose un ligero aumento total en comparación con los valores de 2010 (a pesar de la disminución en el año 2014 en comparación con los dos años anteriores). El sector politécnico, por el contrario, sufrió una reducción de alrededor de 12% en el número de graduados cuando comparamos 2010 y 2014. Las diferencias son aún más marcadas cuando comparamos las instituciones públicas y privadas. Las primeras tenían 5% más graduados en el año 2014 en comparación con 2010, mientras que las segundas tenían 28% menos graduados en 2014 en comparación con 2010. Este es un reflejo de la disminución del número de postulantes a la educación superior que ha afectado principalmente a las instituciones privadas, seguidas por las instituciones politécnicas. Se espera que los efectos de este fenómeno demográfico se agravarán en los años siguientes, como fue mencionado anteriormente en el capítulo 1.

Relativamente a las áreas de conocimiento, entre 2010 y 2014 se mantuvo la tendencia decreciente en los números de graduados en educación observada en el período anterior, con 22% menos graduados en el año 2014 en comparación con 2010. Una disminución del 11% se observa también en el caso de la salud y del trabajo social. Las otras áreas de conocimiento mostraron pocas variaciones en los últimos cinco años.

Evaluación cualitativa de las relaciones entre educación superior y mercado laboral

A nivel nacional, la Dirección General de Estadísticas de la Educación y de la Ciencia (DGEEC) proporciona datos sobre el desempleo de los graduados con base en la información recogida por el Instituto Nacional de Estadística y el Instituto de Empleo y Formación Profesional. Los datos disponibles incluyen: el número de individuos registrados en las oficinas de empleo por nivel educativo; desempleo de los graduados por área de conocimiento, por sexo, edad, grado de educación superior, tipo de institución, periodo en busca de trabajo, etc.

Sin embargo, los datos presentan dos limitaciones importantes. En primer lugar, el Instituto de Empleo y Formación Profesional sólo mantiene registros de los individuos que se han inscrito voluntariamente en las oficinas de empleo; por lo tanto, los registros pueden no ser representativos de la población desempleada en su conjunto. En segundo lugar, la falta de identificadores individuales para los graduados representa una limitación importante, ya que impide obtener una idea clara de sus destinos profesionales después de la graduación. Para lidiar con estas deficiencias, un instrumento de recolección de datos está siendo actualmente desarrollado. Las instituciones tendrán que utilizarlo con el fin de realizar un seguimiento de la trayectoria de sus graduados. La intención es de articular este instrumento con otras bases de datos nacionales que recogen datos sobre los estudiantes de educación superior.

Las cifras de la DGEEC muestran que el desempleo tiende a afectar en mayor medida a los graduados del sector privado. En junio de 2015, estos representaban 33,1% de los titulados desempleados, a pesar de que sólo representaban 19,4% del total de graduados en junio de 2014. Los graduados de las instituciones politécnicas también tienen una menor probabilidad de conseguir empleo en comparación con los graduados del sector universitario, aunque en este caso la diferencia es menos pronunciada.

Muchas instituciones tienen gabinetes de empleabilidad y emprendimiento, pero menos de la mitad recogen datos sobre la inserción de sus titulados en el mercado laboral (Cardoso *et al.* 2012). Este tipo de estudios sobre los destinos de los graduados son más frecuentes en las universidades que en los politécnicos, y también más frecuentes en las instituciones privadas que en las públicas. Al mismo tiempo, básicamente no hay instituciones que realicen estudios sobre las necesidades del mercado de trabajo en sus áreas de intervención (Cardoso *et al.* 2012), lo cual es indicativo de la falta de articulación entre la educación superior y los empleadores.

En cuanto a las tasas privadas de retorno a la inversión en educación superior, la comparación de la situación y las condiciones de empleo entre los graduados de educación superior y las personas con educación secundaria o primaria sugiere que la educación superior es una inversión que tiene beneficios. En junio de 2015, los graduados representaban el 23,7% de la población activa total, sin embargo, representaban sólo el 16,4% de los desempleados. Los graduados son también el grupo con tasas de desempleo

más bajas. Contra 13,9% de desempleo entre los que completaron la educación primaria, o 13,3% entre los que completaron la educación secundaria, sólo el 8,3% de titulados superiores estaban en el paro en junio de 2015. Otro factor es el nivel de salarios, mucho más elevado en el caso de los graduados (Pordata 2015). Por otra parte, el aumento en la remuneración asociado a la posesión de un título de educación superior en Portugal se encuentra entre los más altos de Europa (OCDE 2015). Esto sugiere que un título de educación superior es valioso desde el punto de vista del empleo, a pesar del aumento del desempleo entre los graduados observados en la última década. Sin embargo, el bono extra de la remuneración asociado a grados de educación superior ha, en el caso de la licenciatura, perdido relevancia entre 2002 y 2009, lo que sugiere que la implementación del proceso de Bolonia causó ‘una cierta devaluación’ del primer ciclo (Cardoso *et al.* 2012).

7. GOBIERNO E GESTIÓN DE LAS UNIVERSIDADES

Breve descripción del gobierno del sistema de la educación superior

La naturaleza y la estructura del ministerio responsable por la educación superior han cambiado constantemente. De 1995 a 1999 la educación superior estaba bajo el Ministerio de Educación y había otro Ministerio de Ciencia y Tecnología que supervisaba la investigación. De 2002 a 2004 la educación superior y la investigación estaban bajo el Ministerio de Ciencia y Educación Superior y había un Ministerio de Educación por separado. De 2005 a 2011 hubo también un Ministerio de Educación, pero la educación superior y la investigación estaban bajo el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Educación Superior. De 2011 a 2015 hubo un único Ministerio de Educación y Ciencia supervisando todos los tipos de educación y la investigación. Presentemente existe de nuevo una separación, con la educación superior y la investigación bajo el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Educación Superior (MCTES) y, por separado, Ministerio de Educación (ME). El nuevo ministerio responsable por la educación superior tiene un Secretario de Estado.

Como el nuevo gobierno se instaló hace muy poco tiempo (noviembre de 2015) todavía no se sabe cuál será su estructura final. Los principales organismos y departamentos hasta ahora están descritos en los siguientes párrafos:

- La Secretaría General de MCTES es un servicio central que proporciona apoyo técnico especializado a los miembros del gabinete que integran el ministerio, incluyendo comunicación y relaciones públicas, documentación e información, litigios y la gestión de los servicios generales.
- La Dirección General de Educación Superior es el servicio administrativo central del MCTES, responsable de la implementación y la coordinación de las políticas del Ministerio en el ámbito de la educación superior.
- La Fundación para la Ciencia y la Tecnología (FCT) es la agencia nacional de financiamiento que apoya la ciencia, la tecnología y la innovación, en todos los dominios científicos, bajo la responsabilidad del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Educación Superior. FCT inició su actividad en agosto de 1997, sucediendo a la *Junta Nacional de Investigación Científica y Tecnológica* (JNICT). Desde marzo de 2012, FCT ha coordinado las políticas públicas para la Sociedad de Información y de Conocimiento en Portugal, tras la integración de la Agencia de la Sociedad de Conocimiento-UMIC. En octubre de 2013, FCT se hizo cargo de las atribuciones y responsabilidades de la Fundación para la Computación Científica Nacional (FCCN).

