



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLITICA  
(ILAESP)**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE ASISTENCIA ESTUDIANTIL EN  
SALUD DE LA UNIVERSIDAD FEDERAL DE INTEGRACIÓN  
LATINOAMERICANA (UNILA)**

**JHOMELIN MILAGROS FLORES BORDAIS**

Foz do Iguaçu  
2024



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLITICA  
(ILAESP)**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE ASISTENCIAL ESTUDIANTIL EN SALUD DE LA  
UNIVERSIDAD FEDERAL DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA (UNILA)**

**JHOMELIN MILAGROS FLORES BORDAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Amilton J. Moretto

Foz do Iguaçu  
2024

JHOMELIN MILAGROS FLORES BORDAIS

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE ASISTENCIAL ESTUDIANTIL EN SALUD DE LA  
UNIVERSIDAD FEDERAL DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA (UNILA)**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Instituto Latino-Americano de  
Economia, Sociedade e Política da  
Universidade Federal da Integração Latino-  
Americana, como requisito parcial à obtenção  
do título de Bacharel em Administração  
Pública e Políticas Públicas.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. Amilton J. Moretto  
UNILA

---

Profa. Maria Alejandra Nicolás  
UNILA

---

Profa. Maria Lúcia Navarro Lins Brzezinski  
UNILA

Foz do Iguaçu, 19 de maio de 2024.

A los luceros que iluminan mi vida:  
Nadezhda, Killary y Zissary.

## **AGRADECIMENTOS**

En primer lugar, agradezco a mi profesor orientador, Amilton Moretto, no solo por sus comentarios precisos y por su constante orientación en este trabajo, sino también por su amistad y comprensión en todo momento.

A todos los profesores del curso de Administración Pública y Políticas Públicas, por sus enseñanzas, sus exigencias y por la confianza transmitida en todos los momentos y espacios de mi formación académica.

A los profesores miembros de la banca por las orientaciones que me ayudaron a fortalecer este trabajo de conclusión de curso.

A mis colegas del curso por los constantes debates en sala de aula, por su amistad y por los buenos momentos compartidos.

A mis padres, Máximo Flores y Eddy Bordais, por su constante apoyo en este camino lejos de casa y porque siempre me incentivaron a estudiar y a luchar con fortaleza ante las adversidades de la vida. A ellos mi vida, mis consideraciones y mi amor eterno.

A mis hermanos, Halley, Jesús y Lourdes, por su cariño, por su constante aliento y por ser mi fuerza inspiradora en los momentos de debilidad.

A la memoria de mis abuelos Sixta y Ángel, porque cuando en vida me motivaron siempre a seguir, aún a pesar de las adversidades.

A todos los amigos/hermanos latinoamericanos que la UNILA me permitió conocer, por las vivencias compartidas lejos de nuestros terruños.

Y de manera muy especial, a mis tres hijas, porque la luz de sus ojos me dio las fuerzas necesarias para culminar este trabajo.

*Caminante son tus huellas el camino y nada más  
Caminante, no hay camino se hace camino al andar  
(...)*  
**Antonio Machado Ruiz**

## RESUMO

As ações de assistência estudantil no Brasil são relevantes para a permanência dos alunos nos cursos de graduação, especialmente para os alunos de baixa renda. Nesse sentido, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) é a materialização de uma política nacional voltada para as Instituições Federais de Ensino Superior, cujas ações se concentram nas áreas de moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, esporte, creche e apoio pedagógico. Assim, cada instituição tem autonomia para implementar a política, priorizando a área que considera prioritária para seu público-alvo. Na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), o setor responsável pela gestão das ações de assistência estudantil é a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE) e dentro desse setor está o Departamento de Atenção à Saúde do Estudante (DEAS), departamento que será o foco de nossa análise. Deste modo, o objetivo deste estudo foi analisar a política de atenção à saúde do estudante implementada na UNILA. Para tanto, o presente estudo baseou-se na coleta de informações, por meio da pesquisa qualitativa, cujos instrumentos de pesquisa foram: entrevistas com os gestores e uma pesquisa on-line direcionada aos estudantes de graduação. Ao final de nossa análise podemos dizer que, em certa medida, as ações de assistência estudantil (incluindo a assistência à saúde) podem possibilitar maior acesso, permanência e titulação no ensino superior.

**Palavras-chave:** política de assistência estudantil; saúde; PNAES; DEAS; UNILA.

## RESUMEN

Las acciones de asistencia estudiantil en Brasil son relevantes para la permanencia de los estudiantes en los cursos de graduación, especialmente para los estudiantes de baja renda. En ese sentido, el *Programa Nacional de Assistência Estudantil* (PNAES) es la materialización de una política nacional dirigida a las Instituciones Federales de Enseñanza Superior, cuyas acciones se centran en las áreas de alojamiento estudiantil, alimentación, transporte, salud, inclusión digital, deportes, guardería infantil y apoyo pedagógico. Así, cada institución posee autonomía para implementar la política, priorizando el área que considere prioritario para su público objetivo. En la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA), el sector responsable por la gestión de las acciones de la asistencia estudiantil es la *Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis* (PRAE) y dentro de este sector se encuentra el Departamento de atención a la salud del estudiante (DEAS), departamento que será el foco para el contraste de nuestro análisis. De este modo, el objetivo del presente trabajo fue analizar la política de asistencia estudiantil en salud, implementado en la UNILA. Para ello, el presente estudio se basó en la recolección de informaciones, por medio de la investigación cualitativa, en donde las herramientas de investigación fueron entrevistas a los gestores y encuesta on-line dirigido a los estudiantes de graduación. Del final de nuestro análisis podemos decir que, en cierta medida, las acciones de asistencia al estudiante (incluso los de salud) pueden posibilitar un mayor acceso, permanencia y titulación (diplomación) en la educación superior.

**Palabras clave:** política de asistencia estudiantil; salud; PNAES; DEAS; UNILA.

## ABSTRACT

Student assistance actions in Brazil are relevant for the permanence of students in graduation courses, especially for low-income students. In this sense, the *Programa Nacional de Assistência Estudantil* (PNAES) is the materialization of a national policy aimed at Federal Institutions of Higher Education, whose actions are focused on the areas of student housing, food, transportation, health, digital inclusion, sports, childcare and pedagogical support. Thus, each institution has autonomy to implement the policy, prioritizing the area it considers a priority for its target audience. At the Federal University of Latin American Integration (UNILA), the sector responsible for the management of student assistance actions is the *Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis* (PRAE) and within this sector is the Department of Student Health Care (DEAS), a department that will be the focus for the contrast of our analysis. Thus, the objective of this work was to analyze the student health care policy implemented at UNILA. For this, the present study was based on the collection of information, through qualitative research, where the research tools were interviews to managers and on-line survey addressed to graduation students. At the end of our analysis, we can say that, to a certain extent, student assistance actions (including health) can enable greater access, permanence and graduation in higher education.

**Key words:** student assistance policy; health; PNAES; DEAS; UNILA.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Proceso de formación de la agenda institucional .....	21
<b>Figura 2</b> – Esquema del ciclo de Políticas Públicas diseñado por McGregor (1989) .....	28
<b>Figura 3</b> – Ciclo de Políticas Públicas según Leonardo Secchi (2015) .....	29
<b>Figura 4</b> – Ciclo de Políticas Públicas según Maria Rua (2009).....	30
<b>Figura 5</b> – Reloj de arena en paralelo del ciclo y los actores de la política pública...31	
<b>Figura 6</b> - Evolución del presupuesto de las Universidades Federales (en R\$ millones nominales).....	41
<b>Figura 7</b> - Flujograma del macroproceso del PNAES .....	44
<b>Figura 8</b> - Evolución del Presupuesto PNAES, recibido por la UNILA, del 2011 hasta el 2022 (valores nominales) .....	49
<b>Figura 9</b> - Evolución del número de ingresantes a los cursos de graduación en la UNILA desde el 2010 al 2023 .....	50
<b>Figura 10</b> - Crecimiento del número de matrículas en la UNILA 2010 – 2014 .....	51
<b>Figura 11</b> - Organigrama PRAE.....	53
<b>Figura 12</b> - Procedimientos realizados por el DEAS durante el 2022 (de enero a octubre) .....	55
<b>Figura 13</b> - Procedimientos realizados por el DEAS durante el 2023.....	56
<b>Figura 14</b> - Distribución de los estudiantes unileros según su nacionalidad, 2023 ...	58
<b>Figura 15</b> - Distribución de los estudiantes unileros, participantes de la encuesta, según sexo, 2023.....	58
<b>Figura 16</b> - Conocimiento sobre la existencia del DEAS, 2023.....	59
<b>Figura 17</b> - ¿Cuál fue el motivo de su búsqueda por atención? .....	59
<b>Figura 18</b> - ¿Por qué motivo no consiguió atención? .....	60
<b>Figura 19</b> - Comentarios de los estudiantes en la encuesta realizada, 2023 .....	61

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AE	Assistência Estudantil
DEAS	Departamento de Atendimento à Saúde do Estudante da UNILA
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
ILAESP	Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PRAE	Pró-reitora de Assuntos Estudantis
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana

## SUMARIO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>13</b>
<b>2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU IMPLEMENTACIÓN: ASPECTOS TEÓRICO – METODOLÓGICOS .....</b>	<b>16</b>
2.1 ¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA? .....	17
2.2 ¿QUÉ ES UN PROBLEMA PÚBLICO? .....	19
2.3 ¿CÓMO SE ORIGINA UNA POLÍTICA PÚBLICA?.....	22
2.4 INSTITUCIONES, IDEAS Y ACTORES EN EL PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	23
2.4.1 Instituciones .....	23
2.4.2 Ideas.....	25
2.4.3 Actores .....	26
2.5 ABORDAJES DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	28
2.5.1 Ciclo político-administrativo.....	30
<b>3. POLÍTICA NACIONAL DE ASISTENCIA ESTUDIANTIL BRASILEÑA (PNAES) 36</b>	
3.1 BREVE HISTORIA DE LA ASISTENCIA ESTUDIANTIL .....	36
3.2 ASISTENCIA ESTUDIANTIL EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR .....	39
3.3 PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA ESTUDIANTIL (PNAES) .....	40
3.3.1 Ejecución de la política.....	43
<b>4. IMPLEMENTACIÓN DEL PNAES EN LA UNILA Y LA ATENCIÓN A LA SALUD DEL ESTUDIANTE .....</b>	<b>46</b>
4.1 POLÍTICA DE ASISTENCIA ESTUDIANTIL EN LA UNILA.....	46
4.1.1 Ejecución Presupuestaria y evolución de los repases del PNAES .....	47
4.2 EL DEPARTAMENTO DE ATENCIÓN A LA SALUD DEL ESTUDIANTE DE LA UNILA (DEAS – UNILA) .....	52
4.2.1 Procedimientos realizados por el DEAS.....	54
4.2.2 Problemas detectados y reclamos de los estudiantes.....	57
<b>5. CONSIDERACIONES FINALES .....</b>	<b>62</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>65</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

La asistencia estudiantil en Brasil es un asunto de larga trayectoria que involucró procesos de lucha por la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior. Históricamente, fueron creadas diversas acciones para fortalecer el acceso y la permanencia del estudiante en la universidad, dándose así, en el 2007, la creación del *Programa Nacional de Assistência Estudantil* – PNAES, basado en una política nacional dirigida a las Instituciones Federales de Enseñanza Superior.

Las acciones que contempla el PNAES se centran en las siguientes áreas: alojamiento estudiantil, alimentación, transporte, salud, inclusión digital, deportes, guardería infantil y apoyo pedagógico. De acuerdo con la Normativa que establece el PNAES, la asistencia estudiantil se compone de una variedad de ejes de actuación, articulando diferentes áreas y diferentes políticas sociales, con el fin de garantizar un amplio padrón de protección social. La misma Normativa define el actuar del programa, pero no la forma en cómo serán ejecutadas las acciones. Ello resultará en la diversidad de proyectos a implementar, de forma diferente, en cada Institución superior.

Cada institución superior posee un sector responsable por gestionar las acciones de Asistencia Estudiantil, en la UNILA el órgano responsable que gerencia tales acciones es la Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE). La PRAE proporciona a los estudiantes matriculados en algún curso de graduación auxilios socioeconómicos que incluyen auxilio alojamiento, transporte, alimentación y guardería infantil. Así también, la estructura administrativa de la PRAE ofrece atención directa al estudiante: salud, por medio del Departamento de atención a la salud (DEAS).

De acuerdo con la página de la PRAE, el DEAS cuenta con un equipo de profesionales del área de la salud que actúan como referencia para el atendimento de las demandas estudiantiles. Sin embargo, el DEAS posee funciones limitadas respecto a los temas sanitarios, centrándose específicamente en acciones preventivo – promocionales. Y aquí nace el asunto de estudio de nuestro trabajo, la escasez de más servicios de atención a la salud del estudiante.

El problema de la poca oferta de asistencia sanitaria al estudiante unilero se fue haciendo evidente con el paso de los años. Ello se refleja en los constantes reclamos vía redes sociales de parte de los estudiantes, quienes se manifiestan pidiendo mayor atención a la salud tanto física, como mental del estudiante. Así, el objetivo del presente estudio es analizar la política de asistencia estudiantil en salud de la UNILA, para entender su implementación y mapear posibles debilidades en el área de la atención a la salud del estudiante. Para tal, se estudiará la actuación del departamento orientado a la prevención y promoción de la salud del estudiante, en la universidad, en el ámbito de la PRAE de la UNILA, siendo nuestro periodo de estudio del 2023 al 2024.

En consecuencia, el presente trabajo se abordará a partir de la investigación cualitativa para tratar de entender a profundidad al grupo social involucrado, estudiantes de graduación, por la carencia de servicios de salud. Tal y como lo afirma Silveira y Córdova (2009), la investigación cualitativa se preocupa de los aspectos de la realidad que no pueden ser cuantificados, centrándose en comprender y explicar la dinámica de las relaciones sociales, teniendo como características principales:

Objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis; oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências. (SILVEIRA y CORDOVA, 2009, p. 32).

Para nuestro análisis hicimos uso de la técnica de investigación documental y bibliográfica y la forma de análisis fue por medio del análisis de contenido del material recolectado. Ello nos permitió entender el actuar del PNAES y contrastar las directrices con su implementación en la UNILA, específicamente con el actuar del DEAS. También, hicimos uso de las técnicas de investigación: entrevistas y encuestas. Las entrevistas, semiestructuradas, se realizaron presencialmente en los campus de la UNILA y estuvieron dirigidas a los gestores responsables por la implementación de la política en la universidad, consiguiendo entrevistar a la ex Pro-rectora de la PRAE, profesora Jorgelina Tallei; a la actual Pro-rectora de la PRAE, profesora Maria Geusina da Silva; y, al jefe del DEAS, Paulo Nascimento. Y las

encuestas estuvieron dirigidas a los estudiantes de graduación, se trató de una encuesta *on-line*, via *Google forms*, con preguntas cerradas y solo una abierta al final de la encuesta.

Por lo presentado hasta aquí, el presente trabajo se dividirá en tres secciones, aparte de la introducción. La primera sección presenta nuestro marco teórico-metodológico: Políticas Públicas y su implementación, que nos permitirá entender el ámbito de la implementación de una política pública. La segunda sección trata sobre el estudio de la Política Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES), en donde desglosaremos las directrices de la política que darán la base de actuación e implementación de la política a las instituciones de enseñanza superior. En la tercera sección describiremos la implementación del PNAES en la UNILA y analizaremos las acciones del DEAS. Finalmente, presentaremos nuestras principales conclusiones.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU IMPLEMENTACIÓN: ASPECTOS TEÓRICO – METODOLÓGICOS

Las políticas públicas se configuran como las decisiones y acciones planificadas que los gobiernos toman para abordar problemas y desafíos en la sociedad. Los aspectos teórico-metodológicos de las políticas públicas involucran un proceso cíclico y estructurado de diagnóstico, formulación, implementación, monitoreo y evaluación. Estos aspectos garantizan que las políticas sean eficaces, eficientes y responsables, y estén respaldadas por un sólido marco teórico y datos concretos. Es a partir de la segunda mitad del siglo XX que el área de políticas públicas consolida su propio campo teórico y los instrumentos analíticos para la comprensión de fenómenos de naturaleza político-administrativas orientados a la atención de las demandas sociales.

El ciclo de políticas públicas es el abordaje que más se aproxima al análisis de políticas públicas, pues a través de ello se consigue separar las políticas públicas en fases, siendo comúnmente separados en formulación, implementación y evaluación. Diversos autores proponen un tipo de ciclo de políticas públicas, ello será detallado en este mismo capítulo a seguir. Para nuestro análisis daremos mayor énfasis a la fase de implementación, pues es en esta fase en donde se da la ejecución de las decisiones adoptadas.

Los estudios de implementación de políticas públicas se vinculan a las necesidades de mejora en los procesos decisorios. Tal y como lo entiende la literatura internacional: *“a análise de políticas públicas [...] é uma forma de pesquisa aplicada desenhada para entender profundamente problemas sociotécnicos e, assim, produzir soluções cada vez melhores”* (Majone e Quade, 1980, p. 5).

Para un mejor entendimiento, a continuación, desglosaremos el presente capítulo en los siguientes tópicos: ¿Qué es una política pública?; ¿Qué es un problema público?; ¿Cómo se origina una política pública?; ¿Qué Instituciones, ideas y actores hacen parte del proceso de las Políticas Públicas?; y, finalmente, Abordajes del ciclo de las Políticas.

