

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

PROPUESTA DE MEJORA DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LAS ADOLESCENTES
MADRES EN VULNERABILIDAD DEL PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA, 2019-2020.

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración Pública para optar al grado y título de Maestría Profesional en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública.

Evelyn Alvarado Corrales
Silvia Elena Camacho Prado

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica
Recinto de Puntarenas

2022

“Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública”

Dr. Rodolfo Arce Portuguez
Representante de la Decana Sistema de Estudios de Posgrado

Dra. Mayela Cubillo Mora
Profesora Guía

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez
Lector

M.Sc. Ricardo Solano Gamboa
Lector

M.Sc. Víctor Garro Martínez
Director Programa de Posgrado en Administración Pública

Evelyn Alvarado Corrales
Sustentantes

Silvia Elena Camacho Prado
Sustentantes

Contenido

Hoja de aprobación	ii
Abreviaturas	v
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1.	3
1.1 Planteamiento del Problema	4
1.2 Justificación	7
1.3 Objetivos.....	12
1.3.1 Objetivo General	12
1.3.1 Objetivos Específicos.....	12
CAPÍTULO 2.	13
2. Marco Teórico	14
CAPÍTULO 3.	19
3. Aspectos metodológicos	20
3.1 Objeto de Estudio	20
3.2 Enfoque de investigación	21
3.3 Diseño de la investigación	21
3.4 Delimitación espacial y temporal.....	23
3.5 Población muestra y unidades de análisis	23
CAPÍTULO 4.	26
4. Resultados	27
4.1 Descripción del Marco legal y los actuales programas del Patronato Nacional de la Infancia y otras instituciones que benefician a las Adolescentes Madres.	27
4.1.1 Convención sobre los derechos del Niño	28
4.1.2 Constitución Política	30
4.1.3 Ley Fundamental de Educación	30
4.1.4 Ley General de la Persona Joven.....	30
4.1.5 Ley General de Protección a la Madre Adolescente.....	31
4.1.6 Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia	32
4.1.7 Código de la Niñez y la Adolescencia.....	33
4.1.8 Ley N°7972	35
4.1.9 Reglamento para la asignación, giro, control y fiscalización de las becas educativas dirigidas a adolescentes embarazadas y/o adolescentes madres en condición de vulnerabilidad	39
4.2 Análisis de la gestión institucional actual del Programa y definición de oportunidades de mejora del Programa Adolescente Madre a partir de la auditoría operativa realizada por el Patronato Nacional de la Infancia.....	48
4.2.1 Contextualización del Programa Adolescente Madre	48
4.2.2 Gestión institucional.....	51

4.2.2.2	Hallazgos en el Componente de Talleres Socio Formativos: falta de ejecución y de lineamientos institucionales sobre sus contenidos y metodologías	57
4.2.3	Oportunidades de Mejora	58
4.2.3.1	Componente de Becas Educativas	58
4.2.3.2	Componente de Talleres Socio Formativos	60
4.2.3.3	En general para la administración del Programa Adolescente Madre	60
4.3	Diseño de la Propuesta de Mejora del Programa Adolescente Madre	63
4.3.1	Percepción de las personas funcionarias del PANI	63
4.3.2	Percepción de Adolescentes Madres beneficiarias del programa	65
4.3.3	Propuesta de mejora del Programa Adolescente Madre	69
4.3.3.1	Contexto General	70
4.3.3.2	Problema/ Necesidad.....	72
4.3.3.3	Actores clave de la intervención	74
4.3.3.4	Lógica causal	75
4.3.3.5	Factores externos	81
•	<i>Enfoque de derechos</i>	82
•	<i>Enfoque de desarrollo integral e inclusivo</i>	82
•	<i>Enfoque sobre la condición etaria</i>	82
•	<i>Enfoque de equidad</i>	83
•	<i>Enfoque de interculturalidad</i>	83
•	<i>Enfoque de corresponsabilidad social</i>	84
	CONCLUSIONES	85
	REFERENCIAS	92
	ANEXOS	94
	Anexo 1. Instrumento aplicado a personas funcionarias del PANI	94
	Anexo 2. Instrumento aplicado a adolescentes madres beneficiarias del PAM	94