Presentemente todavía hay servicios comunes a los dos ministerios, MCTES y ME:

- IGEC - Inspectorado General de Educación y Ciencia es responsable de asegurar que las acciones de los servicios y órganos administrativos del Ministerio o bajo su tutela son legales y regulares. También es responsable de la coordinación, la auditoría y la inspección de la operación del sistema de educación, incluyendo la ciencia y la tecnología.
- DGEEC - Dirección General de Estadísticas de la Ciencia y la Educación es un servicio central responsable de la producción y el análisis de datos estadísticos

sobre la educación y la ciencia, dando apoyo técnico al diseño de políticas y a la planificación operacional y estratégica.

La Agencia de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (A3ES) es totalmente independiente del Ministerio, y es una fundación de derecho privado sin financiamiento público (ver capítulo 5, *Aseguramiento de la calidad*).

También existe el Consejo Nacional de Educación (CNE), un órgano asesor independiente en materias educativas, cuyo presidente es elegido por el Parlamento. El CNE elabora declaraciones y recomendaciones sobre asuntos educativos, de acuerdo con su propia agenda o como respuesta a las solicitudes del Parlamento o del Gobierno. El CNE promueve el debate entre los grupos de intereses sociales, económicos y culturales, con el fin de llegar a un consenso sobre los asuntos educativos. Sin embargo, su actividad presta más atención al sector de la enseñanza no superior.

La legislación (2007) también contiene disposiciones para la creación del Consejo Nacional de Educación Superior que, hasta el momento, no se ha implementado.

En Portugal, las Leyes de la Autonomía de las universidades públicas (1988) y de los politécnicos públicos (1990) constituyeron un verdadero movimiento desde el control hacia la supervisión estatal, al menos relativamente a las instituciones públicas. Sin embargo, a pesar de una nueva actitud más favorable al mercado, el Estado sigue siendo el principal regulador del sistema de educación superior. La regulación se lleva a cabo a través de una serie de mecanismos tradicionales, incluyendo la legislación, el control del acceso (a través del sistema de *numerus clausus* para todos los programas, del sector público como del privado), el financiamiento y la provisión de información.

Se puede argumentar que la tendencia hacia la autorregulación no ha sido el resultado de una lógica pura de mercado: más precisamente, tal vez refleja la aparición de un nuevo modo de regulación estatal. La retórica del mercado juega, sin duda, un papel legitimador en Portugal, e instrumentos similares a los del mercado juegan un papel fundamental en la regulación estatal, o bajo el nombre de "control remoto" (Neave 1988: 1-2), o como "regulación a través de desregulación". La ambivalencia de Portugal entre la regulación estatal y la coordinación de mercado se puede caracterizar mejor como una forma de política híbrida (Magalhães 1998), que también impregna la relación entre el Estado y las instituciones privadas de educación superior. En realidad, en Portugal las instituciones privadas de educación superior no son más autónomas que las públicas - excepto, por supuesto, en materia financiera.

Geert Hofstede (1991) sugiere que la sociedad portuguesa tiene una fuerte tendencia hacia 'evitar la incertidumbre', combinada con un carácter 'femenino' muy fuerte. En su opinión, esto implica, por un lado, la necesidad de una amplia gama de leyes y reglamentos precisos y, por otro lado, el deseo de consenso, una preferencia para la resolución de los conflictos mediante el compromiso y la negociación y, en general, una cultura permisiva y tolerante. La fuerte tendencia hacia 'evitar la incertidumbre' significa que la legislación tiene que desempeñar un papel importante como instrumento de regulación estatal. Algunas leyes importantes se han utilizado para definir los principios básicos del sistema de educación superior portugués, incluyendo la Constitución Portuguesa de 1976, la Ley Base del Sistema de Educación (Ley 48/86), las Leyes de la Autonomía de las universidades públicas y de los politécnicos públicos (Ley 108/88 y Ley 40/90), los Estatutos de la Educación Privada y Cooperativa (1980 y 1989).

Kraak describe el "estado débil" como "incapaz de alcanzar la sofisticación requerida para direccionar el sistema y, como consecuencia, necesitando volver a una concepción del estado como burocrático y prescriptivo" (Kraak 2001: 31). En tales casos, hay una tendencia a recurrir a "una forma burocrática, débil y arbitraria de intervención basada en el fiat prescriptivo y en reglas y procedimientos rígidos" (ibid). Por la misma razón, el Estado encuentra una gran dificultad en aplicar un sistema creíble de control "a posteriori", y en general prefiere recurrir a escrutinio "a priori".

Las organizaciones de empleadores están ausentes de los procesos políticos del sistema de educación superior portugués. Paradójicamente, en un momento en que el estado está usando una retórica más favorable al mercado y expresando preocupación por la articulación de la educación superior y de la actividad económica, los empresarios portugueses y sus organizaciones están muy lejos de asumir un papel de actores políticos efectivos que participan en la elaboración de políticas de educación superior. Las características del sistema de educación superior y las peculiaridades de la sociedad portuguesa explican por qué el mundo empresarial tiene tan poca influencia sobre el sistema de educación superior y sus instituciones. La disponibilidad nacional de los programas de estudio ha sido determinada mucho más por las percepciones institucionales sobre las necesidades externas que por la influencia directa venida del exterior. De hecho, la búsqueda de un equilibrio entre las ofertas institucionales y las reacciones del entorno industrial, social y educativo se ha basado en las propias interpretaciones de las instituciones de la información exterior. Las instituciones han actuado mucho más para influir o anticipar la demanda que para integrar las expectativas y las necesidades reales de las organizaciones externas.

Por otro lado, la influencia del estado sobre las instituciones no es un proceso unidireccional, ya que las mismas instituciones tienen una cierta capacidad de influir las políticas gubernamentales.

Gobierno interno y gestión de las instituciones

En 2005 un nuevo gobierno decidió seguir los consejos de las organizaciones internacionales, como la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), la ENQA (Asociación Europea de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior) y la EUA (European University Association), para cambiar el marco legal de la educación superior y aumentar la internacionalización del sistema.

La nueva legislación que se adoptó abarca casi todos los aspectos de la educación superior. Ley 62/2007 (Régimen Jurídico de las Instituciones de Educación Superior - RJIES) estableció el nuevo marco legal para las IES, relativo a su constitución, atribuciones y organización, las funciones y competencias de sus cuerpos, el grado de autonomía y los poderes de supervisión del gobierno. Ley 38/2007 definió un nuevo sistema de aseguramiento de la calidad. Decreto-Ley 369/2007 estableció una nueva agencia de calidad. Decreto Ley 74/2006 definió una nueva estructura de las carreras compatible con el proceso de Bolonia. Otra legislación reguló la carrera académica en las universidades y en los politécnicos.

