

MECANISMOS DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ASISTENCIA ESTUDIANTIL UTILIZADOS POR LAS UNIVERSIDADES FEDERALES CON BASE EN PNAES

MECANISMOS DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL UTILIZADOS PELAS UNIVERSIDADES FEDERAIS A PARTIR DO PNAES

EVALUATION MECHANISMS OF STUDENT ASSISTANCE POLICIES USED BY FEDERAL UNIVERSITIES BASED ON PNAES



Luciana Sampaio da SILVA¹
e-mail: lusampaio@hotmail.com



Rogério da Silva NUNES²
e-mail: rogerio.sn@ufsc.br



Andressa Sasaki Vasques PACHECO³
e-mail: andressa.pacheco@ufsc.br

Cómo hacer referencia a este artículo:

SILVA, L. S.; NUNES, R. S.; PACHECO, A. S. V. Mecanismos de evaluación de las políticas de asistencia estudiantil utilizados por las Universidades Federales con base en PNAES. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 18, n. 00, e023116, 2023. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v18i00.16708>



| **Enviado en:** 25/04/2022
| **Revisiones requeridas el:** 28/03/2023
| **Aprobado el:** 12/05/2023
| **Publicado el:** 01/12/2023

Editor: Prof. Dr. José Luís Bizelli

Editor Adjunto Ejecutivo: Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

¹ Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis – SC – Brasil. Maestría en Administración Universitaria.

² Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis – SC – Brasil. Profesor de la Maestría Profesional en Administración Universitaria. Doctorado en Administración de Empresas (USP).

³ Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis – SC – Brasil. Profesora del Departamento de Ciencias de la Administración. Doctorado en Ingeniería y Gestión del Conocimiento (UFSC).

RESUMEN: Las universidades federales desarrollan políticas públicas direccionadas para la asistencia estudiantil. El Decreto N.º 7.234, de 19 de Julio de 2010, instituye el Programa Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES) y, entre los requisitos exigidos en el Decreto, se establece que las universidades deben establecer mecanismos de evaluación del programa. El objetivo de esta investigación es responder la siguiente cuestión: ¿Cuáles son los mecanismos de evaluación de las políticas de asistencia estudiantil utilizados por las universidades federales con base en PNAES? Para responder esta pregunta, se describen los mecanismos de evaluación utilizados por 10 universidades federales de Brasil. La metodología consiste en un estudio de caso, con aplicación de un cuestionario y un análisis descriptivo de las respuestas, utilizando un enfoque cualitativo. Los resultados de la investigación apuntan para la utilización de mecanismos de evaluación propios del PNAES, con similitud de indicadores como el análisis del rendimiento académico, retención, evasión y aplicación de cuestionario.

PALABRAS CLAVE: Asistencia estudiantil. Evaluación. PNAES.

RESUMO: As universidades federais desenvolvem políticas públicas voltadas para a assistência estudantil. O Decreto n.º. 7.234, de 19 de julho de 2010, institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e, entre os requisitos exigidos no Decreto, consta que as universidades devem fixar mecanismos de avaliação do programa. O objetivo desta pesquisa é responder a seguinte questão: quais são os mecanismos de avaliação das políticas de assistência estudantil utilizados pelas universidades federais a partir do PNAES? Para atender essa pergunta, descrevem-se os mecanismos de avaliação utilizados por 10 universidades federais do Brasil. A metodologia envolve um estudo de caso, com aplicação de questionário e uma análise descritiva das respostas, de abordagem qualitativa. Os resultados da pesquisa apontam para a utilização de mecanismos próprios de avaliação do PNAES, com a similaridade de indicadores como análise do desempenho acadêmico, retenção, evasão e aplicação de questionário.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência estudantil. Avaliação. PNAES.

ABSTRACT: Federal universities develop public policies aiming student assistance. Decree no. 7.234, of July 19th, 2010, institutes the Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) and, among the requirements demanded by the Decree, it is stated that universities must set evaluation mechanisms of the program. The aim of this research is to answer the following question: what are the evaluation mechanisms of the student assistance policies used by the federal universities based on PNAES? To answer this question, the evaluation mechanisms used by 10 federal universities of Brazil are described. The methodology involves a case study, with the application of a questionnaire and a descriptive analysis of the answers, using a qualitative approach. The research results point to the use of PNAES own evaluation mechanisms, with the similarity of indicators as academic performance analysis, retention, evasion and questionnaire application.

KEYWORDS: Student assistance. Evaluation. PNAES.

Introducción

La preocupación por el área de la asistencia estudiantil en las universidades ha sido un punto culminante nacional. La democratización de la educación superior se hace necesaria, dada la incorporación de estudiantes de familias de bajos ingresos, brindándoles acceso y permanencia en la universidad. Como resultado de estas discusiones, surge el Programa Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES) como una propuesta para reducir los efectos de las desigualdades sociales (FONAPRACE, 2012).

El reto para los gestores se hace evidente, especialmente en lo que respecta a la evaluación de las políticas de asistencia a los estudiantes. Para Lima y Ferreira (2016, p. 11, nuestra traducción), "la evaluación de políticas y programas sociales cobra relevancia para la planificación y gestión gubernamental". Por lo tanto, es necesario evaluar el programa.

La relevancia de esta investigación radica en la información que proporciona sobre lo que, de hecho, evalúan las universidades en sus acciones de asistencia estudiantil. Para apoyar el tema, el desarrollo abarca la historia de la asistencia estudiantil, sus conceptos y la evaluación de las políticas de asistencia estudiantil, a partir del PNAES.

La bibliografía muestra que la reglamentación de la asistencia a los estudiantes en la educación superior se basa en el Decreto No. 7234, del 19 de julio de 2010, por la cual se crea el PNAES. El objetivo del programa es ampliar las condiciones para que los jóvenes permanezcan en la educación superior pública federal. El artículo 5, inciso II, establece que las instituciones federales deben establecer mecanismos de evaluación del programa (BRASIL, 2010).

