Sistema de Alerta Temprana de la deserción escolar en Peñalolén (SAT), Chile

Reseña general

La iniciativa se encuentra en calidad de diseño, ha sido presentada por la Municipalidad de Peñalolén de la ciudad de Santiago. La Metodología de intervención se basa en la conformación y funcionamiento de un Sistema de Alerta Temprana (SAT) destinado a detectar y entregar atención integral a niños/as y adolescentes que se encuentran en riesgo de desertar del sistema escolar y en situaciones que constituyan vulneración de sus derechos. Se focalizará en su etapa de pilotaje en dos sectores de la comuna. Su enfoque teórico se funda en el paradigma de protección integral de los derechos de niños y niñas. Sobresale la construcción participativa del diagnóstico y diseño del proyecto.

Datos generales

Organismo ejecutor	Municipalidad de Peñalolén
Ámbito temático	Prevención de conductas problemáticas relacionadas con delitos o violencia en niños y adolescentes
Objetivo general	Lograr que todos los niños, niñas y adolescentes (NNA) de la comuna de Peñalolén asistan regularmente al sistema educacional, entendido como uno de los principales factores protectores.
Grupo/s objetivos/s	Niños, niñas y adolescentes, entre 0 y 18 años, que presenten señales de alerta en deserción escolar, y sus familias, pertenecientes a los sectores focalizados, Lo Hermida y San Luis, de la comuna de Peñalolén.
Cobertura de beneficiarios	400 niños, niñas y adolescentes
País, ciudad	Chile, Santiago
Cobertura territorial	Comuna de Peñalolén
Fuente de financiamiento	-
Evaluación y Resultados	El sistema de evaluación propuesto incluye los Procesos, Resultados e Impacto, incorporando la satisfacción de los usuarios como elemento relevante.

Origen de la iniciativa

La Ilustre Municipalidad de Peñalolén en los últimos seis años ha generado compromisos claves para lograr el óptimo desarrollo de cada niño y niña peñalolino. Estos acuerdos se encuentran plasmados en políticas y planes comunales que orientan y establecen prioridades para la gestión del municipio y las acciones del conjunto de la comunidad.

La Política de Infancia y Adolescencia es en parte respuesta al diagnóstico de los principales factores de vulneración de derechos de la infancia en Peñalolén, del cual se desprende la necesidad de contar con un sistema de alerta temprana capaz de detectar situaciones que constituyen riesgo para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes y por tanto, deben abordarse a tiempo.

Articulación en plan, política o estrategia

Se destaca el proceso participativo iniciado el año 2006 de reflexión conjunta, de aprendizajes y compromisos intersectoriales a partir del cual surge la Política y Plan de Infancia y Adolescencia, la cual es un hito y ejemplo que marca pautas para nuevos modelos de desarrollo de sistemas de bienestar y protección de la infancia y adolescencia en Chile.

La Política busca producir un impacto positivo realmente efectivo en las condiciones de vida y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes de Peñalolén, favoreciendo un cambio cultural progresivo, estructurado desde las unidades sociales más básicas y que requiere reflexión, adaptación y apropiación. Entendida de esta manera, desde su diseño la Política Comunal pretende implementarse con un carácter dinámico y de evaluación constante, donde se asegure un monitoreo de cumplimiento que al mismo tiempo sea flexible a los cambios sociales, pero riguroso en cuanto a los compromisos adquiridos.

En reconocimiento a la situación de la infancia y adolescencia la Política y Plan Comunal se ha diseñado para implementarse a cuatro años, tiempo en el cual se pretende generar condiciones efectivas para sustentar un cambio cultural hacia el enfoque de derechos.

Es en este contexto de implementación del Plan de Acción de Infancia y Adolescencia que se inserta la necesidad de contar con un Sistema de Alerta Temprana, como mecanismo que permita consolidar la articulación intersectorial y el compromiso de los actores comunales para detectar y abordar a tiempo situaciones que podrían constituirse en vulneraciones de derechos. De esta forma, el Sistema de Alerta Temprana debe, por esencia, permitir avanzar y medir el cumplimiento de los compromisos adquiridos públicamente en la Política de Infancia y Adolescencia de Peñalolén, y en consecuencia, ayudar a reducir el alto costo social y económico que las vulneraciones grave de derechos implica para el desarrollo de la comuna.