Contenido de Tablas

Tabla 1. Cumplimiento del Indicador, becas adolescentes madres.....	9
Tabla 2. Ejecución presupuestaria y cantidad de becas educativas, periodo 2016-2019	10
Tabla 3. Ejecución presupuestaria para Becas Educativas 2018.....	11
Tabla 4. Matriz Metodología de técnicas de recolección de la información	25
Tabla 5. Resumen de la normativa implícita.....	44
Tabla 6. Oferta Institucional de Servicios para Adolescentes Madres o en Condición de Embarazo	46
Tabla 7. Descripción y estado actual de los componentes del Programa Adolescentes Madres	49
Tabla 8. Componentes y gestión administrativa del Programa Adolescente Madre	51
Tabla 9. Perfil profesional de las personas funcionaria PANI	64
Tabla 10. Propuestas de mejoras al programa, según criterio de las funcionarias consultadas.....	65
Tabla 11. Propuestas de mejoras al programa, según criterio de las adolescentes consultadas	68
Tabla 12. Construcción colectiva intersubjetiva sobre mejoras al programa.....	69
Tabla 13. Cadena de Resultados del Programa Adolescente Madre	76
Tabla 14. Matriz de acciones pendientes por producto de la intervención	79
Tabla 15. Indicadores de monitoreo y evaluación por producto de la intervención.....	81
Tabla 16. Matriz general recomendada para la gestión del Programa Adolescente Madre	88
Tabla 17. Matriz de planificación del Programa	89

Contenido de Ilustraciones

Ilustración 1. Estructura Organizativa del Patronato Nacional de la Infancia	5
Ilustración 2. Importancia de la Teoría de la Intervención	18
Ilustración 3. Actores participantes en el trabajo de campo	63
Ilustración 4. Porcentaje de adolescentes según cantón de residencia, 2021	66
Ilustración 5. Cantidad de adolescentes participantes, según edad, 2021.	66
Ilustración 6. Perfil de las adolescentes beneficiarias del programa.....	66
Ilustración 7. Contexto General del Programa	71
Ilustración 8. Resumen de la articulación y gestión del programa	78
Ilustración 9. Estructura del Programa Adolescente Madre.....	80

Abreviaturas

AM	Adolescente Madre
CNNA	Concejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
CONESUP	Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada
COI	Centro de Orientación e Información
DR	Direcciones Regionales
FONABE	Fondo Nacional de Beca
GT	Gerencia Técnica
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
MEP	Ministerio de Educación Pública
NA	Niñez y Adolescencia
NNA	Niñas, niños y adolescentes
OL	Oficinas Locales
PAM	Programa Adolescente Madre
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
SNP	Sistema Nacional de Planificación



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

SEP Sistema de
Estudios de Posgrado

Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, Evelyn Alvarado Corrales, con cédula de identidad 6-0275-898, en mi condición de autor del TFG titulado Propuesta de Mejora del Programa de Atención Integral a las Adolescentes Madres en vulnerabilidad del Patronato Nacional de la Infancia, 2019-2020.

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI NO *

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

SEP Sistema de
Estudios de Posgrado

Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, Silvia Elena Camacho Prado, con cédula de identidad 1-1368-0982, en mi condición de autor del TFG titulado Propuesta de Mejora del Programa de Atención Integral a las Adolescentes Madres en vulnerabilidad del Patronato Nacional de la Infancia, 2019-2020.

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI NO *

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

INTRODUCCIÓN

La maternidad en la adolescencia es un acontecimiento en el que por diversas razones históricas y culturales con frecuencia estigmatiza a las adolescentes, que tiene consecuencias que violentan múltiples derechos como seres humanos. Defender y garantizar estos derechos, en especial el derecho a la educación, apoyarlas en sus procesos personales y acompañarlas en su proyecto de vida, es función del entorno familiar y por supuesto de las instituciones del Estado.