El interés en el tema surge de que existe un vacío en el Decreto, ya que determina que las universidades evalúan el programa, sin embargo, no informa qué evaluar, qué periodicidad o cómo se debe llevar a cabo el proceso de evaluación. Es decir, no existe una propuesta, sugerencia de metodología o mecanismos de evaluación de las acciones de asistencia estudiantil.

El objetivo de este trabajo es responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son los mecanismos de evaluación de las políticas de asistencia estudiantil utilizados por las universidades federales, con base en el PNAES? Para responder a esta pregunta, se adopta un estudio de caso. Se realiza un análisis descriptivo de las respuestas enviadas por los sectores de atención al estudiante de las 10 universidades federales de Brasil, describiendo sus procesos de evaluación.

Las consideraciones del estudio proporcionan información sobre las herramientas que utilizan las instituciones para evaluar sus políticas de asistencia estudiantil. Finalmente, el estudio puede ayudar a otras universidades que no cuentan con un proceso de evaluación sistematizado o servir de parámetro para las que ya lo tienen.

Breve historia de la asistencia estudiantil

Según Imperatori (2017, p. 285, nuestra traducción), "[...] Las acciones de asistencia a los estudiantes se remontan a la década de 1930, con programas de alimentación y alojamiento universitario". Durante este período, el gobierno de Getúlio Vargas marcó un hito en las políticas sociales y comenzó a reconocer la educación como un derecho público regulado por el Estado (VASCONCELOS, 2010). Al mismo tiempo que Vargas, se creó la Ley Orgánica de Educación Superior mediante el Decreto 19.851/1931, que establece en su artículo 100, § 4, que:

Las medidas de bienestar y beneficencia se extenderán a los cuerpos estudiantiles de los institutos universitarios, e incluirán becas, destinadas a apoyar a los estudiantes que se sabe que son pobres, que son recomendados, por su aplicación e inteligencia, a la ayuda instituida (BRASIL, 1931, nuestra traducción).

Esta ley fue incorporada a la Constitución de 1934, que garantizaba la asistencia a los estudiantes. El artículo 157 establece que la Unión, los Estados y el Distrito Federal reservarán una parte de sus bienes territoriales para la formación de sus respectivos fondos educativos. El párrafo 2, a su vez, establece que "parte de los mismos fondos se aplicarán para ayudar a los estudiantes necesitados, a través de la provisión de útiles escolares gratuitos, becas, alimentos, asistencia dental y asistencial" (BRASIL, 1934, nuestra traducción). En la década de 1940, la asistencia estudiantil se extendió a todos los niveles educativos, permaneciendo presente en la Constitución de 1946. El artículo 172 de dicha Constitución establece que "[...] Cada sistema educativo debe contar con servicios de asistencia educativa que garanticen que los estudiantes necesitados puedan alcanzar la eficiencia escolar" (BRASIL, 1946, nuestra traducción).

Posteriormente, la descentralización de la educación superior fue el aspecto que abarcó la Ley de Lineamientos y Bases de la Educación Nacional (LDB), vigente desde 1961 (Ley N° 4.024). Esta ley presenta un título específico para abordar la asistencia escolar, tratándola como un derecho de los estudiantes. En su artículo 90 se señala que "En cooperación o no con otros organismos, corresponde a los sistemas educativos, técnica y administrativamente,

proporcionar, orientar, supervisar y estimular los servicios de asistencia social, médico-odontológica y de enfermería a los estudiantes" (BRASIL, 1961, nuestra traducción).

Sin embargo, en 1996, la versión actualizada de la LDB destacó la importancia de la permanencia de los estudiantes. En su inciso I, artículo 3, se destaca que "la educación se impartirá con base en los siguientes principios: igualdad de condiciones de acceso y permanencia en la escuela" (BRASIL, 1996). A lo largo de los años, la asistencia estudiantil en la educación superior se ha convertido en un tema relevante en la agenda del gobierno, impulsado por el aumento de los compromisos en nombre de la democratización de la educación y la garantía de derechos (MACHADO; PAN, 2016).

A partir de 1984 comenzaron a reunirse los Prorectores de Asuntos Comunitarios y Estudiantiles de la IFES preocupados por las políticas de promoción y apoyo a los estudiantes, con el objetivo de su permanencia en las universidades dentro de las condiciones mínimas necesarias para una enseñanza de calidad. En 1987, en Manaus/AM, se creó el Foro Nacional de Asuntos Estudiantiles y Comunitarios, que pasó a llamarse Foro Nacional de Prorectores de Asuntos Comunitarios y Estudiantiles (FONAPRACE, 2012).

Al enumerar sus aspiraciones, se presenta que el objetivo general de FONAPRACE (2012, p. 68, nuestra traducción) es "[...] garantizar el acceso, permanencia y culminación del curso de los estudiantes de IFES, desde la perspectiva de la inclusión social, la ampliación de la formación, la producción de conocimiento, la mejora del rendimiento académico y la calidad de vida". Entre los objetivos específicos del foro se encuentra "[...] promover el acceso, permanencia y culminación del curso de los estudiantes de IFES, desde la perspectiva de la inclusión social y la democratización de la educación" (FONAPRACE, 2012, p. 68, nuestra traducción).

Entre 1996 y 2007, los acontecimientos en materia de asistencia estudiantil en las universidades federales estuvieron marcados por la aprobación, en la Conferencia de París, de la "Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI", que prevé la pertinencia social de los programas asistenciales ofrecidos en el IFES, y la aprobación del Plan Nacional de Educación (PNE), que prevé la política de diversificación de las fuentes de financiación y gestión de las IES (LIMA; FERREIRA, 2016). De acuerdo con Machado y Pan (2016), en la educación superior pública brasileña, estas discusiones produjeron una secuencia de acciones dirigidas a alcanzar estos objetivos. Entre ellas, la creación en 2007 del Programa de Apoyo a los Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI).