## 2.1 ¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA?

Diversas son las conceptualizaciones de lo que viene a ser una política pública. Según Muller y Surel (2002), la tarea de definir y conceptualizar las políticas públicas se presenta como un proceso de considerable complejidad. Esto se debe principalmente a la terminología involucrada, ya que el término "política" exhibe un carácter polisémico. Por consiguiente, es crucial abordar su análisis con una atención particular. En contraste, los autores angloparlantes experimentan una situación opuesta, ya que su análisis se torna más sencillo debido a las terminologías diferenciadas que emplean para describir lo que en la literatura francesa o latinoamericana se abordaría únicamente bajo la noción de "política". En el contexto de la lengua inglesa:

Este termo cobre, ao mesmo tempo, a esfera da política (polity), a atividade política (politics) e a ação pública (policies). A primeira faz a distinção entre o mundo da política e a sociedade civil, podendo a fronteira entre os dois, sempre fluida, variar segundo os lugares e as épocas; a segunda designa a atividade política em geral (a competição pela obtenção dos cargos políticos, o debate partidário, as diversas formas de mobilização...); a terceira acepção, enfim, designa o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos (Muller; Surel, 2002, p.10).

Para los mismos autores, estudiar la acción pública es poner énfasis en la tercera acepción sin dejar de lado las otras acepciones para un estudio dinámico y una mejor comprensión de las políticas públicas. Por otro lado, Secchi (2015), define a la política pública como una directriz elaborada para enfrentar un asunto de interés público. Además, señala que una política pública está compuesta por dos componentes esenciales: intencionalidad pública (intención de servir al interés público) y respuesta a un problema público (acción dirigida a resolver una cuestión que afecta a la sociedad en general).

Secchi (2015), señala que cualquier definición sobre política pública es arbitraria, ya que no hay un acuerdo general en cuanto a las definiciones. En la literatura especializada que trata sobre la influencia en la creación de políticas públicas, algunos escritores abogan por un enfoque estatista o centrado en el Estado, en el cual las políticas públicas se consideran como el exclusivo dominio de los actores gubernamentales. Por otro lado, otros defienden enfoques multicéntricos, donde se reconoce a actores gubernamentales, organizaciones privadas, entidades

no gubernamentales, organismos multilaterales y redes de políticas públicas como los protagonistas en la formulación de políticas públicas.

Así, dentro del abordaje estado céntrico podemos encontrar la definición de Jobert y Muller (1987), quienes definen a las políticas públicas como un conjunto de medidas implementadas por el Estado y las entidades gubernamentales en un sentido amplio, tratándose así de un abordaje que implica el estudio del "Estado en acción". En consecuencia, el concepto de política pública abarca el estudio de las razones y los métodos detrás de la actuación estatal (Marques, 2013).

Otro de los autores que propone una definición particular de lo que viene a ser una política pública es Thomas Dye (1972), quien explica que las políticas públicas abarcan más que simplemente las acciones que emprende el Estado; también incluyen la falta de acción por parte del Estado. El "hacer" o "no hacer" del Estado tendrá efectos en el comportamiento de los diversos actores que actúan en el proceso. Conforme con la definición del autor, una política pública debe ser entendida como "todo aquello que un gobierno decide hacer o dejar de hacer". Analizarla implica entender las razones detrás de las decisiones gubernamentales y cómo esas elecciones impactan en la realidad.

Basándonos en la definición presentada por Dye (1972), se pueden identificar tres características principales que gobiernan dicha definición. En primer lugar, según Dye, el agente primario de la producción de políticas públicas (*policy-making*) es el gobierno, lo que implica que las diversas decisiones tomadas por entidades privadas, organizaciones no gubernamentales, instituciones caritativas y otros grupos sociales no pueden considerarse, por sí solas, como políticas públicas. En segundo lugar, el autor enfatiza que la creación de políticas involucra una elección fundamental por parte de los gobiernos para llevar a cabo o abstenerse de llevar a cabo ciertas acciones, para decidir o no en relación con un problema específico, y que dicha determinación proviene de políticos electos y otros funcionarios oficiales. En tercer lugar, la definición de Dye pone de relieve el hecho de que una política pública es una decisión consciente tomada por un gobierno.

Howlett, Ramesh y Pearl (2013), parten de la definición de Dye para presentar una interpretación práctica de lo que constituye una política pública. En esa

línea, plantean que:

A *policy-making* trata fundamentalmente de actores cercados por restricciones que intentan compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) con medios políticos (*policy means*), num proceso que puede ser caracterizado como “resolução aplicada de problemas”. Esse processo de compatibilização de objetivos e meios tem duas dimensões. A dimensão técnica procura identificar a relação óptima entre objetivos e instrumentos, pois alguns instrumentos são mais adequados do que outros para lidar com os problemas. A segunda dimensão é a política, porque nem todos os actores estão de acordo com o que constitui um problema político (*policy problem*) ou uma solução adequada” (Ibidem, 2013, p. 5).

Las distintas definiciones presentadas hasta aquí coinciden en que hablar de política pública es referirse al accionar del Estado frente a los diversos problemas públicos, los cuáles no existen por sí solos, sino que resultan de múltiples interacciones. Como ya se sabe, no todo problema se torna en un problema público y no todo problema público consigue relevancia para entrar en la agenda gubernamental. En ese sentido, una de las etapas más importantes dentro del proceso de una política pública es la definición del “problema”, el cual posteriormente tomará un curso de acción para su solución. Para un mejor entendimiento, el siguiente tópico a estudiar será la conceptualización de un problema público.

## 2.2 ¿QUÉ ES UN PROBLEMA PÚBLICO?

El análisis detallado de cómo un problema social se transforma en un tema de interés público (problema público) demanda un estudio minucioso para las ciencias sociales, quienes sostienen que cada fenómeno social conlleva una serie de factores que influyen en su naturaleza y que, para comprenderlo de forma adecuada es esencial identificarlos y explicarlos de manera exhaustiva. Así,

Para esclarecer esta dinâmica, a análise das políticas públicas apoia-se em três noções fundamentais ligadas por uma sequência básica: fenómenos sociais aparecem; eles se tornam problemas dignos de atenção; sua resolução é atribuída ao Estado (Muller; Surel, 2002, p. 51).

Por otra parte, Howlett y Ramesh (1995), se enfocan en explicar los posibles modos de generación de problemas públicos, refiriendo que la complejidad y diversidad de las relaciones causales pueden ser el origen de los problemas públicos. Los autores denominan esa interacción como abordaje “*funnel of causality*” (embudo de causalidad). Este abordaje engloba todos aquellos trabajos que

sustentan que:

A necessária conjugação de diferentes variáveis, incluindo, ao mesmo tempo, as variações do contexto econômico e físico (as causas “objetivas” tradicionais), a configuração das alianças como relações de forças num instante dado, as matrizes cognitivas e normativas dominantes, as características institucionais dos atores públicos envolvidos... Nesta perspectiva, cada problema torna-se o resultado de um processo sempre específico na trama destas variáveis fundamentais (Muller; Surel, 2002, p. 52).

En la misma perspectiva social, Lenoir (1993), sostiene que un problema social no es simplemente un producto del disfuncionamiento de la sociedad, sino más bien una creación surgida de la interacción social. La existencia de un problema social se forja a través de las acciones y la contienda de los agentes involucrados; esta amalgama de influencias lo configura como un asunto problemático dentro de un contexto específico, destacándolo y finalmente otorgándole importancia frente a la sociedad tornándose así un problema público.

El autor indica que para que un problema social cobre relevancia como problema público debe pasar por dos etapas esenciales: el reconocimiento y la legitimación del problema. Así,

Por una parte, el “reconocimiento: hacer visible una situación particular, convertirla, como se dice, en “digna de atención”, supone la acción de grupos socialmente interesados en producir una nueva categoría de percepción del mundo social a fin de actuar sobre este último (Goffman, 1975). Por otra parte, la legitimación: ésta no se induce necesariamente a partir del simple reconocimiento público del problema, sino que supone una verdadera empresa de promoción para insertarlo en el campo de las preocupaciones “sociales” del momento. En suma, a estas transformaciones objetivas, sin las que no se plantearía el problema, se agrega un trabajo específico de enunciación y de formulación públicas, es decir, una empresa de movilización: las condiciones sociales de esta movilización y de su éxito son otro aspecto del análisis sociológico de los problemas sociales (Lenoir, 1993, p. 80).

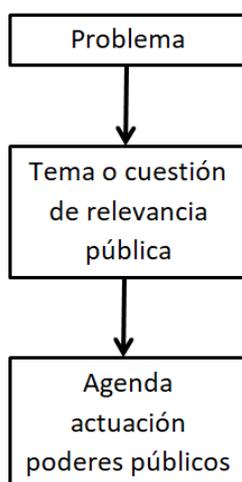
Por su parte, Sjöblom (1984) propone una interpretación funcional de lo que constituye un problema, estableciéndolo como la disparidad entre la situación actual y una situación ideal posible. Un problema surge cuando el *status quo* es modificado y cuando se vislumbra la posibilidad de alcanzar una situación mejor. A partir de esto, se deduce que un problema público representa la discrepancia entre la condición actual y la situación ideal que podría lograrse en el ámbito público.

En resumen, un problema viene a ser una situación insatisfactoria que

se encuentra entre lo que realmente es y lo que nos gustaría que sea. Por ello, se indica que el problema público es el punto de partida de las políticas públicas mostrándose como una oportunidad para mejorar la situación problemática. Aquí nos surge una cuestión, una vez identificados los diversos problemas públicos, ¿cómo es que se prioriza cuál de ellos será atendido?, en otras palabras, ¿cómo un problema entra en la agenda pública?

Para Subirats (2006), los problemas identificados consiguen entrar en la agenda gubernamental previo debate entre los actores, quienes identificarán las cuestiones relevantes de ser atendidos (Figura 1).

**Figura 1** – Proceso de formación de la agenda institucional



Fuente: SUBIRATS, 2006, p. 205

De acuerdo con el autor, el estatus de “problema público” será establecido por prioridad entre las cuestiones o temas planteados, donde solo unos serán atendidos. Así también, el autor enfatiza que nuevos temas pueden ser capaces de convertirse en problemas públicos y por lo tanto entrar en la agenda gubernamental, ello si cumplen las siguientes demandas:

- a) Si el tema o cuestión ha alcanzado proporciones de “crisis” y, por tanto, no puede continuar siendo ignorado (...)
- b) Cuando ha adquirido características peculiares o significativas que lo diferencian de una problemática más general (...)
- c) Cuando la cuestión provoca una seria situación emotiva que atrae la

atención de los medios de comunicación

d) Cuando un tema va adquiriendo importancia global cuando en sus inicios tenía unas dimensiones y efectos muy limitados

e) Temas que desencadenan cuestiones relacionadas con “legitimidad” o “poder” y que, por tanto, afectan al núcleo sensible del poder público, arrastrando una gran carga simbólica (...)

f) Temas que alcanzan gran notoriedad pública por conectar con tendencias o valores más de moda (...) (SUBIRATS, 2006, p. 206).

Lo estudiado hasta aquí forma parte de la fase previa a la toma de decisiones de la elaboración de políticas públicas, fase que nos lleva a pensar en cómo los actores que se encuentran dentro del entorno gubernamental eligen dedicar su atención a ciertos asuntos en lugar de otros y cómo llegan a una decisión específica entre múltiples alternativas para definir la agenda. En el siguiente tópico, abordaremos el origen de las políticas a partir de las situaciones problemáticas identificadas y del proceso de elaboración de la agenda, el cual marca el punto de partida para la formulación de políticas públicas.

### 2.3 ¿CÓMO SE ORIGINA UNA POLÍTICA PÚBLICA?

La génesis de una política pública surge al incorporar un problema de interés público en la agenda gubernamental, con la finalidad de explorar diversas alternativas para su resolución. Como visto anteriormente, la elaboración de una política pública constituye un conjunto de procedimientos que abarcan al menos:

O estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial; e a implementação dessa decisão (Kingdon, 1995, p. 221).

Kingdon (1995), concibe a la agenda como la lista de temas o problemas que son objetivo de seria atención en determinado momento, tanto por parte de los actores gubernamentales como de las personas fuera del gobierno, pero que tienen acercamiento a ellos. En esa línea, el autor se esfuerza en abordar la cuestión de por qué ciertos temas son priorizados y por qué algunas alternativas reciben más atención que otras.

Sostiene también, que tales respuestas yacen en los actores

participantes del proceso, quienes influyen en el establecimiento de la agenda y en la formulación de alternativas. Para dicho proceso existen tres dinámicas: la de los problemas, la de las políticas públicas y la de la política. En este contexto, las personas reconocen los problemas, crean propuestas de cambio a través de políticas públicas y se involucran en actividades políticas.

Para Kingdon (1995), los participantes pueden variar en cada etapa, ejerciendo un papel tanto de impulso como de obstáculo dentro del proceso de construcción de políticas públicas. Estos participantes (actores) pueden ser divididos en dos categorías: visibles e invisibles. Los actores visibles son aquellos reconocidos por la prensa y el público en general, incluyen al presidente, asesores de alto rango, legisladores y partidos políticos. Por otro lado, los actores invisibles comprenden los académicos, funcionarios gubernamentales y funcionarios del congreso. Ambos grupos de participantes ejercen una influencia específica en distintas fases de la elaboración de políticas públicas. Los actores visibles determinan la agenda, mientras que los actores invisibles poseen mayor capacidad de influencia en la elección de alternativas.

## 2.4 INSTITUCIONES, IDEAS Y ACTORES EN EL PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

En las secciones anteriores hemos estudiado la conceptualización de la política pública como el accionar del Estado orientado a dar solución a los problemas públicos, los cuáles dan origen a las Políticas Públicas. En esta parte, abordaremos los elementos inmersos en el proceso de la *policy-making*. Dichos elementos son: las instituciones, las ideas y los actores.

### 2.4.1 Instituciones

El Estado y las instituciones sociales, como entidades de relevancia, influyen en las preferencias y en las acciones de los actores políticos. Ambos, buscan explicar la política pública como resultado de la interacción entre la capacidad estatal y la acción social.

De acuerdo con Secchi (2015), las instituciones representan el espacio donde ocurren las Políticas Públicas. Comprender esto resulta esencial para adentrarse en la dinámica política, los comportamientos de los actores involucrados, las ideas que prevalecen y sus efectos. Las Políticas Públicas toman forma en un entorno político y ese entorno está conformado por un conjunto de instituciones.

Para el autor,

O termo “instituição” recebe conotação de organização ou entidade, como instituição cultural, instituição de ensino superior, instituição religiosa, etc. Esse sentido estrito da palavra “instituição” é menos utilizado na literatura internacional de ciências sociais, que, por sua vez, dá uma conotação bem ampla ao termo *institution* (inglês, francês e alemão), *istituzione* (italiano) e *institución* (español) (Secchi, 2015, p. 82).

Según la perspectiva de la escuela institucionalista tradicional, las instituciones se definen como normas formales que de alguna manera condicionan el accionar de los individuos. En el contexto de las Políticas Públicas, esto se manifiesta a través de reglas constitucionales, estatutos, códigos legales y regulaciones, en las que se enmarca la construcción de las Políticas Públicas. En ese sentido, las instituciones vienen a ser: “jurisdicciones (leyes), competencias (funciones) y las delimitaciones territoriales”<sup>1</sup> (Secchi, 2015, p. 82).

Ya, para los neoinstitucionalistas como Hall y Taylor (2003), las instituciones desempeñan un papel fundamental en la configuración de las políticas públicas, y para analizar este fenómeno, los autores sostienen que no se puede abordar de manera aislada, sino que debe ser examinado a través de tres enfoques distintos: el neoinstitucionalismo de la escuela racional, el neoinstitucionalismo histórico y el neoinstitucionalismo sociológico.

Así, Hall y Taylor (2003), señalan que dentro del neoinstitucionalismo racional, se sostiene que las instituciones se establecen mediante un acuerdo voluntario entre individuos interesados y se eligen según criterios de maximización de beneficios. En este contexto, los individuos guían sus acciones a través de cálculos estratégicos que buscan eficiencia, influenciados por el comportamiento de otros actores.

---

<sup>1</sup> Traducción libre a partir del original en portugués

Ahora, para el enfoque de los neoinstitucionalistas históricos, las instituciones son procedimientos, protocolos, normas y convenciones oficiales emitidos por organizaciones formales. Los teóricos de esta corriente intentan explicar cómo las instituciones dan forma a las respuestas de una nación ante desafíos, resaltando que estas no son el único factor que afecta la política, sino que también incorporan elementos como el desarrollo económico y las ideas.

Por otro lado, según el neoinstitucionalismo sociológico, las instituciones emergen en función de la legitimidad social. En su sentido amplio, abarcan varios procedimientos formales, sistemas simbólicos, estructuras cognitivas y modelos morales que generan "padrones de significación" que guían la conducta humana. Los teóricos de esta perspectiva se centran en la "dimensión cognitiva", es decir, en cómo las instituciones influyen en el comportamiento al proporcionar esquemas, categorías y modelos cognitivos que orientan la actuación de los actores.

Hasta aquí, podemos evidenciar que el enfoque del neoinstitucionalismo es el abordaje que mejor aporta al entendimiento y análisis de las Políticas Públicas, una vez que resalta el papel de las instituciones. Sin embargo, colocar a las instituciones como punto central genera una dificultad al momento de incluir a otros actores de la sociedad civil, quienes cada vez están más involucrados en el proceso de democratización y descentralización de políticas públicas.