El RJIES fue presentado como la implementación de la Nueva Gestión Pública (NGP) en la educación superior portuguesa. Redujo fuertemente la colegialidad e instauró la presencia de actores externos en los principales órganos de gobierno de todas las

instituciones. Los nuevos órganos de gobierno son el Consejo General, el Rector y el Consejo de Administración, que difieren considerablemente de las anteriores disposiciones legales. El órgano de decisión más importante es el Consejo General, que detiene la mayoría de los poderes que anteriormente pertenecían a la Asamblea Universitaria y al Senado. El número de los miembros del Consejo General es mucho menor: 15-35 miembros, dependiendo del tamaño de la institución. Al menos el 50% de sus miembros son docentes e investigadores, *stakeholders* externos representan al menos el 30% y los estudiantes representan al menos el 15%. La participación del personal no académico es opcional. Los miembros internos son elegidos por sus pares. Los miembros elegidos luego cooptan los *stakeholders* externos.

El Consejo General elige a uno de los *stakeholders* externos como Presidente. El Consejo ratifica las alteraciones de los estatutos, elige o despide el Rector y evalúa sus decisiones. Ratifica las propuestas presentadas por el Rector en cuestiones tales como: el plan de acción para su mandato de 4 años y los planes estratégicos a medio plazo; los planes de actividad anuales y los informes; proyectos de presupuesto y cuentas anuales consolidadas; la creación, transformación o cierre de unidades de la institución; la compra o venta de activos de la institución y sus operaciones de crédito; el valor de la matrícula.

El Rector es elegido por el Consejo General para un mandato de 4 años que puede ser renovado una sola vez. El Rector tiene más poderes que en la legislación anterior, lo que refleja una concentración de poder en la administración central. El rector presenta propuestas al Consejo y tiene poder de decisión sobre cuestiones que anteriormente estaban bajo el mandato del Senado.

El Senado ya no es obligatorio. Establecer órganos colegiados, incluyendo un Senado, es una decisión voluntaria de la universidad, pero estos solo pueden tener carácter consultivo. Las escuelas universitarias tienen un órgano ejecutivo que puede ser uninominal (Director o Presidente), o un órgano colegiado representativo con un máximo de 15 miembros. Al menos el 60% de los miembros será constituido por docentes o investigadores, y los estudiantes deben ser incluidos. La participación del personal no académico es opcional.

Las disposiciones legales son similares para los politécnicos, también con la eliminación de la colegialidad y la institución de un presidente en lugar de un rector. Para las instituciones privadas, la legislación reconoce el papel de la entidad fundadora y adapta las normas que rigen los estatutos a la naturaleza privada de las instituciones.

La nueva legislación portuguesa es más flexible con la organización de la gestión media. Los decanos pueden ser nombrados o, alternativamente, las facultades pueden elegir los decanos o elegir un Consejo Ejecutivo. Esto impide el establecimiento de un sistema de gestión jerárquica *top-down* totalmente basado en nombramientos, que sustituiría el sistema democrático tradicional de elecciones. Por lo tanto, la ley permite dos tipos de legitimidad. Por un lado, el rector es elegido por un pequeño Consejo General con una representación reducida de estudiantes y docentes, en lugar de la antigua tradición de representación democrática ampliada. Por otro lado, los decanos pueden continuar a ser elegidos de forma más tradicional, lo que ellos consideran que les confiere una legitimidad reforzada con base en una gran participación de los miembros de la facultad. Esto puede debilitar la posición del rector vis-à-vis la dirección de las facultades.

La nueva ley introdujo una innovación que sigue las tendencias observadas en otros países de Europa: la posibilidad que una universidad se convierta en una fundación de derecho privado. Las universidades fundaciones tienen un órgano de gobierno adicional, el Patronado, integrado por cinco miembros designados por el gobierno a la recomendación de la institución, para un mandato de 5 años. Los miembros del Patronado deben ser externos a la universidad y responden al Gobierno, que sólo los puede despedir con justa causa. Todos los demás órganos de gobierno (Consejo General, Rector y Consejo de Administración) son los mismos que en el modelo institucional.

El modelo de fundación permite una gestión más flexible, las principales diferencias siendo visibles en la gestión de activos, el financiamiento y la gestión financiera, y la gestión de los recursos humanos. Las fundaciones son libres de gestionar sus recursos humanos, de crear estructuras de carrera para su personal y de definir las escalas salariales (los empleados de las universidades institucionales son funcionarios públicos con escalas salariales definidas a nivel nacional). Las regulaciones del sector público siguen siendo aplicables a los empleados contratados antes de la transformación en una fundación.

Sólo las universidades de Porto y de Aveiro y el ISCTE se convirtieron en fundaciones tras la legislación. No está claro por qué la mayoría de las universidades no adoptó este modelo que, al parecer, les daría más autonomía y flexibilidad de gestión. Es posible que la falta de una definición clara de las ventajas del nuevo modelo (incluido financieras) actuó como elemento disuasorio. También se temía que un estatuto más privado fuera una indicación de aumento de la privatización, trayendo menos garantía de fondos públicos y menos estabilidad en el empleo. Otro posible factor puede haber sido la falta de una dotación inicial sustancial. Sin embargo, el gobierno del período 2011-15 no tuvo una posición favorable hacia el modelo de fundación y no aceptó más postulaciones. El nuevo gobierno en el poder desde 26 de noviembre del 2015 ya aceptó la postulación de la Universidad de Minho y aprobó su transformación en fundación el 13 de enero a través del Decreto-Ley 4/2016.

Es demasiado temprano todavía para analizar las consecuencias de la nueva reforma. La comparación con otros países muestra que Portugal ha asumido una postura híbrida mediante la introducción de elementos de la NGP, aunque la intervención de *stakeholders* externos sigue siendo controlada por las instituciones. El modelo híbrido de legitimidad puede crear dificultades relativamente a una gestión más eficaz y eficiente, ya que no existe una cadena bien definida de mando. Hubo casos en que miembros de facultades fueron elegidos para el Consejo General y posteriormente fueron candidatos sin éxito en la elección del decano de la facultad. Aunque los miembros del Consejo General estén allí en una capacidad individual y no como representantes de facultades, estos resultados han producido situaciones incómodas. También hubo casos de decanos elegidos mediante la presentación de un plan estratégico para la facultad que más tarde se mostró incompatible con el plan estratégico de la universidad aprobado por el Consejo General.

Es posible afirmar que la reforma utiliza varios ingredientes de la NGP, tal como la concentración del poder en la administración central, el refuerzo de la responsabilidad personal, la presencia de actores externos en la gestión de las universidades, la disminución de la colegialidad, el uso de contratos de desempeño y un nuevo sistema de acreditación institucional y de programas. La privatización se incrementó al permitir que las universidades se conviertan en fundaciones de derecho privado, mientras que las reformas del estatuto de los funcionarios públicos están erosionando progresivamente la

naturaleza de los contratos académicos e introduciendo mecanismos de evaluación individual hasta hace poco bastante ajenos a la academia.

8. FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Gasto anual total en IES según fuentes públicas y privadas, como porcentaje del PIB

Sólo existen datos sobre el gasto anual hasta 2012. En cuanto al gasto total, durante este periodo hubo un decrecimiento de 0.1% del PIB. Sin embargo, se observa un aumento del gasto privado de 0.15% del PIB y una reducción del gasto público de 0.25%.

Tabla 8.1: Gasto anual en Educación Superior en % del PIB

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gasto público	0.96	0.89	0.71	-	-	-
Gasto privado	0.44	0.41	0.59	-	-	-
Total	1.4	1.3	1.3	-	-	-

Fuente: OCDE, Education at a Glance 2015

Breve descripción del esquema nacional de financiamiento de las IES y su evolución reciente

El informe sobre el sistema portugués de educación superior preparado para la evaluación del sistema realizada por la OCDE describe los mecanismos de financiamiento público de la educación superior, incluyendo las actividades de enseñanza e investigación y las actividades de apoyo al estudiante:

1. Financiamiento público de la educación superior:
 - financiamiento básico directo de las instituciones públicas (a través de una fórmula de financiamiento);
 - financiamiento contractual de las instituciones (a través de contratos para temas específicos);
 - financiamiento directo de los servicios de apoyo social (a través de una fórmula de financiamiento desde 2006) para: i) financiamiento directo a los estudiantes (apoyo social como becas individuales); y ii) financiamiento indirecto a los estudiantes (comidas, alojamiento, deportes, salud).
2. Financiamiento público de la ciencia y la tecnología (investigación):
 - financiamiento directo de las instituciones a través de unidades de I + D en función de su evaluación periódica y el número de investigadores doctorados (a través de la Fundación para la Ciencia y la Tecnología, FCT) que se define en evaluaciones cada 3 años
 - financiamiento contractual de las instituciones (Laboratorios Asociados);
 - financiamiento competitivo para las actividades de I + D (a través de proyectos de I + D)
 - financiamiento competitivo para personas (a través de becas individuales para estudiantes y contratos para los investigadores)
3. Financiamiento público de la infraestructura (edificios y equipamientos)
4. Financiamiento público de las tecnologías de la información y la comunicación.

Estas diferentes líneas de financiamiento se han mantenido a lo largo de la última década, aunque las fórmulas de financiamiento hayan cambiado, así como el nivel de financiamiento. De 2011 a 2015 el gobierno en vigor tuvo que enfrentar una grave crisis económica, que ha resultado en una disminución del financiamiento público, con

consecuencias negativas para la calidad de la educación superior y el sistema de investigación y desarrollo. El nuevo gobierno instalado recientemente (noviembre de 2015) se ha comprometido a revertir las políticas restrictivas del gobierno anterior. En particular, el nuevo ministro ya ha anunciado que el financiamiento será definido para el período de la legislatura con el fin de permitir a las instituciones de hacer una planificación plurianual de sus actividades y que el presupuesto para la investigación también se incrementó, incluyendo un programa para la contratación de nuevos investigadores.

Modalidades de asignación de recursos públicos a las instituciones públicas

El financiamiento básico directo de las instituciones públicas se calcula mediante una fórmula desde principios de los años 90, utilizada para distribuir el presupuesto anual total entre las universidades y los politécnicos públicos para cubrir sus gastos de funcionamiento. La fórmula inicial fue diseñada en colaboración con el Consejo de Rectores, CRUP, y ha evolucionado con el tiempo, con base en negociaciones sucesivas con CRUP y CCISP (Consejo Coordinador de los Institutos Politécnicos).

La fórmula de financiamiento inicial estaba relacionada con los costos asumidos por las instituciones de educación superior en sus actividades, esto es, en términos del número de estudiantes matriculados, variando de acuerdo a los costos específicos de cada institución (para dar cuenta de la diversidad en las calificaciones de los docentes) y la área de conocimiento (favoreciendo algunos programas que necesitan clases más prácticas o de laboratorio, por ejemplo, las ciencias médicas y la ingeniería).

Más recientemente, la lógica de asignación cambió, siendo progresivamente basada en el desempeño. Para el presupuesto de 2006, el Gobierno adoptó una nueva fórmula que tenía por objeto la asignación del presupuesto total disponible introduciendo progresivamente criterios relacionados con la calidad y el desempeño. Cabe señalar que, en el actual contexto de exceso de capacidad, las instituciones de educación superior compiten por los estudiantes, por lo que el número de estudiantes representa un cierto nivel de desempeño, por lo menos con respecto a la capacidad de atracción de cada curso/institución. Además, la fórmula contenía factores de cohesión (límites máximos y mínimos a la variación del presupuesto en relación con el año anterior) para asegurar que ninguna institución enfrentara recortes excesivos del presupuesto, aunque esto pudiera atenuar los efectos de los parámetros de calidad.

En 2009, la fórmula fue "simplificada", principalmente mediante la eliminación de los componentes relacionados con la calidad. En 2012, la fórmula cambió otra vez, siendo ahora el resultado de la multiplicación de un factor de costo de los recursos humanos por una combinación lineal del número de alumnos matriculados y los factores de costo para cada programa. En esta nueva fórmula había 22 factores de costo. Sin embargo, la fórmula era muy difícil de utilizar debido a la cantidad excesiva de factores de costo y una nueva fórmula fue desarrollada que redujo a 10 su número.

En junio de 2015 se propuso una nueva fórmula que incluía una serie de factores con el objetivo de ajustar el número de estudiantes a las necesidades de la sociedad y de tener en cuenta los diferentes componentes de la calidad en las áreas de educación, investigación, transferencia de conocimiento y eficiencia de la gestión. Sin embargo, esta

compleja fórmula no se utilizó debido al cambio del gobierno en vigor. El hecho de que el nuevo gobierno ha decidido pasar a un sistema de financiamiento plurianual significa que la nueva fórmula propuesta no será utilizada. Todavía es demasiado temprano para saber los detalles del nuevo sistema de financiamiento.

En conformidad con la ley actual del financiamiento de la educación superior, el financiamiento contractual de las instituciones se establece a través de contratos para temas específicos. Representa financiamiento público por encima del financiamiento básico para la educación superior (determinado a través de una fórmula) y los contratos establecidos en el pasado reciente han sido, respectivamente, para "contratos-programa" específicos y para nuevas instalaciones a través de "contratos de desarrollo".

Descripción y cuantificación de “otros ingresos” (no-públicos) que obtienen las universidades públicas

Es difícil determinar con exactitud la dimensión de los “otros ingresos” de las instituciones de educación superior portuguesa porque la ley (Ley 62/2007, de 10 de septiembre) permite a las instituciones, por sí mismo o por intermedio de sus facultades o escuelas, en conformidad con sus estatutos, a través de ingresos propios, crear libremente por sí o conjuntamente con otras entidades públicas o privadas, ser parte de, o incorporar en su ámbito, entidades subsidiarias de derecho privado, tales como fundaciones, asociaciones y sociedades, diseñadas para asistir en el estricto cumplimiento de sus fines. En particular, pueden ser creadas:

- a) sociedades de desarrollo de educación superior que asocian recursos propios de las instituciones de educación superior o de sus unidades y recursos privados;
- b) consorcios entre instituciones de educación superior o de sus unidades e instituciones de investigación y desarrollo.