En su artículo 1, la REUNI tiene como objetivo crear condiciones para ampliar el acceso y la permanencia en la Educación Superior. En el artículo 2, ítem V, el programa tendrá los siguientes lineamientos, entre otros: ampliación de las políticas de inclusión y permanencia de los estudiantes (BRASIL, 2007). Cabe señalar que el tema ya había sido abordado en la actual Constitución Federal (CF) brasileña, donde la base determinante para la asistencia estudiantil está consolidada en su artículo 206. Define que la educación se impartirá sobre la base de tres principios, el primero de los cuales es: "I – igualdad de condiciones de acceso y permanencia en la escuela" (BRASIL, 1988).

En julio de 2007, FONAPRACE y la Asociación Nacional de Directores de Instituciones Federales de Educación Superior (ANDIFES) elaboraron y aprobaron, respectivamente, el PNAES. Se definieron conceptos, bases legales, principios, objetivos, lineamientos, áreas estratégicas y seguimiento para la Asistencia Estudiantil en IFES (FONAPRACE, 2012). De acuerdo con Cunha (2016), desde entonces, el FONAPRACE se instaló como un órgano consultivo de la ANDIFES, no como un órgano de clase, sino como un grupo consultivo, y estos dos órganos son responsables de actuar en la defensa de la asistencia estudiantil.

El 12 de diciembre de 2007 se promulgó la Ordenanza Normativa No. 39 del Ministerio de Educación (MEC), que instituye el Programa Nacional de Asistencia al Estudiante (PNAES), cuyas acciones de asistencia al estudiante deben considerar la igualdad de oportunidades, contribuir a la mejora del rendimiento académico y actuar preventivamente en situaciones de repetición y deserción por condiciones financieras insuficientes (BRASIL, 2007).

Tres años más tarde, la Presidencia de la República, a través del Decreto No. 7.234, de 19 de julio de 2010, prevista para el PNAES. El objetivo del programa, realizado en el ámbito de la Secretaría de Educación, es ampliar las condiciones para la permanencia de los jóvenes en la educación superior pública federal. El artículo 2 del Decreto presenta los objetivos del PNAES: democratizar las condiciones de permanencia de los jóvenes en la educación superior pública federal, minimizar los efectos de las desigualdades sociales y regionales en la permanencia y finalización de la educación superior, reducir las tasas de retención y deserción escolar, y contribuir a la promoción de la inclusión social a través de la educación (BRASIL, 2010).

A su vez, el numeral 2 del artículo 3 señala que "[...] corresponderá a la institución federal de educación superior definir los criterios y la metodología para la selección de los estudiantes de graduación que serán beneficiados" (BRASIL, 2010, nuestra traducción). El artículo 5, por su parte, establece que se dará prioridad a los estudiantes de la red pública de

Educación Básica o con *un* ingreso familiar *per cápita* de hasta un salario mínimo y medio, sin perjuicio de otros requisitos establecidos por las instituciones federales de educación superior (BRASIL, 2010). Para Imperatori, con el marco legal del PNAES,

[...] se reconoce la asistencia estudiantil como una estrategia para combatir las desigualdades sociales, ampliar y democratizar las condiciones de acceso y permanencia en la educación superior pública federal, con una definición muy amplia (IMPERATORI, 2017, p. 298, nuestra traducción).

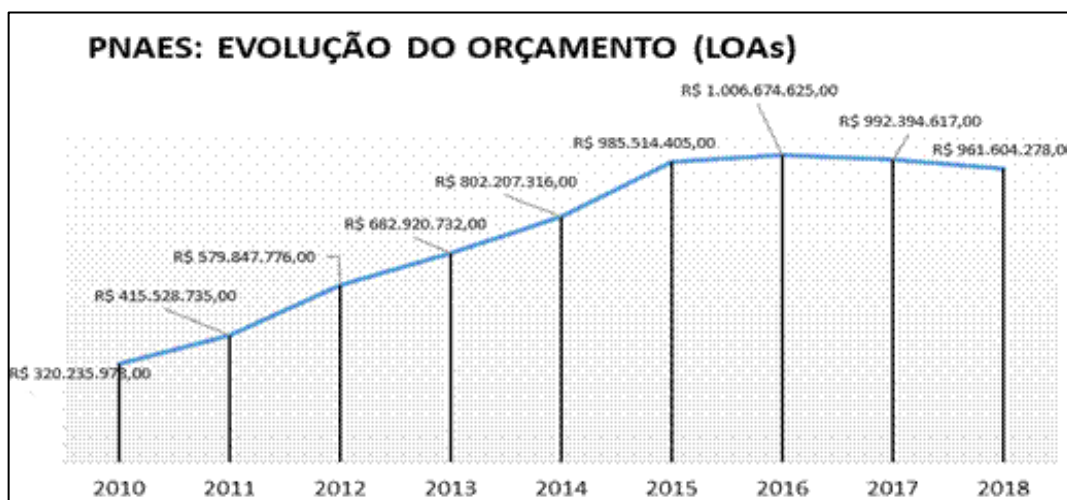
Por lo tanto, la evolución del campo científico sobre la asistencia estudiantil tiene su atención centrada en estudiantes socioeconómicamente vulnerables que necesitan apoyo para su permanencia y finalización del curso.

Asistencia Estudiantil

La atención al estudiante involucra una variedad de líneas de acción, y el propósito del PNAES es cubrir diferentes áreas con diferentes políticas sociales, con el objetivo de garantizar un modelo amplio de apoyo social (IMPERATORI, 2017). Dentro del enfoque de esta investigación, el principal foco de apoyo a la asistencia estudiantil es el Decreto que reglamenta el PNAES. Para Cavaignac y Costa (2017, p. 421, nuestra traducción), "[...] de hecho, la organización del PNAES representa un avance en las acciones que brindan apoyo a los estudiantes en su trayectoria formativa, especialmente en lo que respecta al apoyo financiero".