#### 2.4.2 Ideas

La dimensión de las ideas, de las representaciones y de las creencias sociales constituyen elementos importantes dentro de las políticas públicas. En ese sentido, el análisis de las políticas públicas es determinado por las creencias en común de un conjunto de actores, tanto del sector público como privado. Estas creencias delimitan cómo estos actores perciben los problemas de interés público y las posibles soluciones para abordarlos.

Así, los actores involucrados en el proceso de la política pública formulan estrategias y guían su acción en base a sus creencias, percepciones y visiones de mundo. Sin embargo, el abordaje cognitivo no representa el factor principal de impacto en la elaboración de políticas públicas, sino más bien pasa a

considerarse fenómenos dinámicos que logran interactuar con las instituciones y con el proceso de toma de decisiones de los actores.

Grisa (2010), parte de los estudios de Pierre Muller para afirmar que la elaboración de una política pública implica la interpretación de la realidad sobre la cual se interviene. A través de esa imagen, denominada por Muller como “referencial de política pública”, los actores interpretan la situación problemática, enuncian posibles soluciones y definen su acción. Este marco de referencia logra unir cuatro niveles de comprensión de la realidad: las creencias acerca de lo que es éticamente correcto o incorrecto, las reglas establecidas entre la realidad que se observa y la realidad que se aspira, los patrones de relaciones causa-efecto que conducen a una teoría de cómo actuar, y las representaciones simplificadas en forma de imágenes que capturan los aspectos esenciales de los valores, normas y patrones mencionados.

Lo que hemos tratado en esta sección nos permite destacar el rol fundamental de las ideas en el proceso de elaboración de políticas (*policy-making*). Esto se convierte en un elemento central en sistemas de gobierno democráticos que se guían por la interacción de ideas a través de discusiones, debates y confrontaciones. Por lo tanto, este proceso representa una forma de argumentación en la que las ideas y perspectivas del mundo desempeñan un papel fundamental al moldear las preferencias de los participantes involucrados en un proceso específico de formulación de políticas públicas.

### 2.4.3 Actores

Cuando nos referimos a un “actor” dentro del contexto de las políticas públicas hacemos referencia a aquellos individuos o grupos que participan en alguna o varias etapas de proceso de formulación de políticas públicas. Esto abarca desde el reconocimiento de un problema que afecta al público en general hasta la ejecución y puesta en práctica de la política diseñada para abordarlo. Las políticas públicas son establecidas por diversos actores, con la dirección de un actor en particular y bajo la influencia de varios actores a lo largo de todo el ciclo político.

De acuerdo con Secchi (2015), los actores vienen a ser aquellos

individuos, grupos u organizaciones que desempeñan un papel en la arena política. Para el autor,

Os atores relevantes em um processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São os atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda. São eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações (Secchi, 2015, p. 99).

Por su parte, Olavarria (2007), indica que la participación de los actores en el proceso de la política pública se puede dar a partir de dos posiciones: las participaciones formales u oficiales y las participaciones informales o no oficiales. Para el autor, los actores formales vienen a ser aquellas personas que ejercen cargos formales dentro de la estructura del Estado, ya los actores informales se van integrando al proceso de acuerdo a la demanda de sus intereses, ellos pueden surgir desde la sociedad y pueden ser individuales o colectivos.

Un actor relevante dentro del proceso viene a ser el analista de políticas públicas, quien debe tener la capacidad de reconocer a los demás actores involucrados en el proceso de formulación de las políticas e identificar los patrones de relacionamiento entre ellos. Para lograrlo, es esencial tener claridad en cuanto a las categorías a las que pertenecen estos diferentes actores que ejercen influencia en el proceso de toma de decisiones políticas (Secchi, 2015).

Lo analizado hasta este punto, nos permite afirmar que los actores, las instituciones y las ideas desempeñan un papel importante al influir en la evolución y los resultados del proceso de una política pública. Si bien los actores involucrados en el proceso persiguen sus propios intereses, la manera en cómo interpretan y buscan esos intereses está moldeada por los factores institucionales y las ideas presentes en dicho proceso.

Por ello, el rol ejercido por las instituciones, las ideas y los actores en el proceso de las políticas públicas aporta valiosas contribuciones al análisis de estas políticas. En consecuencia, se destaca la importancia de abordarlos de manera conjunta para entender eficazmente cada etapa del ciclo de las políticas públicas.

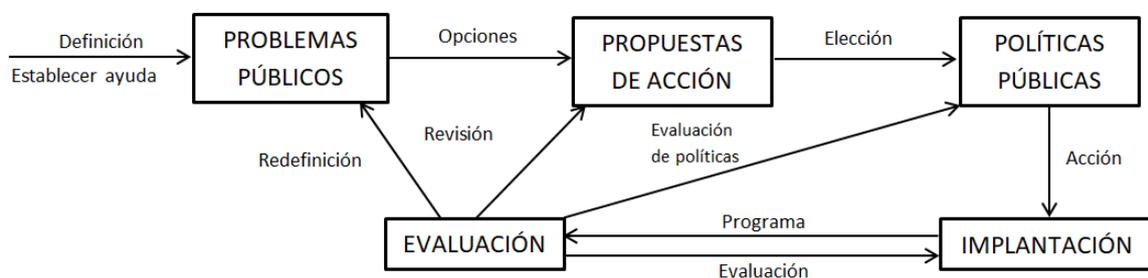
## 2.5 ABORDAJES DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En esta sección, presentaremos tres modelos del ciclo de políticas públicas propuestos por: McGregor (1989), Secchi (2015) y Rua (2009). Y finalmente, nos detendremos a desollar las etapas del ciclo de políticas públicas propuesto por Howlett, Ramesh y Pearl (2013). Dicha elección se da porque consideramos que el modelo del ciclo político-administrativo de una política pública, propuesto por los autores, considera como elemento principal la percepción de que las políticas públicas están compuestas por tres dimensiones: los actores, las instituciones y las ideas.

El estudio de las políticas públicas se presenta como una herramienta analítica fundamental para una comprensión más sólida del tema de políticas públicas. En este enfoque, las diferentes etapas no deben ser interpretadas como un proceso lineal, sino más bien como un ciclo repetitivo y cíclico. Razón por la cual, se hace necesario descartar estas fases como etapas secuenciales y rígidas, sino por el contrario, considerar las etapas como flexibles de combinación y alteración en la secuencia.

Con el tiempo, los especialistas y analíticos lograron desarrollar un lenguaje compartido y una metodología para abordar los problemas inherentes al proceso de políticas públicas. En la Figura 2, se presenta un esquema general del ciclo de políticas públicas, en la cual se destacan las principales actividades para resolver los problemas de manera efectiva.

**Figura 2** – Esquema del ciclo de Políticas Públicas diseñado por McGregor (1989)

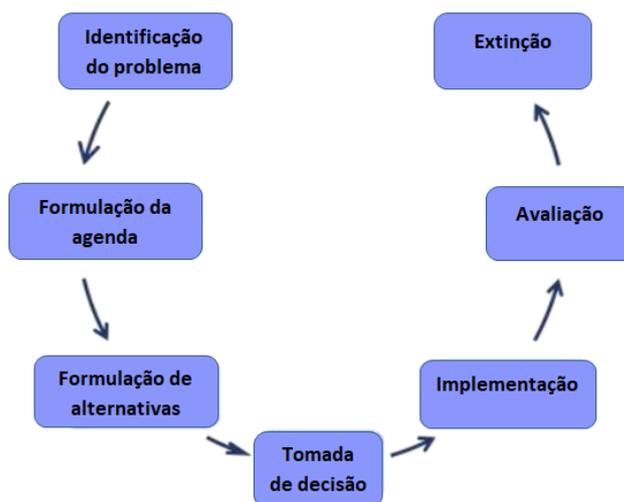


Fuente: MacGregor, 1989, p. 8

Secchi (2015), indica que el proceso de elaboración de políticas públicas (*policy-making process*), conocido como ciclo de políticas (*policy cycle*),

puede ser entendido como un “esquema de visualización e interpretación que organiza la vida de una política en fases secuenciales e interdependientes” (p. 43). Para el autor, el ciclo de políticas públicas presenta siete fases principales (Figura 3): 1) identificación del problema, 2) formulación de la agenda, 3) formulación de alternativas, 4) toma de decisiones, 5) implementación, 6) evaluación y, 7) extinción.

**Figura 3** – Ciclo de Políticas Públicas según Leonardo Secchi (2015)



Fuente: Secchi, 2015, p. 43

Por otro lado, para Rua (2009), la política pública resulta de una serie de actividades políticas que juntas forman el proceso político. Esta perspectiva lleva a los investigadores a analizar cómo son o podrían ser los procesos de toma de decisiones. Asimismo, posibilita “identificar y analizar los procesos político-administrativos, los mecanismos y estrategias definidas para la realización de la política y el comportamiento de los diferentes actores envueltos en cada etapa del proceso de producción de políticas” (Rua, 2009, p. 37).

Según la autora, las políticas públicas se desarrollan en un entorno tenso y caracterizado por relaciones de poder, ambientes que se tornan muy problemáticos entre actores del Estado y la sociedad, entre agencias intersectoriales, entre los poderes del Estado, entre el nivel nacional y los niveles subnacional, entre política y burocracia. Por ello, propone un modelo de ciclo de política pública a partir de dicha complejidad, que aborda las políticas mediante su división en etapas secuenciales (Figura 4):

**Figura 4** – Ciclo de Políticas Públicas según Maria Rua (2009)



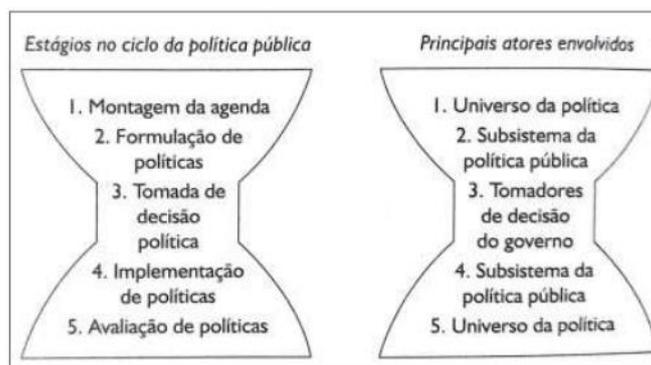
Fuente: Rua, 2009, p. 36

Como ya vimos, el ciclo de políticas públicas se presenta como un abordaje para el estudio y análisis de las políticas públicas, constando así de fases secuenciales que dan lugar a la producción de una política. A continuación, desarrollaremos las etapas del ciclo político-administrativo de Howlett, Ramesh y Pearl (2013).

### 2.5.1 Ciclo político-administrativo

Howlett, Ramesh y Pearl (2013) formulan un modelo de ciclo de políticas públicas denominado: modelo aplicado de resolución de problemas del ciclo político administrativo. En la propuesta, los autores esclarecen el papel de los diferentes actores, instituciones e ideas en cada fase del ciclo. Así, como lo muestra la Figura 5, relacionan las fases del ciclo de la política con los actores interesados en cada proceso.

**Figura 5 – Reloj de arena en paralelo del ciclo y los actores de la política pública**



Fuente: Howlett; Ramesh e Pearl, 2013, p. 16

Según el planteamiento del reloj de arena, el montaje de la agenda es la etapa en la que todos los actores pueden participar, tanto en la selección de un problema como en la demanda del accionar gubernamental. En la etapa de formulación de la política, solo pueden participar los actores que forman parte del subsistema de la política pública, dicho subsistema estará compuesto por los concedores del área problemática o por aquellos que tengan dominio sobre los recursos que se destinarán para la solución del problema. En el caso de la etapa de toma de decisión, el número de actores se restringirán al subconjunto del subsistema político administrativo que estará compuesto por los actores del ámbito gubernamental oficial: funcionarios electos o burócratas. Ya, para la etapa de implementación, el número de actores aumenta al nivel del subsistema de la política y, finalmente, para la etapa de evaluación de la política, el número de actores abarca el universo de la política pública.

### 2.5.1.1 Montaje de la agenda

La etapa inicial del ciclo de una política pública es el montaje de la agenda, la cual podría considerarse la más vital. Durante este proceso, se debate qué problemas deben ser incluidos en las prioridades del gobierno para su abordaje. De acuerdo con Howlett, Ramesh y Pearl (2013), lo que sucede en esta etapa inicial tendrá un impacto decisivo en todo el proceso político. Así,

A maneira e a forma como os problemas são reconhecidos, se é que serão, de algum modo, pelo menos reconhecidos, são as determinantes fundamentais de como eles serão, afinal, tratados pelos *policy-makers* (Howlett; Ramesh; Pearl, 2013, p. 103).

La fase de establecimiento de la agenda implica la forma en que los problemas se convierten en asuntos de acción por parte del gobierno, es decir, cuando estos problemas dejan de ser considerados como asuntos privados para adquirir relevancia pública. Howlett, Ramesh y Pearl (2013) rescatan dos modelos de análisis para el montaje de la agenda que articulan los actores, las ideas y las instituciones: el embudo de causalidad y el ciclo de visibilidad de los problemas.

El embudo de causalidad se trata de un modelo de formación de agenda que busca comprender las interacciones entre las condiciones sociales, institucionales, políticas, económicas e ideológicas involucradas en el proceso de montaje de la agenda. Para este modelo todas esas variables eran importantes pues cada una estaba anidada en el embudo de causalidad y que se entrelazan entre ellas interactuando en la producción de políticas públicas.

El segundo modelo, ciclo de visibilidad de los problemas, se asemeja al ciclo de noticias del medio de comunicaciones. Ello quiere decir, el aumento o la disminución de la atención pública resultarían en un padrón cíclico característico del montaje de la agenda. En ese sentido, los problemas sujetos al ciclo de visibilidad tienden a recibir mayor atención por parte de los gobiernos.

Otro modelo interesante para analizar el montaje de la agenda es el modelo “ventana de oportunidades”, propuesto por Kingdon (1984). Dicho análisis indica que, la abertura o cierre de una ventana depende de la interacción entre los actores políticos, las instituciones y la articulación de ideas en forma de propuestas y soluciones. (Kingdon, 1984 apud Howlett, Ramesh y Pearl, 2013) argumenta que existen tres conjuntos de variables que influyen la abertura de esas ventanas de oportunidades (y, consecuentemente, la entrada de un tema en la agenda formal), que son llamados “flujos”.

El primer conjunto de variables es el "flujo de problemas", el cual se refiere a cómo un asunto se percibe en términos de su relevancia para el público en general. Este reconocimiento puede surgir de eventos inesperados, como crisis, o de informaciones proporcionadas por programas ya en marcha. El segundo conjunto es el "flujo de políticas públicas", que implica el momento en que analistas y expertos investigan los problemas y proponen posibles soluciones. El tercer conjunto es el "flujo

político", que incluye factores como el sentimiento nacional, las directrices administrativas y las campañas de presión llevadas a cabo por grupos de interés.

#### *2.5.1.2 Formulación de la política*

La segunda etapa del ciclo de una política pública es la formulación de la política, en donde se propondrán soluciones para los problemas anteriormente identificados y puestos en la agenda. En esta fase se espera que los encargados de elaborar la política se decidan por un curso de acción respecto a los problemas que entraron a la agenda formal del gobierno.

Para Howlett, Ramesh y Pearl (2013), la etapa de formulación de la política se subdivide en cuatro fases en las que se esclarece cómo determinadas opciones son tomadas en consideración y otras no. Las fases para la formulación de la política son: la apreciación, el diálogo, la formulación y la consolidación.

En la etapa de apreciación, el gobierno recopila y recibe información relacionada con los problemas y sus posibles soluciones. En la etapa de diálogo, se busca promover la comunicación entre los actores políticos que presentan diversas perspectivas acerca del problema público y las soluciones potenciales. En la etapa de formulación, los funcionarios públicos analizan la evidencia junto con varias opciones políticas y desarrollan una propuesta que elija una de esas opciones como base para avanzar hacia la fase de ratificación. Y por último, en la etapa de consolidación, se tratan las objeciones y desacuerdos de aquellos cuyas estrategias e instrumentos no fueron considerados durante la formulación.

#### *2.5.1.3 Toma de decisión de la política*

La tercera fase del ciclo político-administrativo, considerada como una fase evidentemente política, es el momento en donde se da la aprobación de una, más de una o de ninguna de las opciones discutidas en la fase anterior.

Howlett, Ramesh y Pearl (2013) afirman que:

La tomada de decisão não é um estágio autocontido e também não é sinônimo de todo o processo da tomada de decisão política. Ela é, antes, um estágio específico, firmemente alicerçado nos estágios anteriores do ciclo da política. Ela implica fazer escolhas de um número relativamente pequeno de opções políticas alternativas, identificadas no processo da formulação da

política, com vistas a resolver um problema público (Howlett; Ramesh; Pearl, 2013, p. 157).

Para los autores, la elección que se tome tendrá el potencial de cambiar o modificar el *status quo*. En ese contexto se pueden identificar tres categorías de decisiones: las positivas, que alteran el estado actual; las negativas, donde se opta conscientemente por mantener el estado actual; y las no seleccionadas o no decididas, en las cuales no se toma una decisión deliberada y el estado actual se mantiene. Ya sea positiva o negativa, la decisión implica la formulación y manifestación de una intención por parte de los responsables de tomar decisiones oficiales, en términos de iniciar algún curso de acción o abstenerse de hacerlo.

#### 2.5.1.4 Implementación de la política

La cuarta fase corresponde al proceso en sí de la implementación de la política. Esta etapa se alcanza una vez que un problema de interés público ha logrado ingresar en la agenda política, después de que se han propuesto diversas opciones para abordar dicho problema y de que el gobierno, en función de sus objetivos políticos, ha elegido una vía de acción específica (una decisión), esta elección se implementa en la fase actual.