A nivel de planes y propuestas municipales y complementario a los objetivos de la Política y Plan de Infancia y Adolescencia, el diseño y la implementación del SAT busca avanzar objetivos estratégicos para el bienestar de los niños, niñas y adolescentes de la comuna contenidos en el Plan Anual de Salud Municipal, el Plan de Educación Municipal y el Plan de Desarrollo Comunitario.

Diagnóstico

La construcción del diagnóstico responde a un proceso dinámico, reflexivo y participativo que consideró diferentes instancias que aseguraron su representatividad y pertinencia. En esta línea, se planificaron diversos hitos que permitieron la participación, articulación y compromiso de actores

comunales, no sólo para su elaboración, sino también para sustentar su implementación. Estos hitos permitieron dilucidar en conjunto las prioridades comunales y llegar a la conclusión de la necesidad del sistema de alerta temprana.

Dentro de estas instancias es importante rescatar dos niveles, el primero, relacionado con la creación de organismos asesores directos y con regularidad de funcionamiento; y el segundo, orientado a generar instancias que no se repetían en el tiempo pero que servían para producir insumos específicos de diagnóstico, validación y compromiso.

En el primer nivel se encuentran dos hitos.

- Creación del Comité Asesor de Infancia y Adolescencia, que surge como un equipo de expertos en temas de infancia, vinculados directamente a la comuna. Su finalidad fue asesorar técnicamente la elaboración de la Política Comunal y velar por su cumplimiento en el tiempo.
- Creación del Consejo de Niños, Niñas y Adolescentes como un espacio de ejercicio del Derecho a la participación infanto juvenil. El Consejo está conformado por niños/as y jóvenes de distintas realidades socioculturales que viven o estudian en Peñalolén, quienes se reúnen periódicamente para generar opinión y posturas desde los mundos infantiles y juveniles. Al igual que el Comité de expertos, pretende ser una instancia de asesoría al Alcalde en la elaboración, implementación y evaluación de la Política.

En el segundo nivel se integran cuatro hitos relevantes:

- Cabildo de Infancia comunal "Mi derecho es ahora", convocado por el Alcalde de Peñalolén Claudio Orrego a través de la Oficina de Protección de Derechos de Peñalolén, que en la convocatoria de todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de la comuna, además de adultos vinculados al tema de infancia, busca recoger la diversidad de representaciones colectivas en torno a temas de infancia local.

- Primer Foro Social de Infancia y Juventud realizado por la Red Infanto juvenil de Peñalolén, que reunió a distintos niños, niñas y jóvenes de la comuna con el fin de promover espacios de protagonismo y participación infanto juvenil.

- Estudio diagnóstico de la Situación de Infancia y Adolescencia de la Comuna de Peñalolén. Este instrumento contiene una descripción de la situación de infancia y adolescencia, a través de un diagnóstico integral que identifica sus principales características, problemáticas, instituciones y redes existentes en la comuna.

- Primer Encuentro Comunal: "Yo Construyo una Cultura de Derechos", concretado a través del trabajo conjunto entre el Municipio y la Red Infanto Juvenil, su objetivo fue socializar ante la comunidad adulta, los resultados obtenidos de los otros hitos, además de generar propuestas y compromisos de acción territorial, que mejoren la situación de la infancia en Peñalolén.

Desde estos hitos, surge el Diagnóstico y la Política de Infancia y en ellos se fundamenta la necesidad de contar con un sistema de alerta temprana. El diseño de este sistema también fue un proceso dinámico y participativo, liderado por una consultora externa, que en conjunto con la Municipalidad y la comunidad, definió prioridades.

La propuesta para implementar un sistema de alerta temprana se organizó de la siguiente forma:

– Se realizaron numerosas consultas con representantes municipales y líderes vecinales, incluyendo sesiones de trabajo, talleres y jornadas para recoger insumos que informaran el

diseño del sistema y para establecer el primer nivel de consenso en torno a las señales de alerta temprana y los indicadores para evaluar los resultados de la gestión.

- Posteriormente se identificaron las condiciones mínimas de bienestar deseadas para los niños, niñas y adolescentes de Peñalolén, para lo cual se consultaron herramientas del Programa Puente y Programa Abriendo Caminos, ambos programas públicos que forman parte del Sistema de Protección Social.
- Las matrices se organizaron de acuerdo a los ciclos de desarrollo vital –gestación, lactancia, pre escolar, escolar y adolescencia–. Estas indican la señal de alerta temprana; la condición de bienestar que se desea para todos los niños/as según etapa del ciclo vital; los indicadores y fuentes de verificación que permitirán medir cualitativa y cuantitativamente los avances desde el quehacer municipal.