La Contraloría General de la Unión (CGU) (2017, p. 7, nuestra traducción) señala que "[...] El PNAES es una acción presupuestaria asignada en el Programa 2080 - Educación Superior del PPA 2016-2019, bajo el código 4002". Para Martins, Araújo Júnior y Rodrigues (2019, p. 14, nuestra traducción), la evolución del presupuesto federal asignada al PNAES, prevista y comprometida en cada Ley de Presupuesto Anual (LOA), se define en el Gráfico 1.

Gráfico 1 – PNAES: Evolução do orçamento (LOA, Brasília - DF, Brasil, 2019)

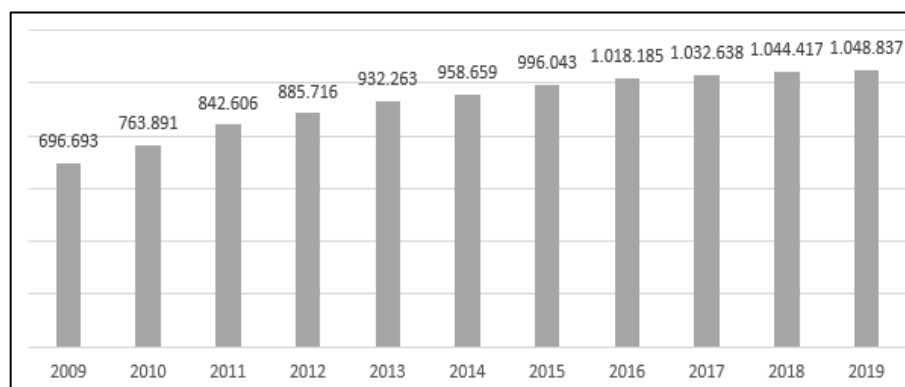


Fuente: Martins, Araújo Júnior e Rodrigues (2019, p. 14)

Sobre la base de la trayectoria del presupuesto general, los créditos aumentaron en el período comprendido entre 2010 y 2016. El mayor presupuesto (LOA) aprobado ocurrió en 2016, alcanzando valores cercanos a los 1.000 millones de reales y, a partir de ese año, la asignación de recursos presupuestarios comenzó a sufrir retracciones (MARTINS; ARAÚJO JÚNIOR; RODRIGUES, 2019, p. 14, nuestra traducción). "Considerando las acciones que están vinculadas a programas temáticos, la acción 4002 es la que cuenta con el 3er mayor presupuesto, solo por detrás de las acciones de Funcionamiento de Instituciones y REUNI" (CGU, 2017, p. 7, nuestra traducción).

Ressalta-se que o artigo 8º do Decreto do PNAES informa que as despesas ocorrerão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às IFES, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira vigente (BRASIL, 2010). O Gráfico 2 demonstra a evolução do número de matrículas em cursos superiores de graduação presencial nas universidades federais, divulgada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em 2019.

Gráfico 2 – Evolución del número de matrículas entre 2009 y 2019



Fuente: Adaptado de INEP (2019)

Ante esto, el informe del CGU concluye que el aumento en el número total de matrículas conlleva un aumento en el número de estudiantes desfavorecidos, lo que genera una mayor demanda de beneficios sociales, como es el caso de los beneficios ofrecidos con los recursos del PNAES. En consecuencia, este aumento de la demanda requiere una ampliación de la estructura de trabajo para atender a los nuevos estudiantes y una mayor eficiencia en la gestión, dada la limitación de recursos. Por otro lado, esta expansión requiere la ampliación y mejora de los mecanismos de control interno (CGU, 2017).

Los datos presentados en los estudios de Estrada y Radaelli (2017) muestran que algunos factores influyen en el abandono o bloqueo del curso. Se identificó que el 65% de los estudiantes lo haría por motivos económicos, el 10% por no poder conciliar el trabajo y el estudio, el 10% por el tiempo de finalización del curso, el 5% por no ser el curso que les gustaría seguir una carrera, el 5% por no poder obtener ayuda de la asistencia estudiantil, el 3% por el periodo/turno del curso y el 2% por la visibilidad económica que brinda el curso.

El FONAPRACE (2007, p. 5, nuestra traducción) define que la política de asistencia estudiantil abarca un conjunto de principios que orientan la implementación de acciones para "[...] garantizar el acceso, permanencia y culminación del curso de los estudiantes de IFES, desde la perspectiva de la inclusión social, la formación ampliada, la producción de conocimiento, el rendimiento académico y la calidad de vida".

El párrafo 1 del artículo 3 del PNAES establece que las acciones de asistencia al alumnado deberán desarrollarse en los siguientes ámbitos: alojamiento de estudiantes, alimentación, transporte, atención sanitaria, inclusión digital, cultura, deporte, guardería, apoyo pedagógico y acceso, participación y aprendizaje del alumnado con discapacidad, trastornos globales del desarrollo y altas capacidades y superdotación (BRASIL, 2010).

Para Imperatori (2017), es interesante notar que se definen las acciones y no las formas de ejecutar las acciones, lo que se traduce en la diversidad de proyectos y servicios implementados en cada IFES. Así, a través de programas específicos, se tiene una perspectiva para la educación ampliada, la democratización de la permanencia, la inclusión social y la mejora del rendimiento académico y la calidad de vida.