Howlett, Ramesh y Pearl (2013), sostienen que la puesta en marcha de una política, en gran medida, está en manos de servidores públicos y funcionarios administrativos, quienes se encargan de establecer y gestionar las acciones requeridas. No obstante, también es posible que actores no gubernamentales participen en las labores de implementación. En consecuencia, señalan también, que la implementación se evidencia como un proceso puramente técnico y susceptible a frecuentes cambios. Por ello,

A implementação envolve muito mais do que simplesmente a execução de decisões previamente tomadas. Elas endossam a noção de que a implementação política só pode ser compreendida e avaliada de modo significativo em termos da extensão de atores políticos presentes no subsistema político, do tipo de recursos que esses atores têm a seu dispor e da natureza do problema que eles estão tentando resolver e das ideias que têm sobre como lidar com ele, tudo isso no contexto do regime político em que eles estão inseridos (Howlett; Ramesh; Pearl, 2013, p. 193).

Como resultado, la gestión de la política y la prestación de servicios recae en los funcionarios públicos de los ministerios o departamentos gubernamentales, pudiendo también involucrar a entidades no gubernamentales o

semigubernamentales, como empresas estatales, corporaciones, organizaciones sin fines de lucro y asociaciones público-privadas.

#### *2.5.1.5 Evaluación de la política*

La última fase del ciclo viene a ser la evaluación de las acciones que fueron implementadas. Esta etapa se relaciona con la evaluación del desempeño de una política en la realidad, lo que implica examinar tanto los métodos empleados como los objetivos alcanzados. Como resultado de esta evaluación, es posible que el problema político sea reconsiderado por completo, lo que podría llevar a reiniciar el ciclo desde la fase de montaje de la agenda o regresar a cualquier otra etapa. La redefinición del problema puede dar lugar a cambios secundarios o reformas fundamentales, incluso llegando a la discontinuación de la política en cuestión.

La comprensión del presente capítulo será de gran valor para analizar la Política de asistencia en salud de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA). Los resultados obtenidos del análisis serán útiles para reflexionar sobre las demandas sanitarias de los estudiantes de graduación de las universidades federales en Brasil.

### 3. POLÍTICA NACIONAL DE ASISTENCIA ESTUDIANTIL BRASILEÑA (PNAES)

El “*Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES*” es hoy en día la principal política de asistencia estudiantil implementada por el Ministerio de Educación (MEC) de Brasil. El programa une esfuerzos para apoyar la permanencia de los estudiantes de bajos recursos económicos matriculados en los cursos de graduación presencial de las *Instituições Federais de Ensino Superior*<sup>2</sup> (Ifes), con el objetivo principal de viabilizar la igualdad de oportunidades entre todos los estudiantes, lo que contribuye con la mejora del desempeño académico y la disminución del número de abandono estudiantil.

Los principales actores envueltos en el PNAES son el Ministerio de Educación, en calidad de entidad supervisora, a través de la Secretaría de Educación Superior (SESu) y las universidades, en calidad de instituciones ejecutoras de la política. A continuación, repasaremos los inicios de la política de asistencia estudiantil brasileña hasta llegar a lo que hoy en día es el PNAES.

#### 3.1 BREVE HISTORIA DE LA ASISTENCIA ESTUDIANTIL

En Brasil, la historia de la asistencia estudiantil posee una larga trayectoria. De acuerdo con Imperatori (2017), el primer esfuerzo de auxilio a los estudiantes universitarios se dio con la instauración de la “*Casa do Estudante Brasileiro*” en París, cuyo objetivo era ayudar a la manutención y permanencia de los estudiantes que se encontraban en la capital francesa.

Según Vasconcelos (2015), fue con el gobierno del presidente Getúlio Vargas que se reconoció a la educación como un derecho público reglamentado por el Estado. Así, en 1931, por medio de la *Lei Orgânica do Ensino Superior - Decreto n° 19.851/1931*, fueron propuestas las primeras medidas que beneficiarían a los estudiantes de los institutos universitarios, en donde se incluirían *bolsas de estudos* para proteger a los estudiantes en condición de pobreza. Posteriormente, esa Ley fue incorporada en la Constitución Brasileña de 1934, cuyo art. 157 versava que, “*parte*

---

<sup>2</sup> Instituciones Federales de Enseñanza Superior (traducción libre del portugués al español realizado por la autora).

*dos mesmos fundos se aplicará em auxílio a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudos, assistência alimentar, dentária e para vilegiaturas” (BRASIL, 1934).*

En 1940, el auxilio a los estudiantes se extendió a todos los niveles de enseñanza, tal y como lo refleja la Constitución de 1946 en su art. 172: *“cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados, condições de eficiência escolar”*. Posteriormente, la Ley n. 4.024 de 1961 determinó las Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) brasileña. Los artículos 90 y 91 de la referida ley abordan de forma específica la asistencia social en la educación:

Art. 90 Em cooperação com outros órgãos ou não, incumbe aos sistemas de ensino, técnica e administrativamente, prover, bem como orientar, fiscalizar e estimular os serviços de assistência social, médico-odontológico e de enfermagem aos alunos.

Art. 91 A assistência social escolar será prestada nas escolas, sob a orientação dos respectivos diretores, através de serviços que atendam ao tratamento dos casos individuais, à aplicação de técnicas de grupo e à organização social da comunidade (BRASIL, 1961).

Por otro lado, paralelo al avance de la asistencia social escolar fue dándose la expansión de la educación superior brasileña, que para la década de 1980 ya alcanzaba más de un millón de matrículas en las diversas universidades federales, estaduais y municipales del país. De acuerdo con Sousa (2005), el aumento de vacantes permitió que los jóvenes de las clases más bajas pudieran tener acceso a una educación superior, generando con ello demandas por acciones sociales específicas para atención de dicho público. Los diversos movimientos estudiantiles exigían que las instituciones educativas sean responsables por la manutención de algunas necesidades básicas de los estudiantes de escasos recursos.

Ya, en la década de 1970 se creó el *“Departamento de Assistência ao Estudante (DAE)”*, departamento que fue vinculado al Ministerio de Educación y Cultura. El objetivo del DAE fue instaurar programas de auxilio a los estudiantes, como las Bolsas de Trabajo, por medio de las cuales se ofrecían oportunidades de prácticas profesionales en entidades públicas o privadas; y las Bolsas de estudio, por medio de las cuáles el estudiante recibía un subsidio económico para poder estudiar sin trabajar. Tales acciones se respaldaron en la Ley n. 5.692 de 1971, que indicaba que cada sistema educativo debía contemplar servicios de asistencia al estudiante.

Dichos servicios son especificados en los párrafos 1° y 2° del artículo 62 de la ley:

Art. 62 [...]

§ 1° Os serviços de assistência educacional de que trata este artigo destinar-se-ão, de preferência, a garantir o cumprimento da obrigatoriedade escolar e incluirão auxílios para a aquisição de material escolar, transporte, vestuário, alimentação, tratamento médico e dentário e outras formas de assistência familiar.

§ 2° O Poder Público estimulará a organização de entidades locais de assistência educacional, constituídas de pessoas de comprovada idoneidade, devotadas aos problemas sócio-educacionais que, em colaboração com a comunidade, possam incluir-se da execução total ou parcial dos serviços de que trata este artigo, assim como da adjudicação de bolsas de estudo.

De acuerdo con Imperatori (2017), el DAES llegó a su fin a finales de 1980 y las acciones de asistencia al estudiante quedaron fragmentadas, pasando a ser criterio de implementación de cada institución de enseñanza. De ese modo, las acciones de la asistencia estudiantil se tornaron escasas y precarias. Sin embargo, en los siguientes años, los diversos movimientos estudiantiles y sociales colocaron en pauta la demanda por la institución de la asistencia estudiantil y como resultado de esa presión consecuente la educación, junto a otras políticas sociales, fue reconocida como derecho social dentro de la nueva Constitución Federal de 1988: *“Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será provida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”*.

Respecto a los asuntos relacionados a la asistencia estudiantil, la Ley n. 9.394/1996 (LDB), indica en su artículo 4 que,

Art. 4° O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

[...]

VIII — atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Cabe mencionar que, desde su promulgación, ocurrieron varios ajustes en la LDB, ocurriendo la última actualización en marzo del 2017, por medio de la Ley n° 13.415. Dichas alteraciones garantizan mejoras para la educación, primando el derecho universal a la educación para todos. Sin embargo, dichas

alteraciones no abordan las especificidades de la asistencia estudiantil, mucho menos en la educación superior.

Así, posterior a la garantía de la educación en la Carta Magna, años después se reglamentaría la asistencia estudiantil en la educación superior, ello será abordado a profundidad en el siguiente tópico.

### 3.2 ASISTENCIA ESTUDIANTIL EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Según Vasconcelos (2010), el recorrido de la asistencia estudiantil está estrechamente ligada con el de la asistencia social, siendo ambas el resultado de luchas de los movimientos sociales en el contexto del fin de la dictadura militar y la promulgación de la Constitución Federal de 1988. En tal sentido, la autora señala el surgimiento de dos grandes frentes de discusión política sobre las cuestiones de asistencia social: el “*Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace)*”<sup>3</sup> y la “*Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes)*”. Ambas frentes defendían el ideal de igualdad de oportunidades para los estudiantes de las “*Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes)*”.

De ese modo, la asistencia estudiantil en la educación brasileña se tornó un tema de especial atención. Ello, sobre todo, posterior a la ampliación del acceso a la educación que alcanzó a los jóvenes de los sectores más vulnerables de la sociedad. Motivo por el cual se hizo necesaria la implementación de políticas que permitan la permanencia de dichos estudiantes en las diversas instituciones superiores.

Diversos autores como Vasconcelos (2010), señalan que la asistencia estudiantil permite al estudiante superar los obstáculos para el buen desempeño académico, minimizando situaciones de abandono estudiantil. Ya, para Barbosa (2009), la política de asistencia estudiantil es entendida como:

O conjunto de políticas realizadas através dos programas de Promoção, Assistência e Apoio, que têm como objetivo principal criar condições que

---

<sup>3</sup> El FONAPRACE fue creado en 1987 y es el fórum que congrega a los Pro-rectores, Sub-rectores, Decanos, Coordinadores o responsables por los asuntos estudiantiles de las Instituciones Federales de Educación Superior.

contribuam para a permanência dos estudantes nos estabelecimentos de ensino superior, melhorando sua qualidade de vida e conseqüentemente seu desempenho acadêmico e de cidadãos (p. 39).

Igualmente, Amaral y Nascimento (2010, p.3), destacan la importancia de la asistencia estudiantil al indicar que:

Os programas e projetos de assistência estudiantil devem ser desenvolvidos como instrumentos de acesso, permanência e conclusão de curso dos estudantes nas instituições públicas, tendo como pressuposto que a Assistência Estudiantil é uma política essencial no contexto do ensino, da pesquisa e da extensão.

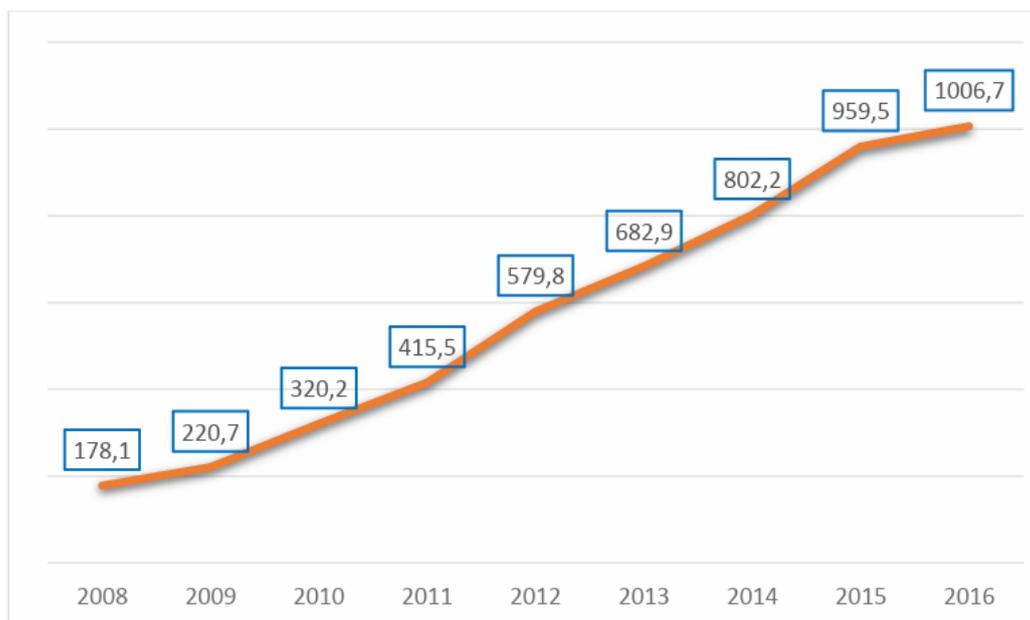
Asi también, la importancia de la asistencia estudiantil se encuentra explícita en el “*Plano Nacional de Educação*” (Brasil, 2001), el cual establece como uno de los objetivos de la educación superior, “objetivo 34: estimular la adopción, por las instituciones públicas, de programas de asistencia estudiantil, tales como bolsas de trabajo u otros destinados a apoyar a los estudiantes de bajos recursos económicos con buen desempeño académico”. Resaltase que el vigente Plan Nacional de Educación (2014 – 2024), no hace mención específica sobre la asistencia estudiantil superior, por lo que se hace mención al anterior documento.

Hasta aquí se puede percibir que, a pesar de que los aspectos socioeconómicos eran reconocidos como un elemento importante para la permanencia de los estudiantes en las instituciones de educación superior, hacía falta la consolidación de la asistencia estudiantil como una política pública y es en ese escenario que nace el “*Programa Nacional de Assistência Estudiantil (PNAES)*” que centrará su accionar en el impacto de los factores socioeconómicos en la permanencia de los estudiantes de las instituciones superiores.

### 3.3 PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA ESTUDIANTIL (PNAES)

De acuerdo con el *Relatório Consolidado* del 2017 de la Secretaria Federal de Control Interno del Ministerio de Educación, el PNAES es una acción presupuestaria alocada en el Programa 2080 – Educación Superior. La evolución del presupuesto destinado a cubrir el PNAES en las Ifes puede observarse en el siguiente gráfico, periodo 2008 – 2015:

**Figura 6 - Evolución del presupuesto de las Universidades Federales (en R\$ millones nominales)**



Fuente: BRASIL, 2017, p. 2

Se puede observar que el presupuesto destinado al PNAES muestra una tendencia creciente, alcanzando valores próximos a 1 billón de reales en el 2015, lo que muestra claramente un crecimiento nominal de más de 400% desde el 2008 hasta el 2015 (BRASIL, 2017). A pesar del crecimiento de los valores del presupuesto del PNAES, lo mismo creció a tasas decrecientes en términos nominales, probablemente en términos reales es posible que haya habido una caída.

Un hecho importante, antes de la creación del PNAES, fue la implantación del REUNI - “*Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais*”. Sobre el asunto de acceso y permanencia del estudiante en la universidad, el programa tenía un especial compromiso con la reducción de las tasas de abandono estudiantil, la ocupación de las vacantes desiertas, el aumento del número de vacantes de ingreso y de la ampliación de políticas de asistencia estudiantil (BRASIL, 2007a).

Poco tiempo después, en el mismo año, fue creado el PNAES como consolidación del Reuni en los asuntos relacionados a la ejecución de la asistencia estudiantil en las instituciones de educación superior. El PNAES como tal, fue instituido por el Ministerio de Educación, mediante la *Portaria Normativa* n. 39, del 12 de diciembre del 2007, para los estudiantes de las carreras presenciales de

graduación de las Ifes. Su implementación se dio en el año siguiente y marcó un hecho histórico para la política de asistencia estudiantil (BRASIL, 2007b).

Essa conquista foi fruto de esforços coletivos de dirigentes, docentes e discentes e representou a consolidação de uma luta histórica em torno da garantia da assistência estudiantil enquanto um direito social voltado para igualdade de oportunidades aos estudantes do ensino superior público (Vasconcelos, 2010, p. 405).

Las acciones de asistencia estudiantil que contempla el PNAES se centran en las siguientes áreas: alojamiento estudiantil, alimentación, transporte, salud, inclusión digital, deportes, guardería infantil y apoyo pedagógico. De acuerdo con la Normativa que establece el PNAES, la asistencia estudiantil se compone de una variedad de ejes de actuación, articulando diferentes áreas y diferentes políticas sociales, con el fin de garantizar un amplio padrón de protección social.

Aquí, es importante señalar que tal Normativa define el actuar del programa, pero no la forma en cómo serán ejecutadas las acciones. Ello resultará en la diversidad de proyectos a implementar, de forma diferente, en cada Institución superior. Por ejemplificar, con relación al eje “*moradia estudiantil*”, algunas instituciones poseen residencias universitarias en donde se disponibiliza la infraestructura necesaria, como habitaciones amobladas, para que el estudiante pueda vivir tranquilamente; mientras que otras instituciones ofrecen subsidios económicos destinados al pago de gastos de vivienda.

Respecto al público que contempla las acciones del PNAES (2007), el artículo 4° de la Normativa indica:

“As ações do PNAES atenderão a estudantes matriculados em cursos presenciais de graduação, prioritariamente, selecionados por critérios sócio-econômicos, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições de educação superior em ato próprio”.

Dicho de otro modo, cualquier estudiante puede ser atendido por las acciones de la asistencia estudiantil, siendo prioridad aquellos estudiantes que posean vulnerabilidad socioeconómica.