El Código de la Niñez y la Adolescencia contempla el derecho a la educación de las adolescentes madres, el cual implica no sólo la asistencia a clases, sino el acceso a todas las oportunidades educativas que tienen los demás estudiantes; así como permisos para ausentarse del centro educativo por citas médicas para ella o su hijo/a, tomar una licencia por embarazo, parto y recuperación, recibir ayuda extraordinaria, adecuaciones curriculares así como recibir un trato digno y respetuoso, además de la confidencialidad que debe prevalecer como parte de sus derechos.

Los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), sobre el embarazo en las adolescentes, son alarmantes y evidencian un problema público reconocido, pero pocas veces colocado entre las preocupaciones sociales más urgentes. Todos los días hay unos 34 partos de madres cuyas edades van de los 12 a los 17 años; las mismas representan el 13% de los alumbramientos totales en el país. En Costa Rica para el 2018, se dieron cerca de 14 mil nacimientos provenientes de adolescentes madres al año. De ese total, un 88% obedece a relaciones con hombres mayores, que les duplican, triplican o cuadruplican la edad de esas

adolescentes, situación que propicia que se presenten relaciones de poder y abuso, tal y como muestra la estadística, 500 son niñas menores de 15 años, víctimas de delitos (PANI, 2020). La mayoría de ellas viven en zonas económicamente deprimidas, con baja escolaridad; así como escasas oportunidades de mejorar su vida, especialmente después del nacimiento de sus hijos.

Ante este panorama, nace en el 2008, el Programa Adolescente Madres en el PANI,, que consiste en brindar atención integral a esta población; posteriormente a partir del 2014, esta iniciativa se fortalece ofreciendo una beca mensual a las adolescentes que se encuentren estudiando y que tengan una condición de vulnerabilidad; sin embargo, el programa no se encuentra formalmente diseñado. Desde la perspectiva de la administración pública, no existe un planteamiento del programa donde se establezcan los lineamientos claros de su formulación, gestión, seguimiento, control y evaluación, por lo que su gestión es compleja y una vez otorgada la beca, la institución no cuenta con herramientas claras de operación, seguimiento y monitoreo, en relación con el destino de los fondos públicos, pero principalmente muestra debilidades en el cumplimiento del plan de estudios y atención a las necesidades socio afectivas de la adolescente y su hijo/a para mejorar sus condiciones de vulnerabilidad.

El presente trabajo pretende que se formule una propuesta de mejora del Programa de Adolescente Madre del Patronato Nacional de la Infancia, que permita una gestión moderna eficiente y eficaz, de cara a satisfacer las necesidades de sus beneficiarias: las madres adolescentes.

CAPÍTULO 1.