La revisión de esta matriz permitió precisar mejor tanto las prioridades en cuanto a las señales de alerta como también los indicadores y sus fuentes de verificación. Una vez consensuada, se utilizará para levantar las líneas de base territoriales, durante la etapa de instalación del SAT.

Marco Teórico

Paradigma de Protección Integral: Derechos de los/as niños/as

En coherencia con los procesos históricos, los niños y las niñas ya sea desde su invisibilidad, inocencia, peligro, mano de obra barata, sujeto de socialización, irregularidad o sujetos de derechos, se integran a este devenir histórico que va produciendo formas de acceder a la sociedad y en ello a los/as niños/as.

La niñez es una construcción social relativamente moderna y contiene una significación social y política, lo que implica una diversidad de formas de interpretación de acuerdo al contexto y momento histórico vivido. "El concepto niñez posee la capacidad de estructurar la realidad, por tanto representa para la sociología una construcción social, en cuanto ella es producto de la interacción de tradiciones, instituciones y hechos sociales"[1]. En ello entonces es fundamental reconocer la forma en que los distintos procesos de cambio han impactado en la actoría social de los/as niños/as.

Uno de los puntos centrales de cambio social experimentado por los/as niños/as, tiene que ver con la Convención de los Derechos del Niño y la Niña (CDN), esta implica un cambio de paradigma en torno a la concepción de niñez, hay un tránsito de las necesidades a los derechos y una reivindicación de la identidad y el presente de niños y niñas, igualándolos en la escala valorativa de sujetos/as. El reconocimiento de los/as niños/as como actores sociales y por ende su capacidad de intervenir en la sociedad en igualdad de condiciones y derechos, sitúan al actor/actriz niño/a en este escenario social, y le otorgan un nuevo sentido, para el que se necesitan nuevas formas de comprensión–construcción–acción.

La Convención profundiza la doctrina de los Derechos Humanos contenida en los instrumentos internacionales que en lugar de buscar diferenciar sujetos señala estrictamente los atributos positivos comunes de todas las personas, declarando los derechos fundamentales que le deben ser reconocidos por el solo hecho de existir, sin considerar su edad, su sexo u otra condición[2].

La historia cronológica de la aparición de estos derechos coincide con la evolución que han tenido en cuanto a su implantación concreta en la realidad. Los derechos de la primera generación son los que

[1] Contreras, 2007, p 4.
[2] Cillero: 1999.

más adeptos tienen y los que más masivamente se han reconocido constitucionalmente posibilitando su concreción en la realidad. No ocurre lo mismo con los de la segunda y sobre todo tercera generación, ellos aún están muy relativizados y sólo son reconocidos como voluntad política y no como derechos universales como tales. En el caso de los derechos del niño, aún cuando obedecen a esta relativización, el proceso interno de ratificación ha sido contrario a los demás, esto es, primero se reconocen los derechos relacionados con la sobrevivencia, el cuidado y la educación y más tarde se ampliará a derechos como libertad de expresión o autonomía.

Es importante destacar que la aplicación de la Convención se vincula directamente con la construcción de un orden social democrático y participativo, en este sentido responde, en general, al nuevo orden social predominante en América Latina y específicamente a las nuevas necesidades y visiones de infancia que han venido surgiendo. Esto se refiere a que la infancia como constructo social ha ido modificándose, tanto en el imaginario, como en las condiciones materiales, desde aquí se concluye que la Convención es una respuesta al nuevo concepto de infancia y más ampliamente de ser humano que se ha venido dando desde hace algunas décadas.

Desde la visión idealizada, invisible u objetivada que marcan las distintas visiones históricas de la infancia, o desde las antiguas concepciones de protección reflejadas en sistemas de control y discriminación provenientes de una cultura adultista y excluyente, llegamos a una donde se ve a los niños/as como personas humanas, completas y particulares, dando paso a un nuevo sujeto, a un niño como sujeto de derechos (principio fundamental de la Convención), es decir, titular y portador de derechos y atributos fundamentales que le son inherentes por su condición de persona humana y especialmente de niño/a. También es un sujeto social, particularmente activo y directo de la realidad social en que vive, por lo tanto portador de una visión de mundo y realidad, portador de un mensaje determinado, producto de la lectura que hace de su propia realidad y también portador de una historia de vida, de un conjunto de experiencias vitales, y conocimientos que ha incorporado y elaborado en un proceso de aprendizaje con su medio. Es un ser humano completo y por lo tanto visto desde lo que es, lo que sabe, lo que tiene, de lo que es capaz, ya no más un ser carente e inmaduro, sino una persona humana poseedora de un conjunto de recursos y potencialidades[3].