En el 2010, la *Portaria Normativa* fue alterada y el PNAES pasó a ser reglamentada por el Decreto n° 7.234. Su modificación trajo innovaciones especiales en la definición de los fines del programa y de su público objetivo, reforzando la

preocupación por la permanencia de los estudiantes y su mejor desempeño, tal y como se puede apreciar en el artículo 2° del decreto:

Art. 2° São objetivos do PNAES:

I — Democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; II — minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; III — reduzir as taxas de retenção e evasão; e IV — contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2010).

Lo anterior, resalta los esfuerzos del Programa por establecer su finalidad y objetivos para que cada institución tenga una referencia en común y centre su accionar a partir de ello. También, en relación a las áreas de acción de la asistencia estudiantil, el nuevo Decreto acrecentó en su inciso X la inclusión de los estudiantes con discapacidad, con trastornos que imposibilitan su desarrollo y los de altas capacidades y superdotación. Entre todo, la especial modificación a resaltar del nuevo Decreto sería la definición de su público objetivo, tornándose una política más focalizada y estricta a un tipo de población, siendo determinado en su artículo 5° que,

Art. 5° Serão atendidos no âmbito do PNAES prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior (BRASIL, 2010).

Así, diferente a la Normativa anterior, el nuevo Decreto estableció el criterio de ingresos económicos, más estricto y específico, como punto de partida para el acceso a la asistencia estudiantil. Por ello, ya no se trataría de una política universal para todos los estudiantes matriculados en alguna Ifes, sino más bien de una política individual y exclusiva para aquellos estudiantes que cumplan los criterios establecidos y que demuestren vulnerabilidad social.

### 3.3.1 Ejecución de la política

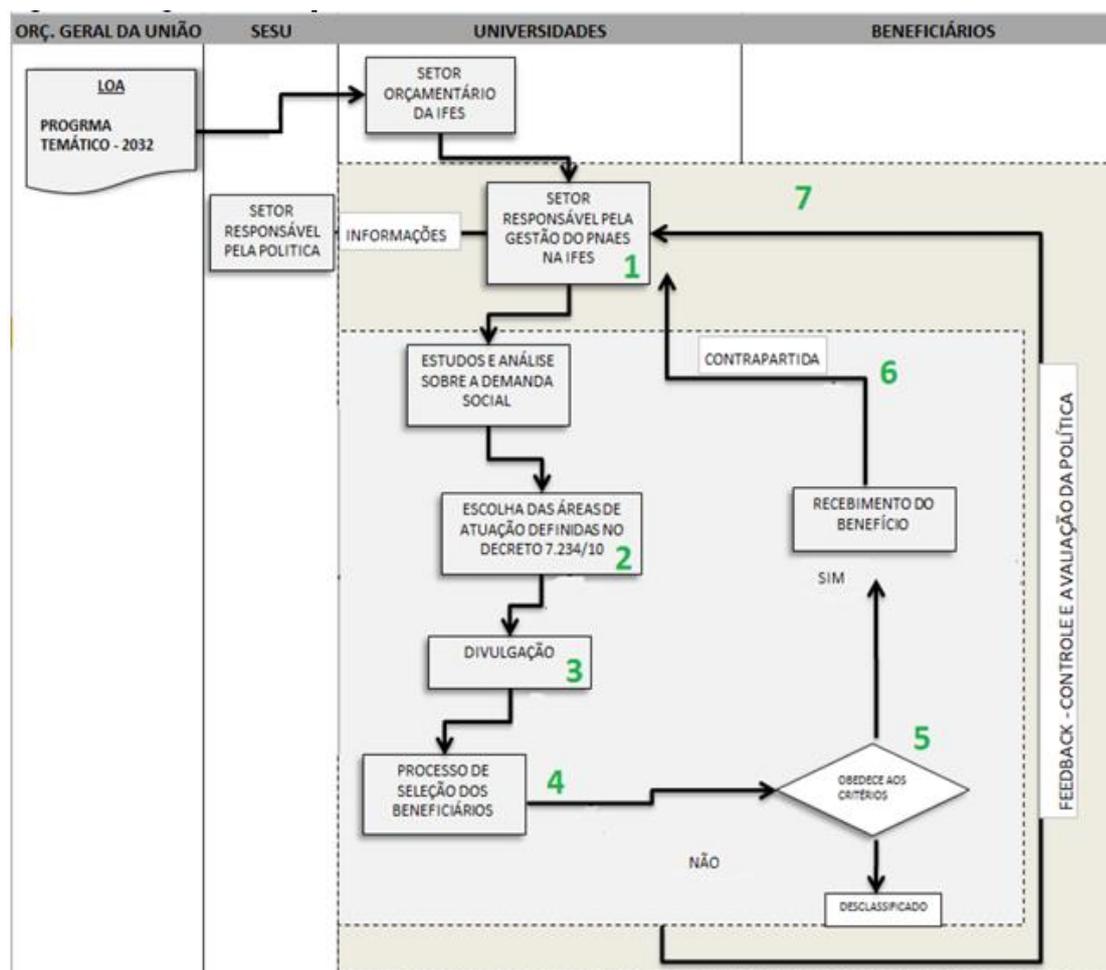
Los recursos destinados al PNAES son oriundos del “*Orçamento Geral da União*” y las Ifes deben alocar los recursos en las áreas definidas en el art. 3° del Decreto n° 7.234/2010, que como ya vimos son: alojamiento estudiantil, alimentación, transporte, atención a la salud, inclusión digital, cultura, deporte, guardería infantil, apoyo pedagógico y acceso de los estudiantes con deficiencia, trastornos globales del desarrollo y, altas habilidades y superdotación (BRASIL,

2010).

El proceso de elegir en cual área de actuación serán empleados los recursos recibidos del PNAES, es un proceso en donde los gestores deberán tener en cuenta los recursos disponibles para cubrir la asistencia estudiantil y las principales demandas de los estudiantes. Así, el sector responsable por la política en la Ifes debe considerar las necesidades identificadas en la comunidad estudiantil para posteriormente divulgar los beneficios a ser concedidos y los criterios de selección por medio de *editales* u otros medios eficaces y transparentes.

Posterior a la divulgación se realiza el proceso de selección de los alumnos conforme a los criterios establecidos y finalmente, se conceden los beneficios a aquellos que reunieron los requisitos y condiciones para el auxilio financiero. La siguiente figura nos ayudará a un mejor entendimiento del proceso:

**Figura 7 - Fluxograma del macroproceso del PNAES**



Fuente: BRASIL, 2017, p. 4

Como la figura 7 indica, durante todas las fases se espera que existan mecanismos de control interno, conforme lo determina el Decreto n° 7.234/2010 en su art. n° 5, para futuras evaluaciones nacionales de la política a ser realizado por el MEC, por medio de indicadores, metas, entre otros.

Lo que tiene que ver con la etapa final del proceso, señalada en la figura con el número 7, se refiere al monitoreo y a la evaluación de la política. Ello, bajo la lógica del ciclo de una política pública, que en su etapa final considera la evaluación como un paso importante para medir la efectividad y continuidad de la política. Así, la evaluación debe considerar las metas previstas conforme los objetivos principales del programa.

Como podemos ver, el PNAES se presenta como un programa que actúa en el ámbito federal y cuya ejecución es descentralizada, es decir, se trata de un programa que proporciona directrices para su aplicación en las instituciones de enseñanza superior, instituciones que tienen autonomía para gestionar los fondos transferidos de acuerdo a sus especificidades, áreas de actuación y a las demandas particulares de su público objetivo, así como lo establece el artículo 207 de la Constitución Federal: *“As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 1988)”*.

Lo tratado hasta aquí enmarca el ámbito de estudio y análisis de nuestro siguiente capítulo, en el que será abordado la implementación del PNAES en la Universidad Federal de Integración Latinoamericana – UNILA, y, específicamente lo que tiene que ver con la asistencia a la salud del estudiante unilero.

## 4. IMPLEMENTACIÓN DEL PNAES EN LA UNILA Y LA ATENCIÓN A LA SALUD DEL ESTUDIANTE

### 4.1 POLÍTICA DE ASISTENCIA ESTUDIANTIL EN LA UNILA

En la UNILA, la unidad administrativa encargada de gestionar las acciones para la permanencia de los alumnos que integran el público objetivo de la asistencia estudiantil es la *Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis* (PRAE). En concordancia con los lineamientos del PNAES, las acciones de la PRAE tienen como objetivo democratizar las condiciones de permanencia en la educación superior; minimizar los efectos de las desigualdades sociales y regionales en la permanencia y conclusión del curso superior; reducir las tasas de retención y evasión; y, contribuir para la promoción de la inclusión social por la educación (BRASIL, 2010).

El público objetivo de la asistencia estudiantil de la PRAE son los alumnos de graduación con ingreso económico familiar per cápita de hasta un salario mínimo y medio, que en el 2024 corresponde a R\$ 2.118,00. Los requisitos para acceder a una o más modalidades de la asistencia estudiantil son establecidos en los documentos que son publicados periódicamente por la PRAE (2024) en el *Portal de Editais* de la UNILA. Siendo los auxilios denominados: *subsídio financeiro moradia* (R\$ 460,00 por alumno); *auxílio subsídio alimentação* (R\$ 400,00 por alumno); *auxílio complementação RU* (R\$ 200,00 por alumno); y, *auxílio creche* (R\$ 300,00 por alumno).

Cabe destacar que, hasta mediados del año 2023 existía el auxilio transporte, subsidio económico que era usado para usufructuar del servicio de transporte público para el traslado de los alumnos de sus residencias hasta los campus de la UNILA, durante los periodos lectivos. Este auxilio consistía en la concesión de créditos mensuales (R\$ 110,00 por alumno), por medio de una tarjeta magnética para uso del transporte colectivo urbano. Posteriormente, el Prefecto Francisco Brasileiro sancionó la Ley Complementar n° 400, que trata sobre la gratuidad del transporte colectivo para los estudiantes de cursos presenciales de Foz de Iguaçu. Así, a partir de julio del 2023 los estudiantes ya podían registrarse para obtener y usar el *cartão Passe Livre*.

Por otro lado, para acceder y mantener los auxilios, los alumnos beneficiarios de la asistencia estudiantil son sometidos a dos análisis socioeconómicos que son realizados por la Sección de Servicio Social. De acuerdo con la ex Pro-rectora de la PRAE, Jorgelina Tallei (2024), dichos análisis tienen como objetivo comprobar la situación socioeconómica del estudiante interesado. El primer análisis ocurre al inicio, como forma de comprobar los documentos presentados por el estudiante que se postula para acceder a los beneficios de la asistencia estudiantil y el segundo análisis ocurre, aproximadamente, a mediados del curso de graduación con el objetivo de conferir la situación real del estudiante para mantención de los auxilios hasta el final de la graduación.

Como complemento de lo anterior, los beneficiarios de la asistencia estudiantil poseen obligaciones, como: firmar mensualmente el recibimiento de los auxilios contemplados, no reprobado disciplinas por falta, cuidar el tiempo límite para finalización del curso de graduación en el cual el estudiante está matriculado y mantener un adecuado desempeño académico (PRAE, 2022).

Ya, lo relacionado a la cantidad de beneficiarios de la asistencia estudiantil, la PRAE (2020, 2021) estimó, en sus dos últimos informes anuales de actividades, que, del total de alumnos matriculados en la UNILA, cerca del 30% al 35% se encontraban recibiendo algún tipo de beneficio (Cuadro 1). Así, cerca a 1 de cada 3 estudiantes, matriculados en la universidad, son beneficiarios de la asistencia estudiantil.

**Cuadro 1** - Proporción de alumnos beneficiarios de la asistencia estudiantil en relación al total de discentes matriculados en algún curso de graduación 2019 – 2020

Año	Alumnos matriculados	Alumnos con auxilios	Porcentaje
2019	4724	1432	30%
2020	5120	1807	35%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la UNILA/PRAE (2020, p. 6; 2021, p. 6)

#### 4.1.1 Ejecución Presupuestaria y evolución de los repases del PNAES

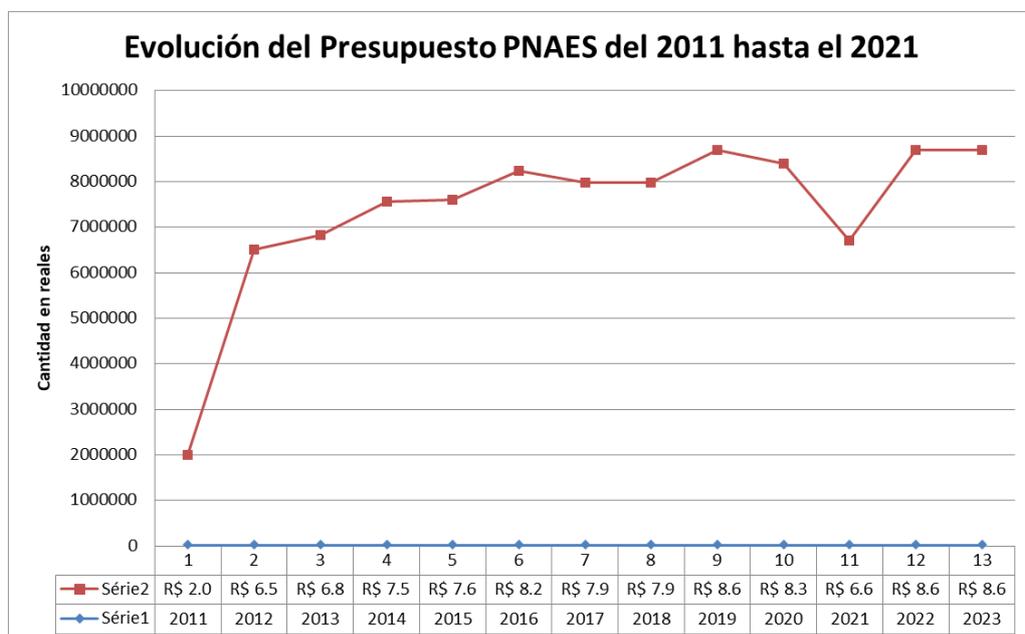
Como mencionado anteriormente, la PRAE es el órgano responsable por ejecutar el presupuesto para las acciones del PNAES en la UNILA. De acuerdo

con el informe anual de actividades de la PRAE (2020, 2021), en el 2019 el presupuesto transferido para la implementación de la asistencia estudiantil fue de R\$ 9.362.133,00. De ese valor, el 93% corresponden al presupuesto recibido vía PNAES (R\$ 8.690.133,00) y el 7% restante, al presupuesto de costeo de la UNILA (R\$ 657.025,66). Ya para el año 2020, fueron transferidos R\$ 8.699.582,00, de los cuales el 97% de ese valor corresponde al presupuesto recibido del PNAES (R\$ 8.399.582,00) y el 3% al presupuesto de costeo de la propia UNILA (R\$ 300.000,00). De ambos años en mención puede evidenciarse que del 2019 al 2020 hubo un corte en el presupuesto del PNAES enviado para la UNILA, siendo ello R\$ 290.551,00, con relación al año anterior.

En nuestra entrevista con la ex Pro-Rectora (profesora Jorgelina Tallei) de la PRAE, sobre la evolución del presupuesto repasado por el PNAES a la UNILA, Tallei (2024) mencionó que durante su gestión percibió que la tendencia de los repases era siempre de carácter aumentativo, pero que en el año 2021 hubo un impacto negativo, pues ello disminuyó por cuestiones de recortes presupuestarios y por el contexto de la pandemia por Covid-19.

Tal información puede ser contrastada en el siguiente cuadro a partir de los datos de la División de Administración y Finanzas (DIAF) de la PRAE, que trata sobre la evolución del presupuesto recibido del PNAES del 2011 hasta el 2022 (Figura 8).

**Figura 8 - Evolución del Presupuesto PNAES, recibido por la UNILA, del 2011 hasta el 2022 (valores nominales)**

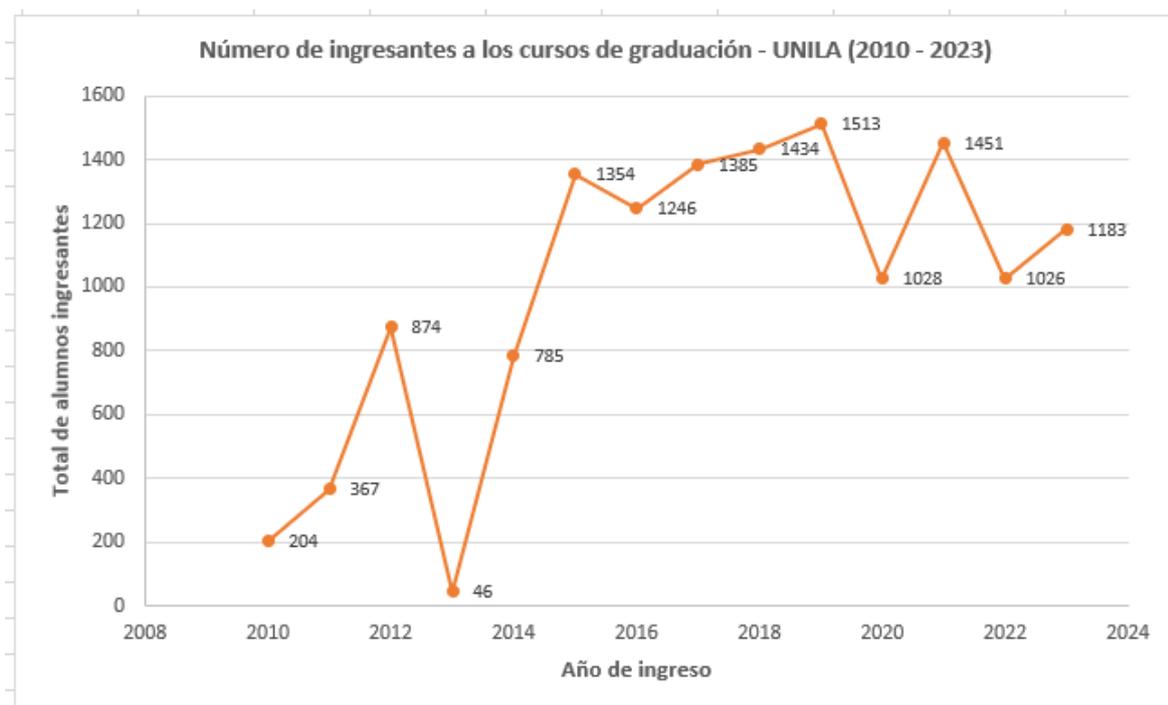


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la DIAF/PRAE/UNILA (2022)

En la figura 8, se puede evidenciar que, durante los años del 2019 al 2021 hubo recortes en el presupuesto, que coincide con la gestión del gobierno Bolsonaro y su política contingencial. De acuerdo con la intervención de la profesora Jorgelina Tallei (2024), en aquella época el presupuesto del PNAES era liberado por partes y al ser dada ese tipo de liberación se reducía y limitaba el accionar de la política de asistencia estudiantil en la UNILA.