Evaluación de las políticas de asistencia estudiantil basadas en el PNAES

Las investigaciones o estudios en evaluación se diseñan con dos objetivos básicos. La primera es evaluar los procesos para saber si el programa se está implementando de acuerdo con sus objetivos, lineamientos y prioridades y si sus productos están logrando las metas previstas. El segundo es evaluar los impactos y verificar si las transformaciones primarias y/o secundarias son realmente atribuibles a las acciones de los programas, estableciendo las relaciones causales apropiadas (CARDOSO JÚNIOR; CUNHA, 2015).

Secchi define que:

La evaluación es la fase del ciclo de la política pública en la que se examina el proceso de implementación y el desempeño de la política pública, con el fin de comprender mejor el estado de la política y el nivel de reducción del problema que la generó (SECCHI, 2014, p. 63, nuestra traducción).

En la educación superior, la evaluación es responsabilidad del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES), cuyo objetivo es asegurar el proceso de evaluación de las instituciones, las carreras de pregrado y el rendimiento académico de sus estudiantes (BRASIL, 2004).

Sin embargo, la dirección de evaluación enfocada en las políticas de asistencia estudiantil está regulada por el artículo 5 del Decreto PNAES, que define que las instituciones federales de educación superior deben establecer requisitos para la percepción de la asistencia estudiantil y mecanismos de seguimiento y evaluación de la PNAES (BRASIL, 2010).

Se observa que existe un vacío en el Decreto, ya que existe una determinación para que el IFES establezca mecanismos de evaluación del PNAES, pero no hay información sobre qué evaluar realmente, qué criterios utilizar, ni una metodología de evaluación sistematizada para las acciones de asistencia al estudiante.

Entre las directrices de FONAPRACE se destacan:

[...] Definir un sistema de evaluación de los programas y proyectos de asistencia estudiantil mediante la adopción de indicadores cuantitativos y cualitativos que analicen las relaciones entre la asistencia y la deserción, la asistencia y el rendimiento académico (FONAPRACE, 2012, p. 69, nuestra traducción).

Se puede observar que, si bien el PNAES establece que la evaluación se realiza, es FONAPRACE quien indica qué evaluar en las acciones de asistencia estudiantil. Por otro lado, aunque el Foro ofrece un horizonte sobre lo que el IFES debería evaluar, sigue siendo necesario tener una comprensión de la metodología y las herramientas de evaluación.

Sobre todo, FONAPRACE (2012, p. 70, nuestra traducción) afirma que "[...] la evaluación de los programas y proyectos institucionales dirigidos a los estudiantes debe ser realizada por la institución, con la participación de los estudiantes y otras Prorectorías". Además, las evaluaciones institucionales deben considerar la relación entre la oferta y la demanda, el rendimiento académico del estudiante y los mecanismos de evaluación continua de la asistencia estudiantil.

Por otro lado, Souza y Silva (2014, p. 6, nuestra traducción) señalan que la evaluación en las universidades aboga por "[...] ya no se tratará como una recompensa o un castigo, sino como una adhesión voluntaria". Para enfrentar la cultura punitiva, la evaluación busca no solo cumplir con el protocolo, sino también integrarse con diversos instrumentos, basados en la concepción global, el respeto a la identidad institucional y la diversidad (SILVA; SOUZA, 2014).

Entre 2010 y 2012 surgieron nuevas demandas en FONAPRACE, entre ellas: i) discutir y proponer la metodología para el funcionamiento del observatorio nacional de evaluación y monitoreo de acciones asistenciales en el IFES; ii) discutir y avanzar en la creación del Instrumento de Evaluación del PNAES, con el objetivo de su mejora continua; y iii) aunar esfuerzos para transformar el PNAES en Ley Federal, consolidándolo, así como una política de Estado (FONAPRACE, 2012).

En 2017, la Contraloría General de la Unión (CGU) promovió, en su último informe consolidado -que abarcó 58 universidades federales- los resultados de las auditorías realizadas entre 2015 y 2016. La materialización de la información permitió trazar un panorama de la gestión del PNAES y, entre los factores analizados, se encuentran las áreas de aplicación de los recursos y la evaluación de los resultados del programa (CGU, 2017).

Los resultados presentados informaron que, "en general, las elecciones de las áreas de actuación del IFES están de acuerdo con las modalidades previstas en el Decreto 7.234/2010"

(CGU, 2017, p. 16). Sin embargo, sorprendentemente, a partir de la consolidación de la muestra de evaluaciones individuales, se concluyó que el 89,7% de las IFES no evalúan los resultados de las PNAES y solo el 10,3% las evalúan (CGU, 2017).

Entre los IFES que evalúan el programa, los mecanismos utilizados incluyen: síntesis de datos sobre aprobación, reprobación y suspensión de disciplinas por parte de los estudiantes contemplados en el programa, el análisis del rendimiento académico de los estudiantes que reciben la ayuda pagada con el recurso PNAES, evaluaciones realizadas a través de reuniones realizadas al final de cada período académico; y encuestas de satisfacción y correlación de las tasas de retención y abandono con las actividades de cuidado (CGU, 2017).

El proceso de auditoría concluye que:

Así, a pesar de estar previsto en el Decreto 7.234/2010, no se encontraron evaluaciones consistentes del programa en ninguno de los IFES auditados, lo cual constituye una debilidad relevante que evidencia una brecha en la gobernanza interna en las unidades evaluadas con impacto en los procesos de diagnóstico y aplicación de recursos, así como un riesgo directamente vinculado a la gestión nacional, dada la deficiencia de información relevante para la toma de decisiones. un ejemplo de asignación de recursos en la Ley de Presupuesto Anual (CGU, 2017, p. 23, nuestra traducción).

Cabe destacar que es importante que el IFES cumpla con los lineamientos de evaluación de PNAES y FONAPRACE. De esta manera, con el uso de indicadores que muestren la efectividad de las acciones de asistencia estudiantil, las instituciones podrán cosechar los beneficios de la evaluación, como ajustes, correcciones, identificación de mejoras, planeación e incluso la negociación de más recursos con el gobierno federal.