Además, las universidades pueden adoptar el estatuto de fundación privada, con especial flexibilidad en el uso de fondos provenientes de ingresos propios. Puede suceder que fondos resultantes de algunas de las actividades de estas instituciones privadas no estén registrados en los presupuestos de las universidades a las que están vinculadas.

No es de extrañar, por lo tanto, que los valores proporcionados por fuentes distintas no sean idénticos. En estas condiciones, se indican abajo las cantidades registradas como "Ingresos propios" en los informes anuales del Presupuesto del Estado producido por el Ministerio de Finanzas.

Tabla 8.2: Otros ingresos de las universidades públicas (M €)

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Presupuesto	402,8	385,0	400,2	431,3	404,7	420,0

Fuente: Ministerio de Finanzas

Las instituciones públicas de educación superior gozan de una amplia autonomía financiera y patrimonial, especialmente relativamente a sus propios ingresos. En virtud de la ley y de sus estatutos, las instituciones pueden administrar libremente sus recursos financieros de acuerdo con los criterios establecidos por ellas mismas, incluyendo los montantes anuales que se les asignan en el Presupuesto del Estado, excepto aquellos que

son de la competencia del Parlamento y que no son compatibles con la asignación de los ingresos afectados.

No requieren la autorización del ministro de finanzas y del ministro de educación superior el uso de los remanentes de tesorería y los cambios en los presupuestos privados para la aplicación de los remanentes de tesorería. Los ingresos son gestionados por las instituciones públicas de educación superior a través de sus respectivos presupuestos privados, de acuerdo con los criterios establecidos por ellas mismas.

Las instituciones públicas de educación superior gozan de autonomía patrimonial. El patrimonio de cada institución es constituido por el conjunto de bienes y derechos que le han sido transmitidos por el Estado u otras entidades, públicas o privadas, para lograr sus fines, e incluye también los bienes adquiridos por la propia institución. Los bienes inmuebles son incluidos en el patrimonio de cada institución. Las instituciones públicas de educación superior pueden comprar y arrendar terrenos o edificios esenciales para su funcionamiento y disponer libremente de sus bienes, con las limitaciones establecidas por la ley y sus estatutos. En caso de venta de bienes inmuebles de las instituciones públicas de educación superior, el porcentaje que revierte a éstas no puede ser inferior al 50%.

Sin embargo, durante el período reciente de dificultades económicas algunas de estas condiciones han tenido restricciones, aunque en menor grado en las universidades con estatuto de fundación privada.

Esquemas de financiamiento de becas y créditos estudiantiles

Actualmente existe un sistema de apoyo social para los estudiantes de educación superior, tanto en los sectores público y privado. Este sistema incluye apoyo directo (becas) y apoyo indirecto (residencias, cantinas, deportes, salud, etc.). La siguiente tabla presenta el gasto en apoyo social entre 2010 y 2014.

Tabla 8.3: Gastos con el apoyo social para los estudiantes de educación superior

Sistema de apoyo directo (M €)					
	2010	2011	2012	2013	2014
Total	160	130	120	126	125
Estado	98	50	44	45	41
Europeo	62	80	76	81	84
Sistema de apoyo indirecto (M €)					
	2010	2011	2012	2013	2014
Total	92	92	79	79	79
Estado	38	38	32	32	34
Otros	54	54	47	47	44

Fuente: DGES

El apoyo directo recibe fondos del presupuesto nacional del estado, así como del presupuesto europeo. El apoyo indirecto recibe fondos del presupuesto del estado y tiene un componente (otros) que corresponde a los ingresos obtenidos de los servicios - los estudiantes pagan por su residencia y comidas (aunque estos valores sean subsidiados). Las becas también tienen un componente para el pago de aranceles, el límite siendo el valor de los aranceles en las instituciones públicas (ver el capítulo 1, *Acceso*).

El financiamiento directo de los servicios de apoyo social se definía hasta 2005 a través de los registros históricos, a través del financiamiento directo de las instituciones públicas (universidades y politécnicos públicos) y de los estudiantes en las instituciones privadas. Cabe señalar que los cuestionarios desarrollados dentro de la iniciativa Eurostudent 2005 han confirmado claramente que, aunque los politécnicos reciben estudiantes con necesidades financieras comparativamente más altas, su sistema de apoyo social ha sido financiado en niveles inferiores a los de las universidades. Estas discrepancias han justificado la nueva metodología de financiamiento y la fórmula introducida en 2006, que tenía como objetivo ayudar a atenuar la diferencia entre los sistemas de apoyo social en universidades y politécnicos. Desde la definición del presupuesto anual para 2006, el financiamiento directo de los servicios de apoyo social ha sido definido a través de una fórmula basada en dos elementos de cálculo:

- el nivel de servicio de cada servicio de apoyo, medido a través del número y el costo medio de becas, comidas y lugares ocupados en residencias de estudiantes registrados en la actividad del año anterior;
- la eficiencia de cada servicio de apoyo, en términos de becas dadas a los estudiantes como porcentaje del gasto global del servicio.

Tabla 8.4: Distribución de las postulaciones a becas y resultados por sector

		Número de postulaciones	Con decisión positiva	Apoyo negado
2012-13	Sector público	77 051	52 116	24 935
	Sector privado	11 407	6 702	4 705
	Total	88 458	58 818	29 640
2013-14	Sector público	75 471	55 701	19 770
	Sector privado	9 908	6 611	3 297
	Total	85 379	62 312	23 067
2014-15	Sector público	76 820	57 186	19 634
	Sector privado	9 964	6 425	3 539
	Total	86 784	63 611	23 173
2015-16	Sector público	74 970	59 579	15 391
	Sector privado	6 377	4 679	1 698
	Total	81 347	64 258	17 089

Fuente: DGES

La asignación de becas depende de una evaluación de los medios económicos de los estudiantes. El valor es calculado en función del ingreso medio *per capita* de la familia (el estudiante recibe la diferencia entre el valor máximo de la beca definido por el estado y el ingreso medio *per capita* de la familia) e incluye, también, un monto equivalente al valor de los aranceles. Sin embargo, este monto es limitado por el valor máximo de los aranceles en las instituciones públicas, que está regulado por ley (lo que desincentiva a las instituciones privadas de aumentar los aranceles con objetivo de aumentar el aporte del Estado). Las becas pueden ser incrementadas con algunos componentes adicionales (residencia, viajes, etc.) cuando los estudiantes no viven con sus padres y cuando tienen necesidades especiales.