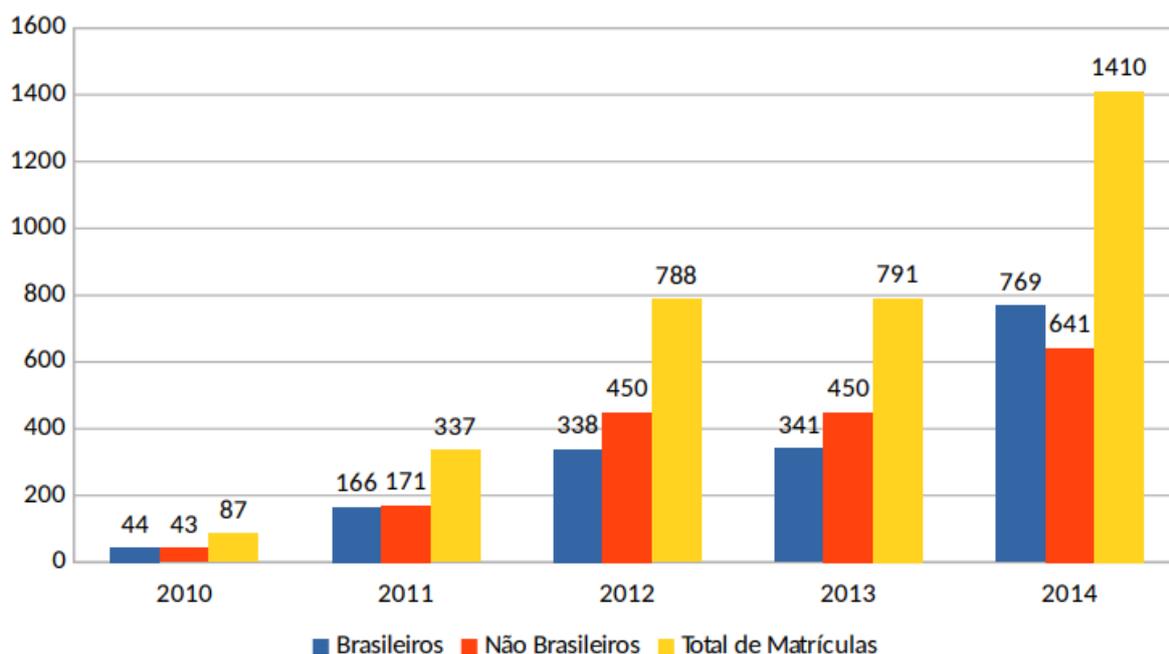
Si bien es cierto, la evolución y los repases del PNAES fue aumentativo en el tiempo, es importante considerar que también la cantidad de alumnos ingresantes a la universidad fue aumentando a cada año. Lo que quiere decir que, aunque el presupuesto tenga la tendencia a ser aumentativa, este aumento debe ser de carácter significativo para cubrir eficientemente las necesidades de la población universitaria en aumento (Figura 9).

**Figura 9 - Evolución del número de ingresantes a los cursos de graduación en la UNILA desde el 2010 al 2023**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos generados por el SIGAA, UNILA, 2024.

Si bien es cierto el número de ingresantes varía a cada año, y ello es el reflejo del acceso a la educación superior, es importante tener en cuenta para nuestro análisis cuántos de ellos logran efectivizar su matrícula para ser considerados dentro de la población estudiantil de la Unila y, por ende, candidatos a ser beneficiarios de la asistencia estudiantil. A modo de ejemplificar, presentamos a continuación un gráfico que muestra el crecimiento del número de matrículas de alumnos en la UNILA 2010 – 2014 (Figura 10).

**Figura 10 - Crecimiento del número de matrículas en la UNILA 2010 – 2014**

Fuente: PRAE/UNILA, 2014, p. 11

La falta de datos actualizados del número de matrículas, posterior al 2014, nos impide afirmar que las matrículas en la UNILA hayan tenido una tendencia al crecimiento, pues la figura 9 muestra un ligero aumento de ingresantes hasta el 2019. Sin embargo, ello disminuyó por causa de la pandemia y para el 2020 el registro fue de solo 1028 ingresantes. Lo que sí nos es posible afirmar es que, posterior a la pandemia, hasta el 2023, se registró un ligero aumento del número de ingresantes. Es importante considerar estos datos porque a partir de ello podemos decir que el presupuesto para cubrir las demandas de la asistencia estudiantil debe ser directamente proporcional al número de estudiantes con matrícula activa en la universidad, tal relación configura un indicador importante para futuros análisis relacionados al tema.

Por otro lado, en nuestra búsqueda de información y análisis de los diversos informes presentados y publicados por la PRAE, no encontramos algo específico sobre el porcentaje de desembolso económico para el área de la salud (o sea, cuánto se destina para cubrir las demandas de promoción y prevención de la salud del estudiante). Lo que sí se detalla en los informes de la DIAF/PRAE son los valores mensuales destinados a pagar los auxilios económicos de: alimentación,

alojamiento estudiantil, transporte y guardería infantil.

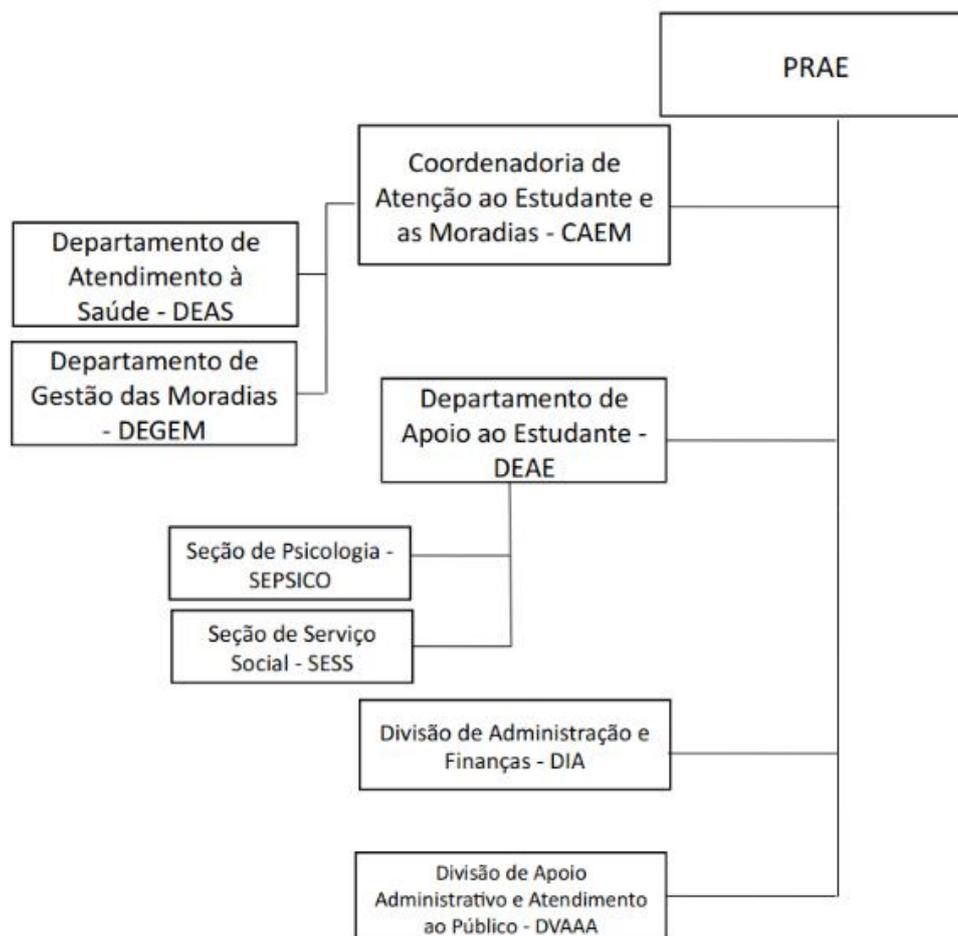
Con relación a lo anterior, en nuestra entrevista a la actual Pro-Rectora de la PRAE (2024), profesora Maria Geusina da Silva, la gestora nos indicó que lo relacionado a los gastos que se destinan al área que vela por las acciones de la salud del estudiante unilero, se consideran como “otros gastos”, ellos suelen ser emergenciales u ocasionales. En consecuencia, no hay desembolso específico y determinado para las acciones de salud, pues las prioridades a cubrir por la PRAE/UNILA son las acciones relacionadas a vivienda y alimentación.

#### 4.2 EL DEPARTAMENTO DE ATENCIÓN A LA SALUD DEL ESTUDIANTE DE LA UNILA (DEAS – UNILA)

Como visto anteriormente, las actividades de la PRAE se fundamentan en las directrices del *Programa Nacional de Assistência Estudantil* (PNAES), se ejecutan en el ámbito del Ministerio de Educación y poseen como objetivo ampliar las condiciones de permanencia de los jóvenes en la educación superior pública federal. Así, las acciones de la PRAE se centran en cubrir las demandas de alojamiento para los estudiantes, alimentación, salud, inclusión digital, deportes, guardería infantil y apoyo pedagógico. En esta parte de nuestro trabajo, nos centraremos en analizar las actividades dirigidas a cubrir la demanda de atención a la salud del estudiante. De acuerdo con el *site* de la PRAE, los servicios que se ofrecen para la atención a la salud física y mental del estudiante se centran en acciones de cuño informativo y preventivo.

Más allá de ofertar los auxilios socioeconómicos, la estructura administrativa de la PRAE ofrece también atención directa al estudiante: salud, por medio del DEAS (Departamento de atención a la salud); psicología, por medio de la SEPSICO (Sección de Psicología); y servicio social, a través del SESS (Sección de Servicio Social); tal y como se muestra en el organigrama de la PRAE (Figura 11).

**Figura 11 - Organigrama PRAE**



Fuente: PRAE/UNILA, 2023

Respecto a la creación del DEAS, Paulo Nascimento, jefe del departamento, nos informó que no tiene seguridad de la fecha de creación del departamento, indicando que, *“a equipe que hoje está no DEAS, entrou em 2014 e o DEAS já existia, porém tinha um único servidor. Como a universidade foi criada em 2010, imagino que entre 2010 e 2014 que a unidade passou a existir no organograma da UNILA”*. El papel que desarrollan los profesionales de salud del departamento es fundamental en la recepción de demandas de los estudiantes, enfocándose en las acciones que tienen que ver con la educación en salud.

Según el último Informe Anual (2023) del DEAS, el equipo de profesionales que actúan en el departamento:

busca não apenas oferecer suporte, mas também promover a construção de conhecimentos e hábitos que contribuam para a melhoria da qualidade de

vida dos estudantes. Além disso, orientam os alunos sobre os procedimentos necessários para acessar os serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), visando a qualidade de vida e a autonomia estudantil (DEAS/UNILA, 2023, p. 2).

En el mismo informe se especifica que el equipo de profesionales está compuesto por una médica, dos técnicos de enfermería y una enfermera, quienes atienden presencialmente en las instalaciones del Parque Tecnológico de Itaipú (PTI), en el Bloque 3, Espacio 2, Sala 05. En relación a ello, la Pro-Rectora de la PRAE nos informó que actualmente el DEAS no se abastece con la cantidad de profesionales que actúan en el área, pues la única enfermera que actuaba en el departamento renunció hace un tiempo y no han logrado cubrir la vacante por la demora de los procedimientos burocráticos para contratación de un nuevo profesional de enfermería.

#### 4.2.1 Procedimientos realizados por el DEAS

El DEAS oferta diversos procedimientos para la atención del estudiante como curaciones, control de signos vitales, testes rápidos de Sífilis, HIV y Hepatitis B y C, administración de medicamentos, orientación sobre vacunas, entre otros. Así también, el DEAS realiza abertura de los procesos de licencias para tratamientos de salud, clausura de aulas por motivos de salud, abono de falta o régimen de ejercicios domiciliarios con la presentación de un certificado médico (DEAS/UNILA, 2022).

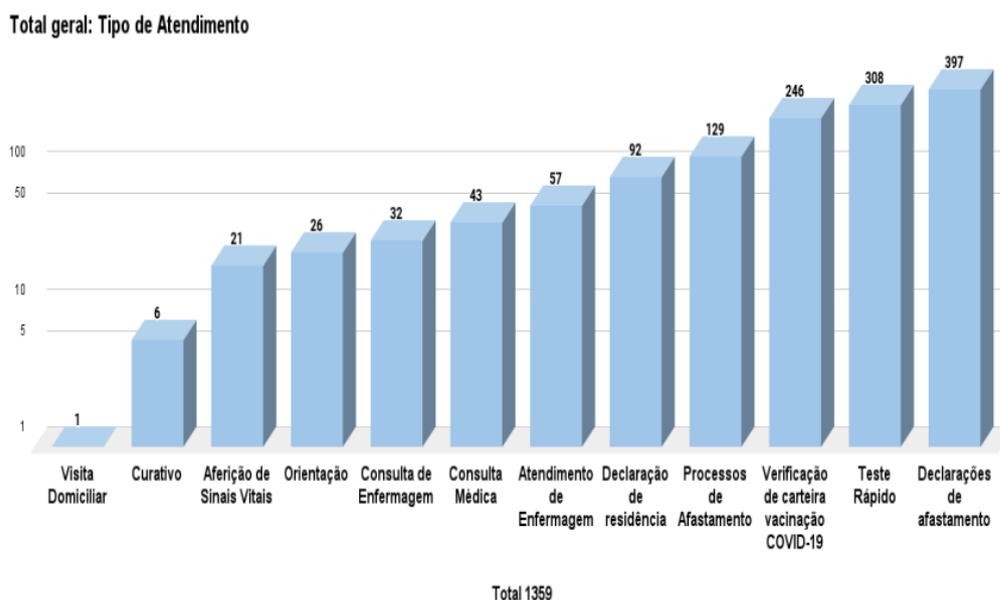
Paulo Nascimento, jefe del departamento, indica que el DEAS no es un servicio de atención clínico en salud, como los moldes de una Unidad Básica de Salud (UBS) y tampoco está vinculado al SUS. Sin embargo, el DEAS acoge libremente las demandas sanitarias y cuando no consiguen atender una demanda orientan al estudiante el flujo de acceso al servicio de salud del Municipio, con la finalidad de que pueda inserirse a la red de asistencia a través de una UBS o a través de alguna Unidad de Pronto Atendimento (UPA) y de ese modo resolver su demanda de forma integral.

Lo concerniente a la cantidad de procedimientos que se realizaron durante los dos últimos años (2022 y 2023), los datos de los informes anuales indican

que durante el 2022 (de enero a octubre) se realizaron 1359 atenciones y en el 2023 fueron 1.815 (Figura 12 y Figura 13) que abarcaron una variedad de servicios como:

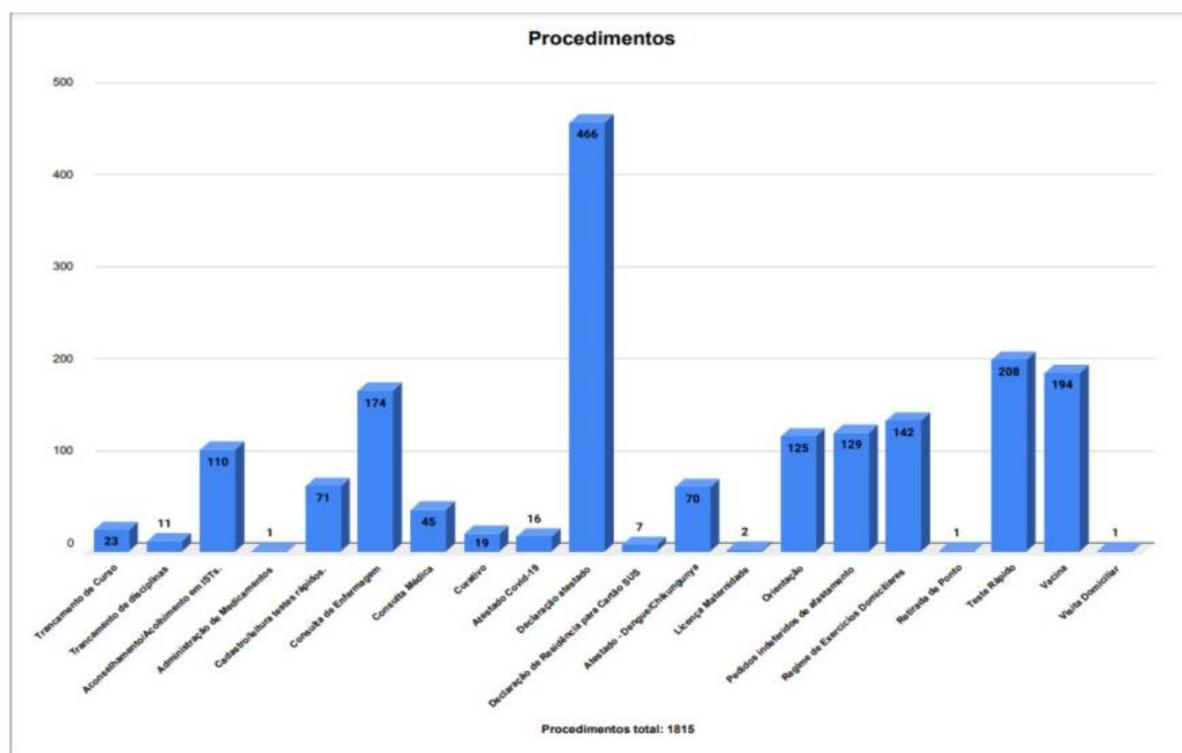
Testes para doenças sexualmente transmissíveis até consultas médicas, consultas de enfermagem e encaminhamentos administrativos como abertura de processos para trancamentos de curso ou trancamento de disciplinas e emissão de declaração de entrega de atestados para outros afastamentos por motivo de saúde (DEAS/UNILA, 2023, p. 2).