Metodología

En este trabajo se presentan las respuestas de 10 universidades federales sobre los mecanismos de evaluación de las políticas de asistencia estudiantil, con base en el PNAES. Con respecto al abordaje del problema, este estudio utiliza un enfoque cualitativo, ya que la necesidad de interpretar los datos encontrados proporciona análisis dentro de la investigación, además de buscar comprender las características y modelos que están detrás de los fragmentos de mensajes tomados en consideración (GODOY, 1995).

Para lograr el objetivo propuesto, se optó por el estudio de caso como estrategia de investigación. El estudio de caso tiene una gran profundidad y una pequeña amplitud, ya que

busca conocer en profundidad la realidad de un individuo, un grupo de personas o una o varias organizaciones (ZANELLA, 2013).

En cuanto al objetivo, la presente investigación se clasifica como descriptiva, ya que la investigación de este tipo tiene como objetivo primordial la descripción de las características de una determinada población o fenómeno, o el establecimiento de relaciones entre variables (GIL, 2017).

Finalmente, se trata de una investigación bibliográfica, ya que se utilizaron libros y artículos científicos, además de haber realizado un rescate histórico de la asistencia estudiantil. Debido a la difusión de nuevos formatos de información, la investigación bibliográfica comenzó a incluir otro tipo de fuentes, como el material disponible en Internet (GIL, 2017).

La recolección de datos fue realizada a través de un cuestionario abierto dirigido vía correo electrónico a los sectores de atención al estudiante de las 69 universidades federales de Brasil. Las preguntas que se hicieron fueron: ¿Existe una práctica de evaluación del PNAES en su Universidad? En caso afirmativo, ¿cuáles son los mecanismos de evaluación del programa? El cuestionario tiene una serie de ventajas, entre ellas que permite a las personas responder en el momento que consideren más oportuno "[...] y, en preguntas abiertas, hay una amplia posibilidad de libertad de respuesta" (GIL, 2008, nuestra traducción).

Tras el envío del cuestionario a las instituciones, se obtuvieron 28 respuestas en el plazo de recepción. No hubo respuesta de los demás. De las 28 instituciones que respondieron, 10 manifestaron que cuentan con mecanismos de evaluación del PNAES, siete manifestaron que no evaluaron el programa y para 1 (una) se encuentra en fase de preparación. Un total de 10 respuestas fueron consideradas inválidas, cubriendo los siguientes motivos: asistencia solo a través de un formulario, con dos ocurrencias (formulario enviado y no respondido); correo electrónico redirigido a un servidor específico, con siete ocurrencias (enviado y no respondido); y la notificación a través de la oficina del defensor del pueblo (un formulario enviado y no respondido).

El periodo de recogida de respuestas fue entre diciembre de 2020 y enero de 2021. Quienes respondieron al cuestionario fueron los responsables de los sectores de atención estudiantil del IFES, como prorectores, directores o coordinadores. Las diez universidades que tienen mecanismos de evaluación se denominaron Universidad A, Universidad B, y así sucesivamente, hasta llegar a la Universidad J.

El análisis de los datos se realizó con un enfoque cualitativo, con un estudio descriptivo de las respuestas. Se ordenaron y cruzaron para comparar cuáles se repetían entre las IFES.

Resultados

Los resultados presentados responden a la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son los mecanismos de evaluación de las políticas de asistencia estudiantil utilizados por las universidades federales, con base en el PNAES? Diez universidades federales de Brasil declararon que tienen la práctica de evaluar el PNAES, y las respuestas se presentan en el Cuadro 1.

Cuadro 1 – Mecanismos de evaluación utilizados por el IFES, basados en el PNAES. Brasil, 2021

Universidad A
El PNAES se evalúa mediante un cuestionario anual. Un comité lleva a cabo todos los pasos: preparación, aplicación, análisis y construcción del informe. Además, los beneficiarios son monitoreados cada seis meses.
Universidad B
El informe de evaluación del PNAES se publica anualmente, con el análisis del rendimiento académico de los estudiantes: coeficiente de rendimiento académico, graduación, retención y deserción. Este análisis se realiza entre estudiantes asistidos y no asistidos. Participación de estudiantes asistidos en programas de mérito académico.
Universidad C
La evaluación es semestral. Además del rendimiento académico, se verifica la carga de trabajo matriculada, el porcentaje de reprobación, la tasa de éxito comparando becarios y no becados.
Universidad D
La evaluación del PNAES se realiza mediante el seguimiento de los recursos asignados al programa, los estudiantes atendidos y las becas y ayudas otorgadas. Otra forma es el acompañamiento y seguimiento pedagógico del alumno, realizado a través de un programa específico. Entre las acciones del programa se destacan: monitoreo del rendimiento académico (con recolección y análisis de datos sobre asistencia y coeficiente de rendimiento académico), desarrollo de acciones preventivas, que se enfocan en las condiciones que generan retención y deserción, orientación individual y grupal, con el objetivo de identificar problemas que producen dificultades en el rendimiento académico, articulación entre el Decano de Pregrado, la Coordinación de Cursos y Proyectos/Programas de Investigación y Extensión para la acción conjunta, con el objetivo de desarrollar acciones pedagógicas que contribuyan al éxito del rendimiento académico.
Universidad E
Los mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación son: el rendimiento académico semestral, la tasa de éxito de la asistencia estudiantil, la tasa de retención y deserción de la asistencia estudiantil y la encuesta de satisfacción de los estudiantes atendidos por los programas.
Universidad F
La primera forma de evaluación involucra la norma del programa de asistencia estudiantil aprobada por resolución, que anualmente prevé la elaboración del plan que incluirá las modalidades, cantidades y montos de ayuda a aprobar. La segunda forma de evaluación está guiada por el análisis del rendimiento académico, la deserción y la retención de los estudiantes beneficiados por el programa en comparación con los demás estudiantes de la institución.
Universidad G
Anualmente se realiza un plan de seguimiento que contiene las actividades realizadas con el alumnado, como el seguimiento psicológico y pedagógico y la participación en mentorías. La evaluación se realiza mediante el envío de un formulario al beneficiario para el registro de la intervención en la retención. Se recopila información como: motivación de retención y análisis del rendimiento académico.
Universidad H
Se realiza una encuesta anual de seguimiento y evaluación a través de un cuestionario electrónico, enviado a todos los estudiantes contemplados en al menos un tipo de ayuda, con preguntas comprensivas y específicas. La investigación permite contar con la retroalimentación de los estudiantes sobre el trabajo realizado y la planificación de acciones futuras.
Universidad I