Cambios recientes en las modalidades de financiamiento a las instituciones públicas

En 1988, el Parlamento aprobó la Ley de la Autonomía de las Universidades, seguida en 1990 por la Ley de Autonomía de los Politécnicos. Ambas leyes han otorgado a las instituciones un alto grado de autonomía, principalmente en cuestiones financieras, con el financiamiento cambiando de un sistema de presupuesto detallado por rúbrica a un sistema de dotación presupuestaria. La Constitución portuguesa protege explícitamente la autonomía de las universidades, pero no se refiere a los politécnicos. Esto explica por qué, en general, las universidades tienen un mayor grado de autonomía comparado con los politécnicos.

A principios de los años 1990, el gobierno negoció una fórmula de financiamiento con el Consejo de Rectores (CRUP) y el Consejo de Coordinación de los Institutos Politécnicos (CCISP), substituyendo así el sistema tradicional de asignación del presupuesto sobre una base histórica. El uso de una fórmula para la asignación de fondos a instituciones públicas ha sido la regla desde entonces, aunque la fórmula haya cambiado varias veces para asegurar su adaptación a los cambios en el contexto externo. Inicialmente, la fórmula de financiamiento se diseñó en un contexto de aumento de las matrículas, uno de sus principales objetivos siendo de ofrecer incentivos para incrementar el acceso a la educación superior. Un segundo objetivo principal era de alcanzar una asignación de recursos más equitativa entre las instituciones, lo que era dependiente de una mejor distribución del número de los docentes. A mediados de la década de 1990, las tasas brutas de ingreso ya sobrepasaban el 50% y hubo un cambio de prioridades políticas, desde la expansión hacia la mejoría de la calidad. Esto llevó a un cambio en la fórmula de financiamiento con el fin de incorporar criterios de desempeño. Los cambios recientes en la fórmula de financiamiento están descritos anteriormente.

Desde 2009, Portugal atraviesa un período de dificultades económicas graves, que se ha reflejado en los fondos disponibles para la educación superior. El gasto total en educación superior ha disminuido, como se indicó anteriormente.

Financiamiento público de universidades privadas

En principio, no hay financiamiento público para las instituciones privadas de educación superior (sin embargo, el gobierno da un subsidio anual a la Universidad Católica para la enseñanza de la medicina dental).

Sin embargo, los estudiantes de instituciones privadas pueden postular a becas pagadas a través de la Dirección General de Educación Superior, incluyendo una cantidad para el pago de los aranceles. Como mencionado antes, esta cantidad tiene un límite igual al valor máximo pagado en el sector público (ver la sección *Acceso* para la definición del valor máximo). En 2015/16 el número de becas para los estudiantes del sector privado representó el 7,3% del número total de becas.

Las instituciones privadas pueden también competir a los fondos de investigación proporcionados por la Fundación para la Ciencia y la Tecnología. Sin embargo, las instituciones privadas no tienen actividades de investigación de gran relevancia, ya que muchas son pequeñas instituciones especializadas (las universidades también son

instituciones que se dedican principalmente a la enseñanza). En el último ejercicio de evaluación de la investigación (los centros de investigación podían obtener una clasificación de insuficiente; aceptable; bueno; muy bueno; excelente y excepcional) fueron evaluadas 322 unidades de investigación. De esas, sólo 27 eran integradas en instituciones de educación superior privadas (no incluyendo la Universidad Católica) y sus clasificaciones fueron las siguientes:

Tabla 8.5: Clasificación de las unidades de investigación del sector privado en la última evaluación

Clasificación	Número	Financiamiento anual
Excepcional	0	0
Excelente	1	341 844
Muy bueno	1	66 678
Bueno	9	0
Aceptable	5	0
Insuficiente	11	0

Fuente: Fundação para a Ciência e a Tecnologia

Evaluación general de las tendencias de evolución y cambios en el financiamiento de la educación superior

Es extremadamente difícil hacer un análisis acertado del financiamiento de la educación superior portuguesa debido a la falta de datos consistentes. El sistema de educación superior se compone de instituciones públicas y privadas, pero actualmente las autoridades portuguesas no recopilan información sobre el sector privado. La situación del sector público también es bastante compleja y la posibilidad legal de tener universidades que operan como fundaciones de derecho privado hace aún más difícil el análisis. También es cierto que una serie de unidades de investigación fueron creadas como organizaciones privadas y, como tal, pueden no estar integradas en las cuentas de las universidades. Y para complicar más aún las cosas, la mayoría de las universidades han creado nuevas instituciones de derecho privado, incluso fundaciones y organizaciones de tercera misión, ya que esto facilita hacer contratos y establecer relaciones con empresas privadas. Por lo tanto, los datos de diferentes fuentes rara vez son coherentes, principalmente porque los criterios para su recopilación y clasificación pueden ser diferentes.

El principal cambio en el financiamiento del sistema de educación superior portugués de las últimas décadas ha sido la introducción de criterios de calidad para la asignación de fondos, comparado a una situación en que el número de los estudiantes era lo que principalmente determinaba el financiamiento. Los factores externos que ejercitaron una fuerte influencia sobre el sistema y el financiamiento han sido los siguientes:

- a) Después de un período de expansión muy rápida, el número de postulantes a la educación superior comenzó a disminuir. Las grandes inversiones realizadas en el sector público con fondos estructurales europeos, el crecimiento explosivo del sector privado (hasta los 1990) y la reducción del número de estudiantes han creado una situación de exceso de oferta, lo que ha resultado en una fuerte competencia para estudiantes. En este contexto de mercado, el sector privado se

ha encontrado en desventaja obvia, debido a los aranceles más altos no compensados por una mayor calidad. El sector politécnico público también ha enfrentado dificultades, ya que los estudiantes en general prefieren inscribirse en una universidad.

- b) En el momento de la revolución de 1974, el sistema de educación superior portugués era un sistema de élite con una tasa de participación muy baja (alrededor del 7%). Después de la revolución hubo un aumento muy rápido de la demanda, que incluso se aumentó artificialmente cuando un ministro decidió que los concursos de acceso a la educación superior serían utilizados sólo para atribuir a los estudiantes un lugar por orden en una institución de educación superior, sin ninguna nota mínima requerida. Esto casi duplicó el número de postulantes muy rápidamente, creando una buena oportunidad para el desarrollo rápido del sector privado. A mediados de la década de 1990 la tasa de participación bruta era de más de 50% y el gobierno decidió dar prioridad a la mejora de la calidad. Las notas mínimas de acceso fueron reintroducidas.
- c) El énfasis en la calidad dio lugar a una definición más estricta de los exámenes que los estudiantes tenían que pasar para ingresar a la educación superior. Por ejemplo, el ingreso a las carreras de ingeniería ahora requiere pasar los exámenes de matemáticas y física con notas mínimas, lo que ha contribuido a una mayor reducción del número de postulantes disponibles.
- d) El énfasis en la calidad también dio lugar a cambios en la fórmula de financiamiento para las instituciones públicas de educación superior. Los principales cambios fueron la introducción de criterios de desempeño, tales como el valor añadido de los graduados, la producción de nuevo conocimiento, la evaluación de la transferencia de conocimiento, la mejora de la gestión institucional y la fusión de unidades más pequeñas.
- e) Para agravar la situación, Portugal ha entrado en un período de dificultades financieras y el gobierno en vigor entre 2011-2015 decidió reducir el gasto público para reducir el déficit público.