Comienza a surgir un reconocimiento explícito que la infancia conforma un estamento o grupo social que participa activamente en las realidades sociales, y que no había sido reconocida, o más bien, esa participación como un hecho real había sido negada en un intento absurdo por sustraer a los niños/as y adolescentes de la realidad en que viven cotidianamente.

Otro elemento innovador y director de la Convención es la consideración de las necesidades como derechos. Siendo necesidades reales, el conjunto de potencialidades de existencia y desarrollo de la vida de los individuos, los grupos y los pueblos, posibles de satisfacer de acuerdo al desarrollo del saber social y de las fuerzas productivas de la sociedad en que habitan. Las necesidades dejan de ser carencias y pasan a constituirse en derechos exigibles o ejercibles[4]. Aquí hay un reemplazo de la caridad y asistencia por derechos concretos ejercibles y exigibles, que ya no dependen de la buena voluntad, sino de la capacidad legislativa de una sociedad.

La ratificación de la Convención implica la reformulación de la política social dirigida a la infancia y a la familia. La adaptación práctica de lo que se ha venido llamando el nuevo paradigma, que podría traducirse en todos los derechos para todos los niños/as, obliga a los Estados a abandonar el enfoque tradicional de necesidades básicas, utilizado como instrumento de control de la infancia pobre, para establecer modelos de desarrollo universal basados en la protección integral de todas las personas menores de 18 años.

---

[3] Contreras: 1998.
[4] Op. Cit.

Objetivos generales y específicos

Objetivo general

Lograr que todos los niños, niñas y adolescentes (NNA) de la comuna de Peñalolén asistan regularmente al sistema educacional, entendido como uno de los principales factores protectores.