En relación con la práctica de evaluación, se utiliza una comparación relacionada con la deserción, retención y finalización del curso entre estudiantes becados y no becados de asistencia estudiantil, con el fin de evaluar el impacto de los programas en la permanencia y finalización del curso. Sin embargo, la institución desea realizar otras formas de seguimiento para el año 2021.

Universidad J

La evaluación se realiza verificando el rendimiento académico del estudiante. Se requiere que el estudiante obtenga al menos un 75% de aprobación en las asignaturas. Una vez que no se logra, busca actuar sobre la causa que originó este bajo rendimiento.

Fuente: Elaborado por los autores (2021)

A partir de la recolección de respuestas, se entiende que cada institución tiene su propia metodología de evaluación, algunas utilizan más indicadores y otras menos. Los principales mecanismos de evaluación identificados se muestran en el Gráfico 3.

Gráfico 3 – Principales mecanismos de evaluación utilizados por las universidades federales



Fuente: Elaborado por los autores (2021)

Se observa que el "rendimiento académico" es un indicador de evaluación que está presente en siete de las 10 universidades, la "retención" en seis y la "deserción" y aplicación de un "cuestionario" en cinco de ellas. La comparación entre estudiantes asistidos y no asistidos está presente en cuatro instituciones, así como el seguimiento de los beneficiarios.

La literatura muestra que el FONAPRACE y el Decreto PNAES definen el alcance de la política de asistencia estudiantil como un conjunto de principios rectores de sus acciones, entre ellos la mejora del rendimiento académico y la prevención de situaciones de retención y deserción. Ante esto, el Gráfico 3 muestra la conformidad de la actual política de evaluación de las universidades con las intenciones y objetivos de PNAES y FONAPRACE.

Por mucho que el Decreto PNAES no presente mecanismos para la evaluación de las políticas de asistencia estudiantil, existen principios que orientan a las universidades a implementar la evaluación y cada una la realiza de la manera que mejor se adapte a su contexto.

Consideraciones finales

El presente estudio tiene limitaciones, como el hecho de que solo se recibieron 28 respuestas al cuestionario enviado al IFES. Para minimizar este efecto, el cuestionario fue reenviado dentro del periodo de recogida, pero no se obtuvo respuesta. El estudio no abarcó los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología, ya que la delimitación era solo las universidades federales.

El principal aporte del artículo tiene que ver con el avance del conocimiento sobre lo que actualmente evalúa IFES en sus políticas de asistencia estudiantil. Se concluye que los mecanismos de evaluación utilizados actualmente por las universidades se acercan a lo que la literatura define como principios rectores para las acciones de asistencia al estudiante.

El párrafo único del Decreto PNAES establece que las acciones de asistencia al estudiante deben contribuir a la mejora del rendimiento académico y actuar preventivamente en situaciones de retención y deserción. Por lo tanto, en general, se verifica el cumplimiento de las universidades federales con los objetivos del Decreto PNAES.

Los resultados indican que cada institución tiene una metodología de evaluación diferente, con sus propios mecanismos, lo que refleja la heterogeneidad característica de las universidades. Sin embargo, existe una similitud entre los indicadores presentes en sus procesos, como el rendimiento académico, la retención, la deserción y la aplicación de cuestionarios, que son los más representativos.

A pesar de que el programa existe desde hace más de una década, se puede observar que las instituciones están mejorando sus instrumentos de evaluación, modulándose a las indicaciones del FONAPRACE y atentos a las auditorías realizadas por la CGU. Por otro lado, se carece de una metodología única que pueda orientar el proceso de evaluación y optimizar el tiempo de trabajo del IFES, y que oriente a las universidades que aún no cuentan con mecanismos de evaluación.

Para futuras investigaciones, se sugiere la elaboración de una propuesta única a partir de los indicadores encontrados en este trabajo y su validación con los directores del área de atención al estudiante, organismos de control o FONAPRACE.

Finalmente, este trabajo contribuye para una mejor comprensión del panorama de la evaluación del PNAES en las instituciones federales de Brasil. Sobre todo, la investigación puede beneficiar a otras universidades interesadas en instituir la evaluación en sus unidades y, en el caso de IFES que ya evalúan, para que puedan comparar los mecanismos de evaluación implementados entre sí.

REFERENCIAS

BRASIL. **Decreto n. 19.851, de 11 de abril de 1931**. Dispõe que, o ensino superior no Brasil obedecerá [...]. Rio de Janeiro: Chefe de Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, 1931. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19851.htm. Fecha de consulta: 10 enero 2023.

BRASIL. [Constituição (1934)] **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro: Representantes do Povo brasileiro, 1934. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm. Fecha de acceso: 12 feb. 2021.

BRASIL. [Constituição (1946)] **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro: Mesa da Assembléia Constituinte, 1946. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Fecha de acceso: 12 feb. 2021.