**Figura 12 - Procedimientos realizados por el DEAS durante el 2022 (de enero a octubre)**



Fuente: DEAS/UNILA, 2022, p. 2

**Figura 13 - Procedimientos realizados por el DEAS durante el 2023**



Fuente: DEAS/UNILA, 2023, p. 4

De las figuras anteriores, obsérvese que del total de procedimientos la mayoría corresponde al proceso administrativo de emisión de declaración de atestado, siendo 397 (29,2% del total de procedimientos) en el 2022 y 466 (25,7% del total de procedimientos) en el 2023; seguido por los procedimientos de test rápido, siendo 308 (22,7% del total de procedimientos) en el 2022 y 208 (11,5% del total de procedimientos) en el 2023. Y, particularmente, en el 2023 se aplicaron 194 vacunas, ello porque se trató de una campaña de vacunación promovida por el Programa de Maestría en Salud Pública de la UNIOESTE.

Nótese también que, son pocas las atenciones médicas (43) y de enfermería (32) que se dieron durante el 2022; y, 45 atenciones médicas y 174 de enfermería durante el 2023. Cabe resaltar que en el año 2022 parte de las actividades del DEAS fueron realizadas de forma remota, con estudiantes que aún no estaban presencialmente en la ciudad. Aun así, representan poco respecto al total de procedimientos, en conjunto las atenciones médicas y de enfermería representaron 5,5% en el 2022 y 12% en el 2023. El entendimiento de esta parte es fundamental ya

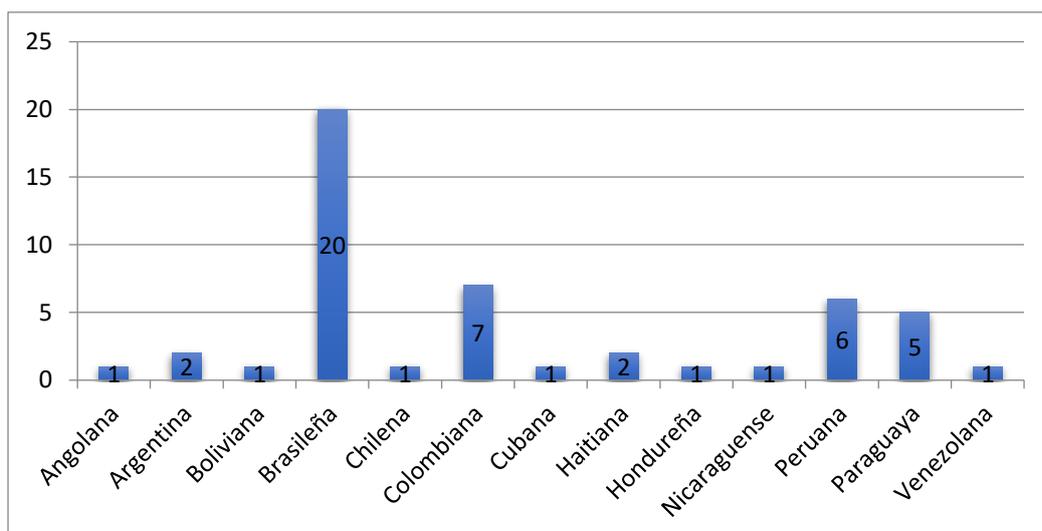
que el PNAES contempla atención a la salud del estudiante y ello puede ser entendido y aplicado de forma diferente en cada universidad y es este el foco de nuestro estudio, pues los reclamos constantes de los estudiantes hacen referencia a la poca oferta de consultas médicas/de enfermería o interacción directa con el personal de salud del DEAS.

#### 4.2.2 Problemas detectados y reclamos de los estudiantes

Como visto anteriormente, la creación del DEAS se dio con la finalidad de auxiliar las demandas sanitarias de los estudiantes. Sin embargo, el DEAS tiene funciones limitadas respecto a los temas sanitarios. La base de su actuación se centra en la educación en salud, con el intuito de promover y desarrollar acciones y actividades en el campo de la salud que conlleven a la mejoría de la calidad de vida de los estudiantes.

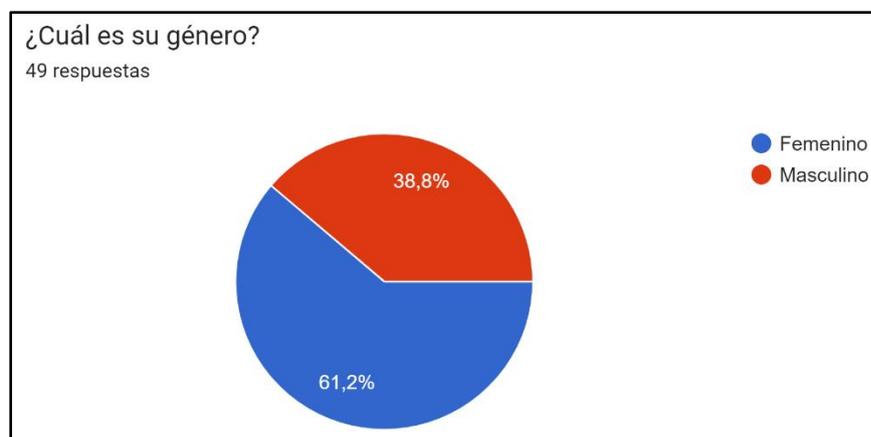
Sin embargo, la comunidad estudiantil unilera no siente acogida sus demandas en lo que se refiere a atención de salud, ello se evidencia en los constantes pronunciamientos que realizan mediante las redes sociales de la comunidad estudiantil. Razón por la cual, realizamos una encuesta on-line para entender los motivos y demandas de los estudiantes de graduación de la UNILA.

En la encuesta realizada a los estudiantes (via *Google forms*), de una población de 49 estudiantes que respondieron el formulario 41% de ellos indicaron ser de nacionalidad brasileña y 59% de ellos representan a los estudiantes extranjeros, distribuidos de la siguiente forma:

**Figura 14 - Distribución de los estudiantes unileros según su nacionalidad, 2023**

Fuente: elaboración propia, 2023

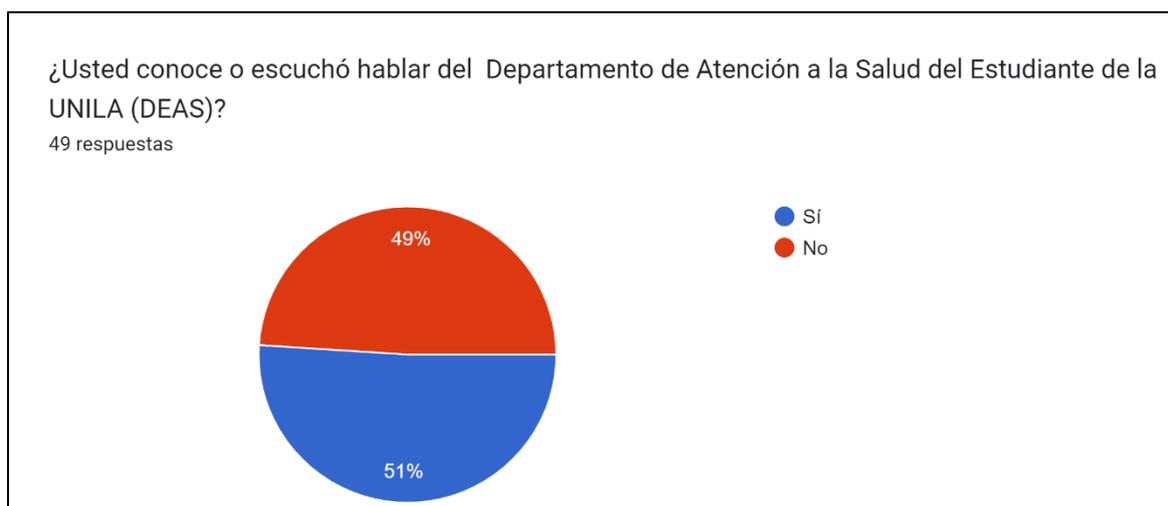
Respecto al sexo de los encuestados (Figura 15), 61,2% corresponde al sexo femenino y 38,8 al sexo masculino. Ello es compatible con el informe del DEAS (2023), en donde se evidencia que son más las mujeres que buscan atención de salud y las que más se preocupan por los cuidados sanitarios.

**Figura 15 - Distribución de los estudiantes unileros, participantes de la encuesta, según sexo, 2023**

Fuente: elaboración propia, 2023

Una pregunta que estuvo incluida en nuestra encuesta y que nos llamó la atención para nuestro análisis fue: ¿Conoces el DEAS? (Figura 16)

**Figura 16 - Conocimiento sobre la existencia del DEAS, 2023**



Fuente: elaboración propia, 2023

De la anterior figura, lo que llamó nuestra atención fue saber que casi la mitad de estudiantes no conocen, ni escucharon hablar del DEAS. Ello puede ser un indicador a ser trabajado para buscar acoger a más número de estudiantes que necesitan de atención y, a veces, no saben a dónde acudir.

Otra de las preguntas tiene que ver con la atención efectiva, si alguna vez buscaron atención y cuál fue el motivo (Figura 17).

**Figura 17 - ¿Cuál fue el motivo de su búsqueda por atención?**



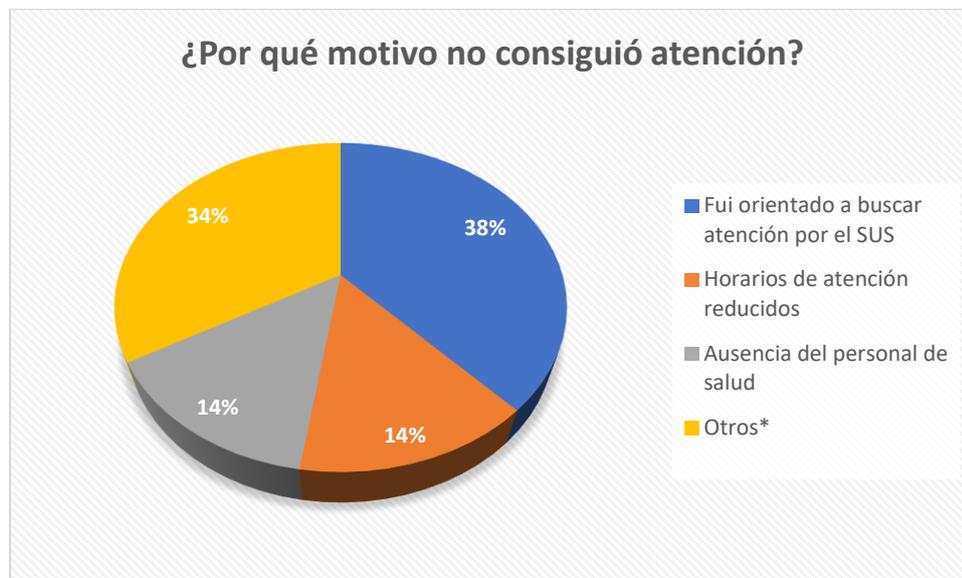
Fuente: elaboración propia, 2023

El 55,1% respondió que no logró buscar atención porque no sabían de la existencia del DEAS; el 14,3% respondió que acudieron al servicio del DEAS,

pero no consiguieron ser atendidos.

La siguiente figura muestra algunas de las razones por las que las personas que acudieron al DEAS no encontraron atención (Figura 18):

**Figura 18** - ¿Por qué motivo no consiguió atención?



Fuente: elaboración propia, 2023

(\*) Otros: No busqué atención, no sabía que existía el DEAS, no tenía conocimiento del departamento, nunca supe de este servicio de la universidad.

De lo anterior, el 38% refirió que acudió al DEAS, pero que fue orientado a buscar atención por el SUS; el 14% indicó que los horarios de atención del departamento eran muy reducidos y que cuando llegaban a buscar atención, el local ya estaba cerrado o aún no estaba abierto, el 14% indicó que cuando acudían a buscar atención no estaba el personal de salud y el otro 14% fueron respuestas que tenían relación con el desconocimiento de la existencia del DEAS.

Por último, en la parte final de la encuesta dejamos una caja para comentarios libres, de los cuales 15 estudiantes comentaron lo siguiente (Figura 19):

**Figura 19 - Comentarios de los estudiantes en la encuesta realizada, 2023**

Si desea dejarnos algún comentario respecto al tema, puede hacerlo a continuación...

15 respuestas

Não conheço esse espaço. E quando preciso busco o SUS.

El Departamento de Salud necessita más divulgación y más horarios que sean flexibles para los estudiantes. Además, podría tener más médicos de la graduación disponibles para asistencia.

Como mencioné no sabía que existía el departamento

A unidade nunca tem medicamentos de nenhum tipo

Nunca necesite usar el servicio, pero las veces que pasé por ahí nunca ví algún personal médico

Precisa urgentemente de uma unidade do DEAS no campus JU

NO SABIA NADA NADA del DEAS

Falta de informação pelo DEAS, quais serviços posso buscas, onde buscar, quando buscar. Além disso para quem trabalha durante o dia é difícil buscar em horário comercial.

No conozco el DEAS

Precisa ter um gabinete de apoio para Saúde Mental com mais ferramentas.

Como estudante de saúde acho que a orientação para atendimento no SUS é o correto mas no caso dos estudantes estrangeiro, refugiados e indígenas com maior vulnerabilidade por causa da linguagem, a diferencia cultural e pelas condições socioeconomicas é muito fraca essa resposta. Acho que existir outros canais de comunicação do DEAS- alunos. Por outro lado achei otimos profissionais no DEAS, mas descoheço do trabalho que fazem.

Já ouvi falar do atendimento, mas nunca precisei buscar o atendimento

mas informação, palestra coletivo, fala saúde indígena e outro

Yo busqué atención en el JU y no sentí una solución a mi situación. Estuve presente en otra situación emergencial de una compañera haitiana dentro de clases igual en el JU y no hubo asistencia por parte de la universidad, se tuvo que llamar a la ambulancia...

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas vía *Google forms*, 2023

De lo anterior, llama la atención los comentarios referentes al conocimiento sobre la existencia del departamento, locales y horarios de atención, ausencia de profesionales de salud y abastecimiento de medicamentos. Si bien, la asistencia estudiantil abarca diversas áreas de acción es importante resaltar que el tema de la salud en estos tiempos es de vital importancia. Por ello, creemos que el tema de la promoción y prevención de la salud debe ser más reforzada con fines a alcanzar mayor público objetivo.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

El presente trabajo se orientó a analizar la política de asistencia estudiantil en salud de la UNILA. Para ello, se realizaron entrevistas con los gestores responsables por su implementación y una encuesta on-line con los estudiantes de graduación, quienes son los receptores de la política.

Nuestro trabajo se dividió en tres tópicos, en un primer momento fue necesaria una revisión teórica acerca de las políticas públicas, a partir de algunos de los principales autores de este campo del conocimiento, para entender como es el ciclo de las políticas frente a un problema público y, para nuestro caso, entender cómo se da la implementación de una política pública. Los autores estudiados nos brindaron un enfoque amplio para el entendimiento de las ideas y actores detrás de los procesos decisorios. Considerar ello en nuestro estudio es fundamental porque, así como cada universidad es autónoma para implementar las acciones del PNAES, también es fundamental considerar el perfil de los gestores responsables por la implementación de la política.

En un segundo momento, abordamos el tópico sobre el PNAES, en donde describimos el contexto de su creación, sus lineamientos, objetivos y líneas de acción. Estudiar la política de asistencia estudiantil fue fundamental para el entendimiento de cómo debe ser su ejecución en cada institución, pues brinda directrices de implementación de acuerdo a normativas específicas. Y, en el tercer tópico abordamos la implementación del PNAES en la UNILA y, lo que refiere a la asistencia estudiantil en salud, su ejecución por medio del DEAS.