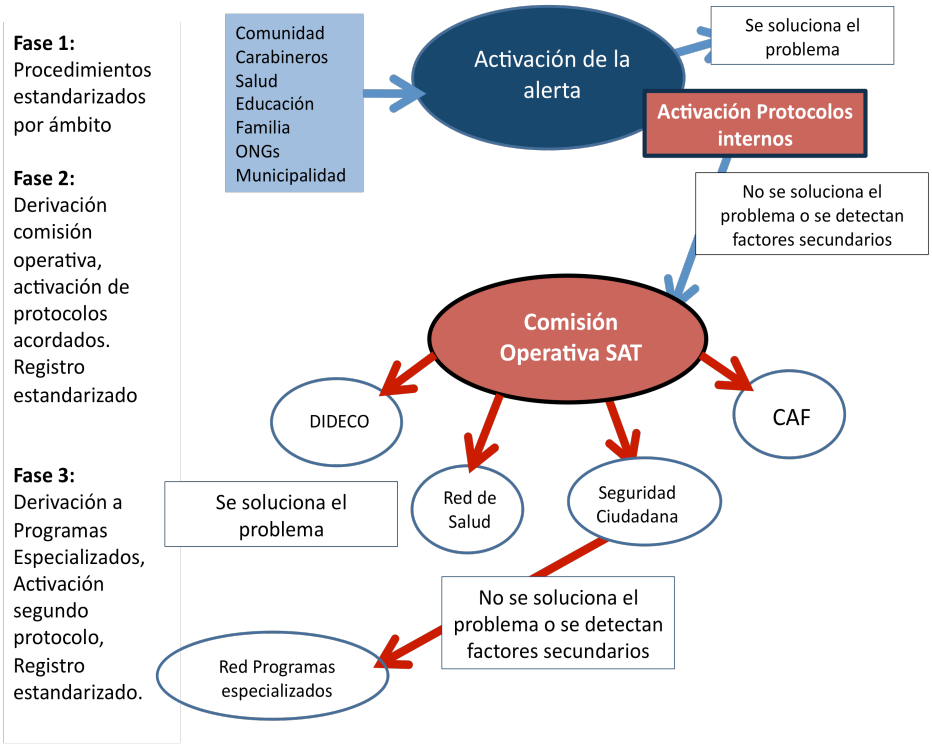
Objetivos específicos

- Identificar señales de alerta temprana de la deserción escolar en NNA, de acuerdo a su nivel de desarrollo.
- Establecer protocolos entre las instancias involucradas (intra y extra municipales), con el fin de abordar las causas que propician la deserción escolar de los NNA de la Comuna de Peñalolén.
- Fortalecer a los actores relevantes de la comunidad en la detección y prevención de las causas de deserción escolar.
- Generar instancias de fortalecimiento y corresponsabilidad con las familias para proteger y garantizar la asistencia a la escuela como una condición de bienestar para los niños, niñas y adolescentes.

Metodología de intervención

- Definición territorial: Instalación SAT piloto en territorios Lo Hermida y San Luis
- Identificación de actores locales: Gerencia Comunidad y Familia (Mesas Territoriales Infancia, Mesas Barriales), Redpreescolar, Red de Educación, Consultorios de Salud, Carabineros (policía uniformada), programas municipales (Cultura, Deporte, Seguridad Ciudadana, Dirección de Desarrollo Comunitario DIDECO).
- Plan de acción:
    - Instalación Comisión Operativa SAT (Gerencia Comunidad y Familia, Seguridad Ciudadana, Salud, Educación, Dideco)
    - Socialización señales de alerta
    - Establecimiento de formas de registro, procedimientos internos
    - Protocolos de intervención de acuerdo a nivel de complejidad
    - Estrategia comunicacional
    - Acto de compromiso por territorio
    - Seguimiento y evaluación
    - Levantamiento primera línea base (en seis meses)

Esquema 1. Flujograma



Levantamiento línea base: primeros 6 meses de funcionamiento

Tabla 1. Matriz de señales de Alerta

Etapa del ciclo vital	Señales de alerta (causas)	Indicadores de gestión	Condición de bienestar	Actores de detección
Pre-escolares	Inasistencia a Controles Médicos (más de 2 citaciones)	N° de niños que ingresan al sistema por inasistencia reiterada	Todos los niños acceden regularmente a Control médico	Salud
	Niños solos sin el cuidado de un adulto	N° de niños que ingresan al sistema detectados por la comunidad	Todos los niños cuentan con el cuidado de un adulto	Comunidad y Carabineros (policías)
	Inasistencia reiterada a sala cuna y jardín infantil (definir con red el N° de días)	N° de niños que ingresan al sistema por inasistencia reiterada	Todo niños que accede a educación preescolar asiste regularmente	Red Pre escolar
Escolares	Inasistencia reiterada	N° de niños que ingresan al sistema por inasistencia reiterada	Asistencia regular a clases	Educación
	Niños en la calle en horario escolar	N° de niños que ingresan al sistema detectados por la comunidad	En horario escolar los niños y niñas se encuentran en la escuela	Comunidad y Carabineros (policías)
	Niños con retraso escolar	N° de niños con retraso escolar	Niños asisten a la escuela de acuerdo a su edad	Educación

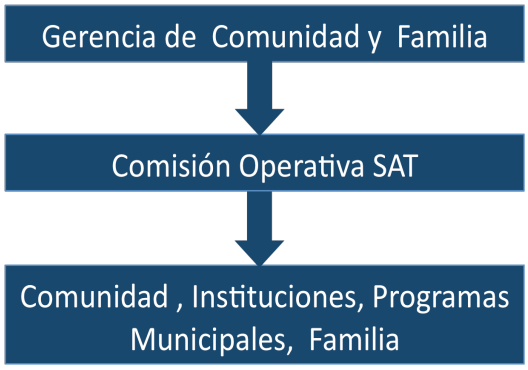
	Niños con síntomas de maltrato (ind. Tristeza, agresión, cambio rendimiento)	N° de niños detectados. N° de niños en reparación	Niños y niñas son bien tratados en sus hogares y entornos	Educación, Salud, comunidad
	Inasistencia reiterada al colegio	N° de adolescentes que ingresan al sistema por inasistencia reiterada	Asistencia regular a la escuela	Educación
Adolescentes	Adolescentes en la calle en horario escolar	N° de adolescentes detectados por la comunidad	En horario escolar los y las adolescentes se encuentran en la escuela	Comunidad y Carabineros (policías)
	Adolescentes que se encuentran trabajando	N° de adolescentes reportados por los vecinos	Adolescentes insertos en el sistema educacional	Comunidad y Educación
	Embarazo adolescente	N° de adolescentes reportados por el Consultorio de Salud	Adolescentes embarazadas continúan con sus estudios	Salud y Educación