EL PROBLEMA Y SU IMPORTANCIA

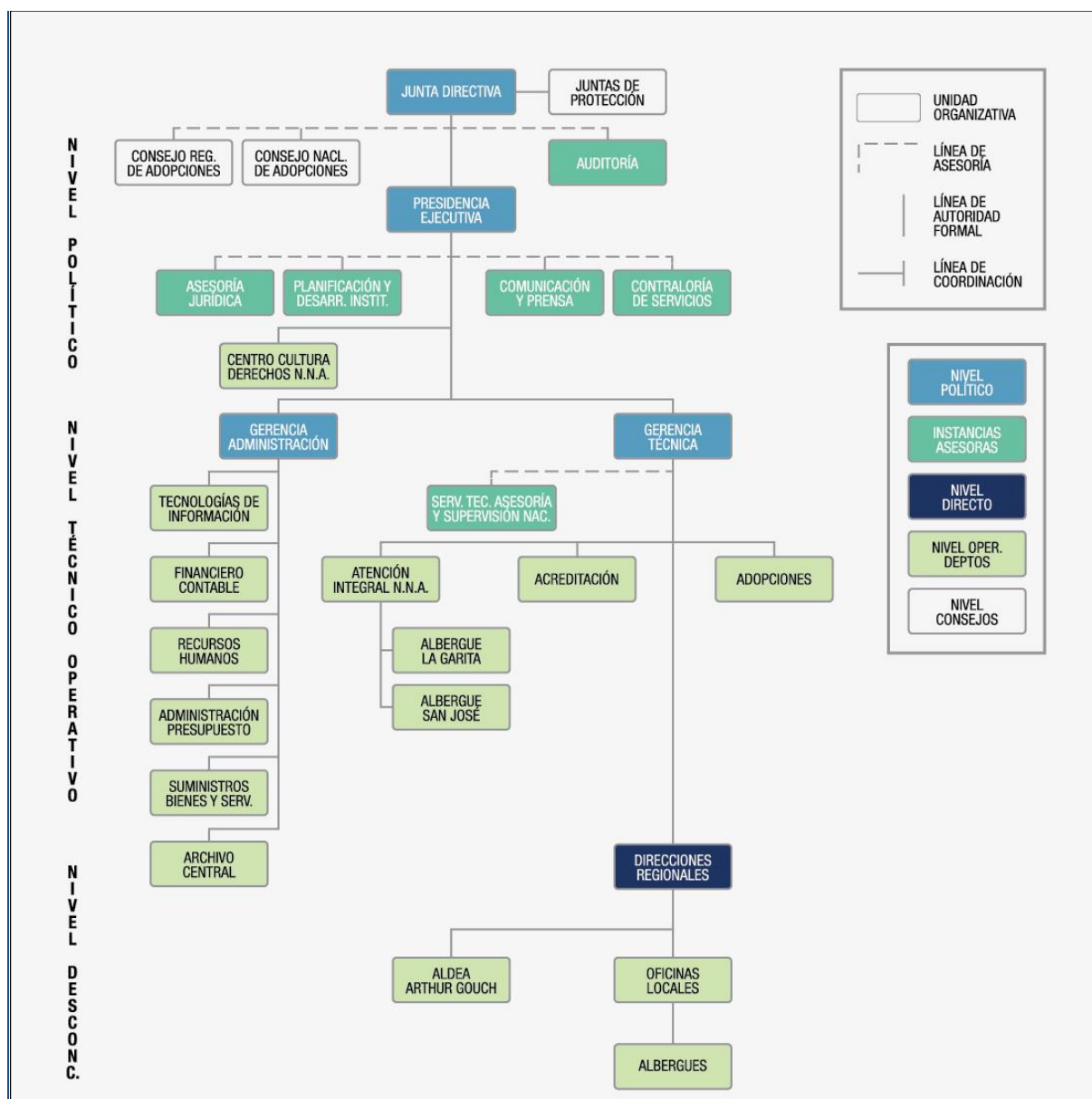
1.1 Planteamiento del Problema

Adolescente Madre es un programa social del Patronato Nacional de la Infancia, que destina recursos a fin de financiar proyectos de reinserción y permanencia educativa de las madres adolescentes o en condición de embarazo, en vulnerabilidad social; involucra una importante inversión de recursos públicos, por lo que la evaluación de la eficiencia y eficacia con que gestiona el PANI dichos recursos, así como el impacto de los mismos en mejorar las condiciones sociales y de vulnerabilidad de las adolescentes beneficiarias, resulta de interés para la institución y para la ciudadanía en general.

- Es a partir del año 2008 que el Patronato Nacional de la Infancia, ejecuta el “Programa Adolescente Madre”, pero fue hasta el 2014 que la Junta Directiva en su Sesión Ordinaria No. 2014-04, acordó en el marco de la Ley No. 7972, asumir lo correspondiente a la asignación, giro, control y fiscalización de las becas educativas dirigidas a personas menores de edad embarazadas o adolescentes madres en condición de pobreza, pobreza extrema o de vulnerabilidad social. Anteriormente las becas eran asignadas por el Fondo Nacional de Becas (FONABE).

La Presidencia Ejecutiva cumple el acuerdo de la Junta Directiva asignando el programa, como instancia política, a la Gerencia Técnica, donde se crea la Coordinación del Programa Adolescentes Madres, quien articula con las Direcciones Regionales (DR) y el Centro de Orientación e Información (COI) la ejecución del programa a través de las Oficinas Locales (OL), que es la instancia más cercana a las adolescentes madres o en condición de embarazo. En la siguiente ilustración se muestra la estructura organizativa del PANI, aunque no es visible el programa y el COI como tal.