A partir de nuestro análisis pudimos constatar que la atención a la salud del estudiante es un asunto que no es de prioridad y no se encuentra entre los temas relevantes a ser atendido por los gestores, ello pudo ser constatado en la entrevista con la actual Pro-Rectora de la PRAE, quien mencionó que, por particularidades de la UNILA, las áreas que más se priorizan son alojamiento y alimentación. Así también, no existe un repase presupuestario específico para el DEAS y que si se diera algún gasto se considera en la categoría “otros gastos”. Ello puede evidenciarse en la falta de más servicios que podrían ser ofertados por el Departamento de Salud de la universidad (DEAS).

Si bien, el DEAS es un departamento enfocado en acciones preventivo – promocionales, no pudimos constatar ni verificar acciones relevantes que se hayan desarrollado dentro de tal contexto. Al contrario, parece que el departamento tiene un enfoque más administrativo, pues de acuerdo a los informes anuales hay más declaraciones de atestado que consultas médicas o de enfermería. Es de resaltar que, la mayoría de la comunidad estudiantil desconoce la existencia del DEAS, ello puede obedecer a la falta de publicidad o de campañas sanitarias, lo que encajaría en las actividades promocionales.

También, respecto a la gestión de la información, creemos que hace falta el desarrollo de una plataforma informática que organice los datos y las actividades del DEAS, porque el actual *site* del departamento solo ofrece informaciones de contacto, algunas normativas y tutoriales. Nuestra propuesta es hacer uso del *Benchmarking* para, a partir de otra experiencia, mejorar la oferta de servicios del departamento. Creemos que mejorando lo que se tiene se puede generar algún cambio que impacte positivamente en la comunidad estudiantil.

Otra de nuestras propuestas, a partir de nuestro análisis, es que se creen cooperaciones intersectoriales e interinstitucionales. Las cooperaciones intersectoriales entre la PRAE y la PROGRAD para viabilizar que estudiantes del curso de medicina realicen algún tipo de pasantía en el departamento, de modo tal que se amplíe la atención y se aumente la oferta de servicios. Y las cooperaciones interinstitucionales entre la PRAE/UNILA y otros entes interesados, como la facultad de Enfermería de UNIOESTE y la Secretaría de Salud del Municipio de Foz do Iguaçu.

Así, un desafío importante para la construcción de las actividades desarrolladas por el DEAS es mirar el punto de intersección entre salud y educación, pues no es lo mismo ser un hospital o una unidad de salud exclusiva, que un departamento de salud dentro de un campus universitario. Que, sin embargo, se propone alcanzar los objetivos básicos de atención de una asistencia de salud oportuna y de calidad.

En tiempos pos-pandémicos de mucha ansiedad y de poca tolerancia al sufrimiento y malestar del estudiante, presentar una propuesta que vise mejorar la política sanitaria de asistencia estudiantil se torna fundamental. Tener como horizonte

la noción de que los estudiantes atraviesan diversos desafíos durante su trayectoria académica, más aún aquellos en situación de vulnerabilidad social, económica y de salud (física y mental). Es necesario considerar tales desafíos para disminuir las tasas de abandono estudiantil, de bajo rendimiento académico y de complicaciones relacionadas con la salud de los estudiantes.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, Regiane da Silva; NASCIMENTO, Sara Diniz. Diagnóstico situacional da política de assistência estudantil no âmbito do Instituto Federal do Maranhão: estudo de caso nos Campi Buriticupu e Centro Histórico. In: Anais... **Congresso de Pesquisa e Inovação da Rede Norte Nordeste de Educação Tecnológica, Maceió: IFAL, 2010**. Disponível em: <<http://connepi.ifal.edu.br/ocs/index.php/connepi/CONNEPI2010/paper/view/336>>. Acesso em: 28 nov. 2023.
- BARBOSA, Roseane de Almeida. **A assistência ao estudante da residência universitária da UFPB**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2009.
- BRASIL. Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o **Programa Nacional de Assistência Estudantil — PNAES**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2023.
- BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007a. **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI**, Brasília, DF, abr., 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm). Acesso em: 27 nov. 2023.
- BRASIL. Portaria Normativa n. 39, de 12 de dezembro de 2007b. **Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil — PNAES**. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria\\_pnaes.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf). Acesso em: 28 nov. 2023.
- BRASIL. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2023.
- BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 03 dez. 2023.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2023.
- BRASIL. Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. **Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2023.
- BRASIL. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. **Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm)>. Acesso em: 15 nov.

2023.

**BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946.**

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/\\_constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/_constituicao46.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2023.

**BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.**

Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em:  
6 dic. 2023.

BRASIL. Decreto n. 19.851, de 11 de abril de 1931. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. Disponível em:  
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

DEPARTAMENTO de Atendimento à Saúde do Estudante – DEAS/PRAE/UNILA.  
**Relatório anual 2023.** Disponível em: <https://portal.unila.edu.br/prae/assistencia-estudantil/atendimento/RelatorioAnualDEAS.Oficial2023.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2024.

DEPARTAMENTO de Atendimento à Saúde do Estudante – DEAS/PRAE/UNILA.  
**Relatório de atividades (janeiro a outubro de 2022).** Disponível em:  
<https://portal.unila.edu.br/prae/arquivos/RELATRIODEATIVIDADESDEPARTAMENTODEATENDIMENTOSADEDOESTUDANTEDEAS1.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2024.

DYE, T. **Understanding Public Policy.** Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, *on line*. n.1, v. 4, jun. 2010.

HALL, R. y TAYLOR, P. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, *on line*, n.58, p.193-223, 2003.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy cycle and Policy subsystems.** Oxford: Oxford University Press, 1995.

HOWLETT, M; RAMESH, M.; PERL. A. **A Política Pública: Seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IMPERATORI, T. K. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Rev. Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 129, p. 285-303, maio/ago., 2017.  
Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n129/0101-6628-sssoc-129-0285.pdf>. Acesso em: 22 oct. 2023.

- JOBERT, B. y MULLER, P. **L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes**. Paris: Presses Universitaires de France (PUF), 1987.
- KINGDON, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. New York: – Coletânea, v. 1. 2007.
- LENOIR, R. Objeto sociológico y problema social. In: CHAMPAGNE, P. et. Al. **Iniciación a la Práctica Sociológica**. CDM: Siglo Veintiuno Editores, 1993.
- MAJONE, G.; QUADE, E.S. (eds.). **Pitfalls of Analysis**. London: John Wiley and Sons, 1980.
- MARQUES, E., Faria, C. **A política pública como campo multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.
- MCGREGOR, Jr. Orígenes y tendencias del análisis de las políticas públicas. **Política y Sociedad**. Madrid. 1989.
- MINISTERIO da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU). **Relatório Consolidado PNAES. Secretaria Federal de Controle Interno**. 2017.  
Disponível em: <  
[https://dds.dac.unb.br/images/relatorios/Relatorio\\_Preliminar\\_Consolidado\\_PNAES\\_2017.pdf](https://dds.dac.unb.br/images/relatorios/Relatorio_Preliminar_Consolidado_PNAES_2017.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2023.
- MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das Políticas Públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.
- OLAVARRIA, M. Conceptos básicos en el análisis de Políticas Públicas. **Documento de Trabajo**, Santiago, n.11, dic. 2007.
- PRÓ-REITORIA de Assuntos Estudantis (PRAE). **Relação de editais - PRAE**. 2024.  
Disponível em:  
[https://documentos.unila.edu.br/?combine=&field\\_tipo\\_tid=All&field\\_\\_rg\\_o\\_respons\\_vel\\_tid=279&field\\_errata\\_value=All](https://documentos.unila.edu.br/?combine=&field_tipo_tid=All&field__rg_o_respons_vel_tid=279&field_errata_value=All). Acesso em: 04 fev. 2024.
- PRÓ-REITORIA de Assuntos Estudantis (PRAE). **Organograma PRAE**. 2023.  
Disponível em: <https://portal.unila.edu.br/prae/arquivos/imagens/organograma-prae.png>. Acesso em: 04 fev. 2024.
- PRÓ-REITORIA de Assuntos Estudantis (PRAE). **Editais Nº 29 / 2022 / PRAE – Inscrição nos auxílios estudantis para calouros 2022 - Ingressantes SISU e vagas remanescentes. 2022**. Disponível em:  
[https://documentos.unila.edu.br/system/tdf/arquivos/editais/edital\\_ampla\\_concorrencia\\_2022\\_autenticada.pdf?file=1&type=node&id=10678&force=](https://documentos.unila.edu.br/system/tdf/arquivos/editais/edital_ampla_concorrencia_2022_autenticada.pdf?file=1&type=node&id=10678&force=). Acesso em: 02 fev. 2024.
- PRÓ-REITORIA de Assuntos Estudantis (PRAE). **Relatório de anual de atividades – 2020**. 2021. Disponível em:  
<https://portal.unila.edu.br/prae/arquivos/relatorioanualdeatividades2020.pdf>.

Acceso en: 02 fev. 2024.

PRÓ-REITORIA de Assuntos Estudantis (PRAE). **Relatório de anual de atividades junho dezembro de 2019**. 2019. Disponible en: <https://portal.unila.edu.br/prae/arquivos/finalRELATRIOANUALDEATIVIDADES20191.pdf>. Acceso en: 02 fev. 2024.

PRÓ-REITORIA de Assuntos Estudantis (PRAE). **Retrato Panorâmico do corpo discente da Unila – Estudo PRAE N°1/2014**. 2014. Disponible en: <https://portal.unila.edu.br/prae/arquivos/retrato-panoramico-do-corpo-discente-da-unila.pdf>. Acceso en: 06 fev. 2024.

RUA, M. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências de Administração, 2009.

SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SJOBLOM, G. Problemi e soluzioni in política. **Rivista Italiana di Scienza Política**. v. 14, n. 1, p. 41-85, 1984.

SILVEIRA, D.T.; CÓRDOVA, F.P. A pesquisa científica. In: GERHARDT, T.E.; SILVEIRA, D.T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009. p. 31-42.

SOUSA, Livia Mesquita de. **Significados e sentidos das casas estudantis: um estudo com jovens universitários**. Dissertação (Mestrado em Psicologia) — Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2005.

SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

UNIVERSIDADE Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). **Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis | PRAE**. 2024. Disponible en: <https://portal.unila.edu.br/prae>. Acceso en: 04 fev. 2024.

VASCONCELOS, Natália. Programa Nacional de Assistência Estudantil: uma análise da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil. **Revista da Católica**, Uberlândia, v. 2, n. 3, p. 399-411, 2010.

## APÊNDICES

**APÊNDICE A – CUESTIONARIO DE ENTREVISTA A LOS GESTORES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE ASISTENCIA ESTUDIANTIL DE LA UNILA (2023)**

**ENTREVISTA**

Antes de nada, me gustaría agradecer su disponibilidad y presentarme, soy Jhomelin Flores Bordais, soy estudiante del 9° semestre del curso de Administración Pública y Políticas Públicas. Actualmente me encuentro elaborando mi Trabajo de Conclusión de Curso y la presente entrevista tiene como objetivo recopilar información para el análisis de mi objeto de estudio: Análisis de la política de asistencia estudiantil en salud de la UNILA y el accionar del DEAS frente a los desafíos sanitarios de la comunidad estudiantil.

Fecha de la entrevista:

Hora de inicio:

Hora de término:

Lugar de la entrevista:

**PREGUNTAS**

**I. Pró-reitora da PRAE**

1. No tempo, como foi variando os recursos repassados pelo PNAES? Quero dizer, se a dotação do orçamento teve um aumento no tempo? Ou houve uma diminuição?
2. Sobre o orçamento para o atuar da PRAE, os recursos são só do PNAES ou também intervém algum outro ente da própria universidade?
3. Sobre as áreas de atuação da PRAE, como é a escolha dos recursos para cada área? Exemplo: quanto % do orçamento é destinado para moradia, alimentação, saúde, etc.
4. Como é tratado ou percebido o assunto da atenção à saúde do estudante?
  - a. Existe um real compromisso com a saúde do estudante?
  - b. Considera que es viável e possível pensar em ampliar o DEAS (espaço físico e funções)?
5. Quais são os mecanismos de controle interno da PRAE para avaliação do impacto da política na instituição?
6. Existem relatórios que detalhem as atividades da PRAE? Quantidade de beneficiários (por sexo, idade, nacionalidade) total y por modalidade

(alimentação, moradia, creche, etc), destino desses recursos por área de atuação, e outras informações importantes?

7. Quais considera você que são os principais desafios para a PRAE

## II. **Responsável da Divisão de Administração e Finanças (DIAF) da PRAE**

Partindo de que a PRAE é o setor responsável pela implementação da política de assistência estudantil na Unila. Gostaria de perguntar questões específicas referentes a Gestão dos recursos do PNAES repassados para instituição.

1. Sobre as áreas de atuação da PRAE, como é a escolha dos recursos para cada área? Exemplo: quanto % do orçamento é destinado para moradia, alimentação, saúde, etc.
2. Sobre a área da saúde, do DEAS, como são repassados os recursos para o departamento? Vocês são os responsáveis pelas aquisições de equipos e insumos para o departamento?
3. Quais são os mecanismos de controle interno da divisão de finanças para avaliação do impacto da política (de forma geral, política de assistência estudantil) na instituição.
4. Quais seriam os principais desafios para a área que você é responsável (exemplo: demora nos pagamentos dos auxílios estudantis)
5. Existem relatórios que detalhem o orçamento mensal, o destino desses recursos por área de atuação, e outras informações importantes?

## III. **Chefe do Departamento de Atendimento à Saúde (DEAS)**

### a. *Recursos humanos e infraestrutura*

1. ¿Cuántas sedes tiene el DEAS para atención a los estudiantes?
2. ¿Cuántas personas trabajan en el DEAS?
3. ¿Cuáles son sus funciones?
4. ¿La infraestructura actual del DEAS es adecuada para ofrecer atención de salud al estudiante?
5. ¿Cuentan con los materiales y equipos necesarios para las atenciones?

### b. *Demandas estudiantiles*

6. ¿Cuáles son las principales demandas de los estudiantes?
7. ¿Qué tipo de demandas son atendidas?
8. ¿Qué sucede con las demandas que no se consiguen atender?

9. ¿Por medio del DEAS es posible derivar los casos de emergencia al puesto de salud o al UPA?

c. DATOS Y REGISTROS DEL DEAS

10. ¿Existen registros de las atenciones a los estudiantes? Si sí, ¿es posible acceder a esa información?

10.1 ¿Cuál es el número mensual de atenciones? (género, edad, brasileño o extranjero)

10.2 Número de derivaciones

10.3 Otros datos cuantificables

## **APÉNDICE B – CUESTIONARIO ON-LINE DIRIGIDO A LOS ESTUDIANTES DE GRADUACIÓN (2023)**

### **CUIDADO DE LA SALUD DEL ESTUDIANTE UNILERO**

Mi nombre es Jhomelin F. Bordais, soy estudiante del 9° semestre del curso de Administración Pública y Políticas Públicas. Actualmente me encuentro elaborando mi Trabajo de Conclusión de Curso y la presente encuesta tiene como objetivo recopilar información para el análisis de mi objeto de estudio: Análisis de la política de asistencia estudiantil en salud de la UNILA y el accionar del DEAS frente a los desafíos sanitarios de la comunidad estudiantil.

El DEAS es el Departamento de Atención a la Salud del Estudiante de la UNILA y está situado en el PTI (Bloco 3, Espaço 2). El DEAS es el órgano encargado de recepcionar las demandas estudiantiles referentes a este tema. Mas, posee funciones limitadas y se enfoca al cuidado de la salud en el ámbito preventivo-promocional.

1. ¿Cuál es su género? \*

*Marca solo un óvalo.*

- Femenino
- Masculino
- Otro: \_\_\_\_\_

2. ¿Cuál es su nacionalidad? \*

\_\_\_\_\_

3. ¿Cuántos años tiene? \*

*Marca solo un óvalo.*

- Menos de 20 años
- De 20 a 25 años
- De 26 a 30 años
- De 31 a 35 años
- Más de 35 años

4. Usted es estudiante de ... \*

*Marca solo un óvalo.*

- Graduación
- Posgraduación

5. ¿Usted conoce o escuchó hablar del Departamento de Atención a la Salud del Estudiante de la UNILA (DEAS)? \*

*Marca solo un óvalo.*

- Sí
- No

6. Si sí, ¿Fue atendido alguna vez?

*Marca solo un óvalo.*

- Sí
- No

7. ¿Cuál fue el motivo de su búsqueda por atención? \*

*Marca solo un óvalo.*

- Orientaciones respecto al cuidado de la salud
- Curaciones (curativos)
- Control de signos vitales (aferição de sinais vitais)
- Test rápido (Sífilis, HIV e Hepatites B e C)
- Administración de medicamentos
- Vacunas
- No conseguí atención
- No se aplica
- Otro: \_\_\_\_\_

8. ¿Por qué motivo no consiguió atención?

*Marca solo un óvalo.*

- Horarios de atendimento
- Ausencia del personal de salud
- Fui orientado a buscar atención por el SUS
- Otro: \_\_\_\_\_

9. Si usted consiguió atención ¿Qué profesional atendió su demanda?

*Selecciona todos los que correspondan.*

- Enfermera
- Médico
- Auxiliar de enfermería
- Otro: \_\_\_\_\_

10. ¿Su demanda logró ser resuelta?

*Marca solo un óvalo.*

- Sí
- No

11. En una escala del 1 al 5 ¿Cómo calificarías la atención recibida por el DEAS?

*Marca solo un óvalo.*

Insatisfecho

1

2

3

4

5

Muy satisfecho

12. Si desea dejarnos algún comentario respecto al tema, puede hacerlo a continuación...

---

---

---

---

---

Este contenido no ha sido creado ni aprobado por Google.

Google Formularios