BRASIL. **Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1961. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm. Fecha de acceso: 10 feb. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Fecha de acceso: 10 feb. Año 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Fecha de acceso: 10 feb. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm. Fecha de acceso: 10 feb. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de apoio aos planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília, DF: Presidência da República, 2007a. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Fecha de acceso: 10 feb. 2022.

BRASIL. **Portaria Normativa n. 39, de 12 de dezembro de 2007**. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, DF: MEC, 2007b. Disponible en: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf. Fecha de acceso: 12 feb. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 7234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Fecha de acceso: 12 ago. 2022.

- CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília, DF: **Ipea**, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3521/1/Planejamento%20e%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf>. Fecha de acceso: 10 feb. 2021.
- CAVAIGNAC, M. D.; COSTA, R. M. P. Serviço Social, Assistência Estudantil e “Contrarreforma” do Estado. **Temporalis**, Brasília, v 17, n. 34, p. 411-435, 2017. Disponible en: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/17589>. Fecha de acceso: 17 feb. 2021.
- CGU. Controladoria Geral da União. **Relatório Consolidado PNAES**. Ação de Controle n. 201701617. Brasília, DF: CGU, 2017. Disponible en: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/859038>. Fecha de acceso: 9 abr. 2021.
- CUNHA, I. V. A. **O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) na Universidade Federal de Pernambuco**: um estudo sobre a trajetória acadêmica dos estudantes bolsistas. Orientadora: Helena Lúcia Augusto Chaves. 2016. 156f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2016.
- ESTRADA, A. A.; RADAELLI, A. A política de assistência estudiantil em uma universidade pública; a perspectiva estudiantil. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, n. 16, p. 32-47, 2017. Disponible en: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9359>. Fecha de acceso: 19 feb. 2021.
- FONAPRACE. Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. **Proposta do FONAPRACE**: Plano Nacional de Assistência aos Estudantes de Graduação das Instituições Federais – Fórum FONAPRACE 20 anos – anos 1987-2007. Brasília, DF: FONAPRACE, 2007. Disponible en: <http://www.fonaprace.andifes.org.br/site/wp-content/uploads/2016/05/fc3b3rum-nacional-dos-prc3b3-reitores-de-assuntos-estudantis-e-comunitc3a1rios-20-anos3.pdf>. Fecha de acceso: 2 enero 2021.
- FONAPRACE. Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. **Revista Comemorativa 25 Anos**: histórias, memórias e múltiplos olhares. Brasília, DF: FONAPRACE, 2012.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 4, p. 65-71, 1995. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rae/a/ZX4cTGrqYfVhr7LvVyDBgdb/?lang=pt>. Fecha de acceso: 12 ago. 2022.
- IMPERATORI, T. K. A trajetória da assistência ao aluno no ensino superior brasileiro. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 129, p. 285-303, 2017. Disponible en http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282017000200285&lng=en&nrm=iso. Fecha de acceso: 12 feb. 2021.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Tabela de Divulgação – Censo da Educação Superior 2019**. Brasília, DF: INEP, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Fecha de acceso: 8 abr. 2021.

LIMA, W. A. S.; FERREIRA, L. C. Mapeamento e Avaliação das Políticas Públicas de Assistência Estudantil nas Universidades Federais Brasileiras. **Revista Meta: Avaliação**, v. 8, n. 22, p. 116-148, 2016. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/870>. Fecha de acceso: 19 feb. 2021.

MACHADO, J. P.; PAN, M. A. G. S. Direito ou benefício? Política de assistência estudantil e seus efeitos subjetivos aos universitários. **Estud. Psicol.**, Natal, v. 21, n. 4, p. 477-488, dez. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-294X2016000400477&lng=en&nrm=iso. Fecha de acceso: 14 feb. 2021.

MARTINS, P. F. M.; ARAÚJO JÚNIOR; C. A. M.; RODRIGUES, J. A. Orçamento público para financiamento da assistência estudantil no ensino superior sob a perspectiva do direito humano fundamental à educação. **Revista Argumentos**, v. 16, n. 2, p. 138-164, 2019. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/argumentos/article/view/214>. Fecha de acceso: 9 de abril de 2021.

SECCHI. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOUZA, N. N.; SILVA, M. A. A avaliação nas universidades federais brasileiras: um estudo sobre como aparece a Avaliação Institucional na ANDIFES. *In: CONGRESSO IBEROAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO*, 4., 2014, Portugal. **Anais [...]**. Portugal: ANAPE, 2014. Disponível em: https://anape.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/NeilaNunesdeSouza_GT2_integral.pdf. Fecha de acceso: 9 de abril de 2021.

VASCONCELOS, N. B. Programa Nacional de Assistência Estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil. **Ensino em Re-Vista**, Uberlândia, v. 17, n. 2, p. 599-616, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/emrevista/index>. Fecha de consulta: 12 enero 2021.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de Pesquisa**. 2. ed. Florianópolis, SC: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2013.

CRedit Author Statement

Reconocimientos: Agradecemos al Programa de Posgrado en Administración Universitaria (PPGAU) de la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC).

Financiación: No aplicable.

Conflictos de intereses: No hay conflictos de intereses.

Aprobación ética: No aplicable.

Disponibilidad de datos y material: Los datos y materiales utilizados en el trabajo, contenidos en las referencias bibliográficas, están disponibles para su acceso y se puede acceder a sus enlaces.

Aportes de los autores: El aporte de la autora Luciana Sampaio da Silva en el trabajo fue en la investigación bibliográfica, recolección, análisis e interpretación de datos; redacción de textos y formateo. La contribución del autor Rogério da Silva Nunes fue en el análisis e interpretación de los datos, construcción y revisión del artículo. La contribución de la autora Andressa Sasaki Vasques Pacheco fue en el análisis e interpretación de los datos, construcción y revisión del artículo.

Procesamiento y edición: Editora Iberoamericana de Educación - EIAE.
Corrección, formateo, normalización y traducción.