ILUSTRACIÓN 1. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA



Fuente: PANI, Estructura Organizativa aprobada mediante el oficio MD-581-06-07-2007

El Programa de Adolescentes Madres está constituido por cuatro componentes:

1. Campañas publicitarias de información y sensibilización
2. Línea telefónica gratuita 800-226-2626 (Línea 800 adolescente madre)

3. Talleres Socio Formativos

4. Becas educativas

Es preciso hacer referencia que esta iniciativa se impulsa de forma conjunta entre varias instituciones: el Fondo Nacional de Becas (ahora es el IMAS), quien transfiere el dinero al PANI para que sea asignado en becas educativas a las beneficiarias que se encuentra cursando alguna modalidad de estudio del Ministerio de Educación Pública; a partir del año 2014 el Reglamento permite girar los subsidios a adolescentes que estén en otras modalidades como en educación técnica y universitaria por lo que se integra el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), universidades estatales y en general los entes autorizados por Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (Conesup).

A pesar de que el Programa existe desde el 2008 y sus cuatro componentes desde el 2014, no existe una articulación establecida entre los componentes, ni claridad sobre cómo ejecutarlos ya que no se evidencia un documento que estructure y oriente a las instancias correspondientes; que especifique y ordene la asignación de los recursos financieros según los fines y además que plantee los alcances en términos de metas, indicadores de impacto. (Auditoría Operativa al Programa de Adolescentes Madre, PANI, 2019). Es decir, hay ausencia de un documento donde se indique cómo se administra y gestiona el programa, es por ello que, desde la perspectiva de la administración pública costarricense, el presente trabajo de investigación pretende responder a la pregunta: **¿Cuál podría ser una propuesta de gestión integral del Programa Adolescentes Madres que permita establecer un documento formal con los lineamientos claros de gestión, seguimiento, control y evaluación del programa?**

1.2 Justificación

El Patronato Nacional de la Infancia, determinó como carencias asociadas a la conceptualización, planificación y evaluación del Programa Adolescente Madre, que este no se encuentra estructurado ni conceptualizado de forma integral considerando para su operatividad la totalidad de sus componentes y la articulación que debe realizarse entre los mismos. (PANI, 2019 Auditoría Operativa al Programa de Adolescentes Madre. San José p.20), es decir no cuenta con un instrumento como marco orientador para el cumplimiento de sus fines.

Carece de un diseño de evaluación que le permita medir en términos de beneficio social, el impacto que posee la ejecución de sus componentes en la población beneficiaria y en sus condiciones de vulnerabilidad. La población meta no conoce el alcance integral del programa, porque no está establecido y por lo tanto no conocen los servicios que se ofrecen y la forma de acceder a ellos; en Costa Rica la población adolescente de 15 a 17 años es de 267.693 personas, de las cuales el 11,1% tienen hijos, 29.713 adolescentes aproximadamente, donde 19.2% son mujeres y 2,4% son hombres (III Encuesta Nacional de Juventudes, 2018).

El programa requiere de planificación operativa articulada, entre las carencias se evidencian: la ausencia de planificación y presupuestación de recursos, falta de definición de alcances, metas, objetivos e indicadores para cada uno de los componentes del Programa; solamente las Becas Educativas y Línea 800 Adolescente Madre se están ejecutando actualmente y con escasa articulación de los mismos. Los otros dos componentes: Campañas publicitarias de información y sensibilización y los talleres socio educativos, no están en

funcionamiento, por lo que las adolescentes madres o en condición de embarazo no están recibiendo los servicios establecidos, según lo indica la Gerencia Técnica.

El programa se encuentra ayuno de procedimientos y criterios actualizados con base en los cuales la administración pueda planificar, ejecutar y evaluar los resultados de su operación. En este sentido la Gerencia Técnica no ha logrado un nivel de articulación entre los componentes del Programa, limitándose a las acciones independientes que realizan las instancias en quienes han sido delegadas el cumplimiento de las responsabilidades.

Es urgente una planificación que formule objetivos y consecuentemente las metas a alcanzar e indicadores de impacto que permitan evaluar y conocer con certeza el aprovechamiento de los servicios y subsidios por parte de las beneficiarias del programa, los efectos directos en su desarrollo educativo, la mejora en sus condiciones de vulnerabilidad y la evaluación del impacto o efecto directo en la implementación del programa.