El sistema de financiamiento ha seguido también las tendencias visibles en muchos otros países europeos. Estas incluyen un mayor uso de las reglas del mercado como instrumentos de política pública, el énfasis en criterios de eficiencia y la presión sobre las instituciones de educación superior para responder a las necesidades a corto plazo de la economía.

También hubo cambios visibles en el sistema de apoyo social de los estudiantes, con una disminución en el nivel de financiamiento tanto para el apoyo directo (de 160 M € en 2010 a 125 M € en 2014), así como por el apoyo indirecto (de 92 M € en 2010 a 79 M € en 2014).

Un nuevo gobierno se instaló en Portugal hace muy poco (noviembre de 2015) con la promesa de revertir las políticas anteriores. Es un gobierno del Partido Socialista (sin una mayoría parlamentaria) con el apoyo necesario de dos partidos de izquierda (Bloco de Esquerda y Partido Comunista). A pesar del corto periodo a cargo, el gobierno ya ha anunciado algunos cambios tales como un sistema de financiamiento plurianual y un aumento del financiamiento para la investigación, inclusivamente fondos para la contratación de un número significativo de nuevos investigadores.

9. BALANCE FINAL: PRINCIPALES TENDENCIAS Y CAMBIOS DEL PERIODO 2010-2015

Los últimos cinco años han estado marcados por una contracción del sistema de educación superior portugués a varios niveles: número de ingresos a la educación superior y graduados, instituciones y carreras, docentes e investigación, y financiamiento. El decrecimiento demográfico y la crisis económica han sido los principales factores responsables de esta contracción.

El número de matriculados disminuyó entre 2010 y 2015. La pérdida de estudiantes ha sido dramática en el sector privado (35%), comparada con una reducción leve en el sector público (5%). La disminución del número de los estudiantes ha sido también más acentuada en institutos politécnicos (19,5%) que en universidades (7,5%). El número decreciente de postulantes no es un fenómeno pasajero, habiendo indicios que la caída demográfica en Portugal se mantendrá en las próximas décadas, con consecuencias negativas sobre la demanda de educación superior (Dias *et al.* 2013). Sin embargo, algunas políticas destinadas a mejorar la calidad de la educación, contrastando con las políticas previas que favorecían la expansión, también resultaron en la disminución del número de postulantes. En los últimos cinco años, la definición de condiciones más estrictas para el ingreso a la educación superior (por ejemplo la necesidad de exámenes de matemática o física para ingresar en carreras de ingeniería) han tenido un efecto negativo en algunas instituciones, principalmente privadas y politécnicos públicos, que vieron una considerable reducción en el número de postulantes.

Para compensar la pérdida de postulantes, serán necesarias políticas para fomentar el acceso a la educación superior, aumentando la eficiencia de la educación secundaria, reduciendo la tasa de abandono, o aumentando las aspiraciones de participación en la educación superior. Otra alternativa para enfrentar la escasez de estudiantes pasaría por el aumento del reclutamiento de estudiantes extranjeros. En 2014 nueva legislación permitió a las instituciones públicas cobrar aranceles más altos para estudiantes no-europeos. Sin embargo, ninguna institución portuguesa tiene gran capacidad de atracción de postulantes extranjeros, un problema agravado también por la barrera de idioma. El uso del inglés como idioma de enseñanza no sólo necesitaría un grande esfuerzo por parte de las instituciones, sino que también implicaría una pérdida de los candidatos de Brasil y de otros países de idioma portugués. En este sentido, las instituciones enfrentan un dilema que aún no está resuelto. El desequilibrio regional es otro problema del sistema portugués, ya que las instituciones del interior tienen baja capacidad de atracción comparado con aquellas del litoral atlántico. Para atraer estudiantes, el gobierno ha creado en los últimos años programas que ofrecen becas especiales para candidatos a instituciones en el interior del país.

La disminución del número de candidatos ha llevado a una competición de ‘casi-mercado’ para los estudiantes. En este contexto, las instituciones privadas se encuentran en clara desventaja, ya que son más caras que las públicas, tienen una base de reclutamiento muy local y un bajo prestigio social. Consecuentemente, el sistema privado está sufriendo actualmente una fuerte presión y atravesando un número considerable de cambios: venta de instituciones, cambios de subsistema, fusiones, encierros etc. Últimamente se ha asistido a varios cierres de instituciones privadas, y se espera que un número considerable

de estas instituciones cerrarán o se fusionaran en un futuro cercano. El sector politécnico público, segundo en el ranking de prestigio y en la demanda, está también presionado para modificar su oferta, como ya está ocurriendo a través de los cursos a nivel ISCED 5. El sector universitario público tiene y tendrá alguna protección gracias a su carácter posicional, pero también será afectado, aunque en menor medida que los otros sectores mencionados.

La fuerte reducción en los programas de educación superior de los últimos cinco años ha ocurrido principalmente como consecuencia de las actividades de acreditación de la Agencia de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (A3ES), en operación desde 2009. Entre 2009 y 2015, después de la definición de criterios claros para la acreditación de programas y ante las perspectivas de no-acreditación, las instituciones procedieron a un gran número de discontinuaciones voluntarias de programas. En menor medida, A3ES también tomó decisiones de no acreditar programas que no cumplieran con los criterios requeridos para la acreditación. Una vez más, la mayor reducción se registró entre los programas ofrecidos por las instituciones privadas. Hasta hoy, 46,4% de los programas en funcionamiento en 2009 han sido cerrados. En el mismo periodo, las instituciones presentaron 2147 propuestas de nuevos programas, de los cuales 847 no recibieron acreditación. Esto demuestra que las instituciones están adaptando su oferta de carreras para mejorar la calidad, para cumplir con los estándares mínimos de acreditación y para adaptar la oferta a la demanda como una manera de atraer estudiantes.

El primero ciclo regular de acreditación terminará en 2016 y, actualmente, la A3ES está preparando la próxima etapa del sistema de aseguramiento de la calidad. Reconociendo que la evaluación de la oferta educacional total de programas es demasiado exigente del punto de vista del trabajo y de los costos, la A3ES ha iniciado discusiones con las instituciones de educación superior sobre los métodos a usar cuando se completa la ronda actual de evaluación/acreditación regular. Particularmente, la A3ES estima que para las áreas de excelencia identificadas durante el presente ciclo será posible adoptar un régimen más flexible de evaluación/acreditación, 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 previamente acordados con las instituciones.