Gestión de la iniciativa

El Sistema de Alerta Temprana está a cargo de la Gerencia de Comunidad y Familia, quien articula y coordina las acciones. La responsable principal es la Gerenta, asesorada por un equipo profesional multidisciplinario, representativo de las distintas unidades que componen la gerencia. Este equipo en conjunto con la Gerenta forma la Comisión Operativa SAT, que está a cargo de articular la implementación del SAT, hacer el seguimiento y evaluar.

A esta comisión se integran también miembros de Educación, Salud y la Dirección de Desarrollo Comunitario (Dideco). En coordinación permanente con este equipo se relaciona la comunidad, otras Instituciones comunales, Programas municipales, familias, ya sea como ente detector, de seguimiento o de reparación.

Esquema 2. Organigrama



Evaluación y resultados

Tabla 2. Diseño de Evaluación

	Plan de Trabajo e Instrumentos	Periodicidad	Responsable
Evaluación de Proceso Dará cuenta del proceso de instalación de proyecto	– Informe de Avance y seguimiento de indicadores – Informes de avance y seguimiento de indicadores – Instrumentos metodológicos creados, que apoyen la intervención	– Semestral – Trimestral – Semestral	Comisión Operativa SAT
Evaluación de Resultados Mide la cantidad y calidad de los servicios prestados en un plazo determinado	– Evaluación de Indicadores – Evaluación sobre la coherencia y pertinencia de los gastos efectuados, comparación gastos Alerta Temprana y Reparación	– Semestral – Semestral	Comisión Operativa SAT
Evaluación de los usuarios/as Se requiere determinar el grado de satisfacción percibida por los usuarios	– Encuesta de los usuarios: factores y actores derivantes – Focus Group con usuarios y actores involucrados en la intervención	– A cada usuario luego de terminada la prestación – Semestral	Comisión Operativa SAT
Evaluación de Impacto Permite determinar si se produjo un cambio debido a la intervención	– Levantamiento de línea de base – Sistematización de la experiencia – Comparación con línea de base	– Semestral – Semestral – Anual	Comisión Operativa SAT

Participación de los beneficiarios y la comunidad

Participación de los beneficiarios

En este sistema los beneficiarios y la comunidad tienen un rol protagónico. En cuanto a los beneficiarios, como parte de la comunidad, pueden detectar situaciones en sus propias familias, tomando conciencia y revirtiendo procesos de vulneración. También se propone generar con los usuarios Planes de Intervención co-construidos, en este sentido la intervención para restituir la condición de bienestar parte desde el propio sujeto y su familia, atendiendo a las fortalezas con que ellos cuentan para neutralizar las debilidades. Las familias son las que concientemente, y desde sus propios recursos, toman acciones para contrarrestar las señales de alerta y obtener la condición de bienestar. Por lo tanto no hay planes homogéneos ni prediseñados, porque serán construidos por cada familia de acuerdo a su especificidad, éste es su rol y responsabilidad.

Participación de la comunidad

La comunidad actúa como actor relevante en la detección de alertas y la gestión de acciones que den respuesta a esas alertas, tanto para la derivación como el seguimiento de la situación. Esto significa que en una primera instancia se deben traspasar herramientas educativas que internalicen en la comunidad señales de alerta y acciones para reaccionar, esto implica capacitar y sensibilizar a la comunidad respecto al tema. En cuanto a este paso hay avanzado un gran camino, gracias a los procesos participativos de construcción de la Política de Infancia y a la alta presencia de Programas municipales e instituciones privadas que permanentemente realizan un trabajo comunitario, de difusión y promoción de los derechos de los niños y niñas. Esto ha contribuido, además, a la generación de agentes comunitarios responsables y comprometidos con el bienestar de su comunidad. Teniendo esta base se facilita el camino para cumplir el rol de detección y derivación de casos que presenten señales de alerta.

Datos de contacto

Nombre de la iniciativa	**Sistema de Alerta Temprana de la deserción escolar en Peñalolén (SAT)**
País	Chile
Correo electrónico institucional	scampos@penalolen.cl
Portal web institucional	www.penalolen.cl