En paralelo con la pérdida de estudiantes, se observó entre 2010 y 2015 una pronunciada disminución en el número de docentes contratados (15%). Siguiendo las mismas tendencias observadas en el caso de los estudiantes, la mayor reducción ocurrió en las instituciones privadas (un tercio de los docentes). En las instituciones públicas, la reducción se observó principalmente en el subsistema politécnico. La crisis económica ha afectado seriamente la entrada y la progresión de la carrera académica de docentes. Las instituciones han apelado cada vez más a profesores invitados o visitantes con contratos individuales por periodos determinados, contribuido así a la creciente precariedad de la carrera académica. Sin embargo, el nivel de precariedad contractual en el sector privado continua mucho más alto que en el sector público. En el sector privado no existen regulaciones de la carrera académica y la contratación se rige por legislación aplicable a las empresas privadas. Se ha verificado también un aumento en el número de docentes con el grado de doctor, siendo que el mayor progreso en términos de calificación del cuerpo docente se ha notado en las universidades privadas. Sin embargo, continúa

existiendo una proporción considerablemente mayor de docentes con doctorados en las universidades públicas.

La contracción del sistema también ha tenido un impacto en la investigación. Después de décadas de inversión en ciencia, investigación y formación avanzada de investigadores, el gasto con la investigación y el desarrollo cayó de 1.53% del PIB en 2010 a 1.29% en 2014 (DGEEC 2015). Otros acontecimientos en este periodo han causado un impacto negativo sobre la investigación académica: la evaluación de las unidades de investigación y desenvolvimiento lanzada en 2013 por la FCT, que llevó al cierre de casi la mitad de las unidades; la reducción drástica en el número de becas de investigación concedidas por la FCT; o la falta de una carrera real de investigación y la contratación de investigadores a través de becas, que no representan un vínculo contractual de trabajo. Las bajas probabilidades de encontrar trabajo, inclusivamente en investigación y/o academia, se han reflejado en la fuga de cerebros y de fuerza laboral calificada ocurrida recientemente en Portugal (Cerdeira et al. 2016)

La población con educación superior ha aumentado en los últimos años, llegando a 19,7% en 2014. Aun así, este porcentaje continua muy lejos del promedio de la OCDE de 36%. Durante el periodo 2010-2014, el número de graduados bajó, pero variando según el sector. Un aumento ligero de graduados en el sistema universitario contrastó con una ligera reducción en el sistema politécnico. El aumento de graduados en el sector público contrastó con una pronunciada reducción en el sector privado. Esto demuestra otra vez como la demografía ha afectado de modo diferenciado los diferentes sectores de la educación superior portuguesa: principalmente el sector privado, seguido por los politécnicos públicos y, en menor medida, las universidades públicas. El prestigio asociado a los diferentes sectores influye también en la empleabilidad. El desempleo afecta en mayor medida los graduados del sector privado. Los graduados de las instituciones politécnicas también tienen una menor probabilidad de conseguir empleo en comparación con sus compañeros del sector universitario, aunque la diferencia es menos pronunciada. A pesar del aumento en el desempleo de los graduados en los últimos años, la educación superior continúa siendo una inversión que tiene beneficios en términos de obtención de empleo, de condiciones laborales y nivel de remuneración.

Reflejando la evolución de las matrículas, hubo una disminución de los graduados de licenciatura y un aumento de los graduados de máster y doctorado. Eso se debe a la percepción pública actual según la cual la licenciatura ha perdido valor después de la implementación del Proceso de Bolonia, acompañada por la valorización del máster.

La profunda crisis económica ha marcado también el financiamiento de la educación superior. La administración que gobernó entre 2011 y 2015 redujo el gasto público, lo que tuvo consecuencias negativas para la inversión en la educación superior, en el sistema de I+D y en el sistema de apoyo social. Además, un nuevo énfasis en la calidad dio lugar a cambios en la fórmula de financiamiento para las instituciones públicas, mediante la introducción de criterios de desempeño (por ejemplo, la producción de nuevo conocimiento, la transferencia de conocimiento y la mejoría de la gestión institucional).

El nuevo gobierno instalado en noviembre de 2015 pretende poner fin a las políticas restrictivas del gobierno anterior. Entre los cambios anunciados, se destacan la definición del financiamiento para el período de la legislatura para permitir a las instituciones de

hacer una planificación plurianual de sus actividades; y el aumento del presupuesto para la investigación, incluyendo un programa para la contratación de nuevos investigadores.

BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA

Cardoso, J. L., Varanda, M., Madruga, P., Escária, V., & Ferreira, V. S. (2012) *Empregabilidade e Ensino Superior em Portugal* (Lisbon: Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES)).

Carvalho, T. (2012). Shaping the 'new' academic profession. In *Higher Education in Portugal 1974-2009* (pp. 329-352). Springer Netherlands.

Cerdeira, L., Machado-Taylor, M. D. L., Cabrito, B., Patrocínio, T., Brites, R., Gomes, R., & Silva, S. (2016). Brain drain and the disenchantment of being a higher education student in Portugal. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 1-10.

Costa, A.F. & Duarte, J. (2012). Social mobility through Higher Education. Trabajo presentado en el '3rd International Workshop Sharing Best Practices in R&D and Education Statistics'. Accesado 14/03/2016 [http://www.dgeec.mec.pt/np4/67/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=68&fileName=3_Social_mobility_and_HE_AFC_JD_05_2012.pdf](http://www.dgeec.mec.pt/np4/67/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=68&fileName=3_Social_mobility_and_HE_AFC_JD_05_2012.pdf)

Dias, R., Mendes, M.F., Magalhães, M.G. & Infante, P. (2013). *The Role of Population Projections for a Redefinition of the Portuguese Higher Education Institutional Network*. Artículo presentado en Eurostat/UNECE work session on demographic projections, 29-31 octubre, Roma.

Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (2015). *Inquérito ao potencial científico e tecnológico nacional – IPCTN14*. Resultados provisórios. Lisboa: DGEEC.

Grupo de reflexão sobre o futuro da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (2016). *Relatório. 27 Janeiro de 2016*.

Heitor, M., Horta, H. & Mendonça, J. (2014) 'Developing Human Capital and Research Capacity: Science Policies Promoting Brain Gain', *Technological Forecasting & Social Change*, 82: 6–22.

Hofstede, G. (1991) *Cultures and Organizations: Intercultural Cooperation and its Importance for Survival* (London: Harper Collins).

Kraak, A. (2001) 'Policy Ambiguity and Slippage: Higher Education under the New State, 1994–2001', CHET Commissioned Paper, <http://www.chet.org.za/papers.asp> (accessed 20 February 2012).

Marginson, S. (2006). Dynamics of national and global competition in higher education. *Higher Education*, 52(1), 1-39.

OECD (2015). *Education at a Glance 2015*. Paris: OECD.

Pordata (2015) Remuneração base média mensal dos trabalhadores por conta de outrem: total e por nível de qualificação. Accesado el 22 febrero 2016. <http://www.pordata.pt/Portugal/Remunera%C3%A7%C3%A3o+base+m%C3%A9dia+mensual+dos+trabalhadores+por+conta+de+outrem+total+e+por+n%C3%ADvel+de+qualifica%C3%A7%C3%A3o-374>

Tavares, O., Cardoso, S., Carvalho, T., Sousa, S. B., & Santiago, R. (2015). Academic inbreeding in the Portuguese academia. *Higher Education*, 69(6), 991-1006.