Actualmente el Programa Adolescente Madre dispone solamente de un indicador cuantitativo para conocer el número de becas educativas otorgadas, así como la cantidad de recursos públicos transferidos, sin embargo, dicha medición se limita en la cantidad de becas otorgadas y la transferencia de recursos, sin precisar el impacto que se desea evaluar con la utilización de estos recursos.

TABLA 1. CUMPLIMIENTO DEL INDICADOR, BECAS ADOLESCENTES MADRES

AÑO	TIPO DE INDICADOR	INDICADOR ASOCIADO	EJECUCIÓN
2018	Cuantitativo	Número de adolescentes madres y adolescentes embarazadas a las cuales se les otorgó beca para que permanezcan dentro del sistema educativo. (PND)	2396 becas (107%) Recursos: ¢2.334.750.000,00
2019	Cuantitativo	Número de adolescentes madres becadas para la permanencia en el sistema educativo, en cualquier oferta educativa del MEP, según registro de SINRUBE (PND)	2032 becas (81%) Noviembre 2019 ecursos: ¢1.596.000.000,00

Fuente: Planificación y Desarrollo Institucional, PANI 2019.

Adicional a dicha información de carácter cuantitativo, carece de indicadores que evidencien o permitan determinar aspectos tales como: el porcentaje de adolescentes madres que completó el curso lectivo, o el nivel de avance académico de las beneficiarias o el porcentaje de adolescentes madres que mejora sus condiciones de vulnerabilidad a partir de la formación recibida en los talleres socio formativos. A la fecha no existe una sola evidencia que demuestre la realización de alguna evaluación que permita la identificación de los principales aportes de este servicio, a pesar que ya han transcurrido más de 5 años del programa.

Estas carencias para la medición de impacto se asocian con la ausencia de línea base o estructura orientadora del programa Adolescente Madre, que permitan definir y ejecutar dentro de las actividades de evaluación, indicadores de impacto que definan entre otras cosas, los parámetros para su medición, la frecuencia y responsables de dicha evaluación.

Con respecto a la ejecución presupuestaria en la siguiente tabla se muestra la ejecución de los recursos para los últimos 4 años (2016-2019). Así como la cantidad de becas programadas y asignadas al final de cada periodo.

TABLA 2. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Y CANTIDAD DE BECAS EDUCATIVAS, PERIODO 2016-2019

AÑO	PRESUPUESTO	PRESUPUESTO EJECUTADO	PORCENTAJE EJECUTADO	BECAS PROGRAMADAS	BECAS ASIGNADO	PORCENTAJE ALCANZADO
2016	¢2.119.000.000,00	¢2.108.000.000,00	215% *	800	1720	215%
2017	¢2.352.000.000,00	¢2.335.700.000,00	99%	1800	2138	119%
2018	¢2.700.000.000,00	¢2.334.750.000,00	86.5%	2250	2396	107%
2019	¢2.635.000.000,00	¢2.032.000.000,00	81% a noviembre	2500	2032	97%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección de Planificación y Desarrollo -institucional del PANI, 2019.

Para el año 2016 se programó asignar 800 becas, sin embargo, en el transcurso del año se dio un aumento en el presupuesto razón por la cual se asignaron un total de 1720 becas y se indica que el porcentaje ejecutado corresponde a un 215%

Para el año 2018, existió una subejecución de recursos en el presupuesto asignado al componente Becas Educativas por el monto real de ¢ 258.083.333,39 (doscientos cincuenta y ocho millones ochenta y tres mil trescientos treinta y tres colones con 39/100) y que la utilización de dichos recursos hubiese generado el otorgamiento de un promedio de 258 nuevas becas educativas por un período de 10 meses.

TABLA 3. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA PARA BECAS EDUCATIVAS 2018

DETALLE	MONTO
Recursos Presupuestados	¢2.700.000.000,00
Recursos Ejecutados	¢2.334.750.000,00
Subejecución año 2018*1	¢365.250.000,00
Superávit real año 2018	¢258.083.333,39
Monto mensual de la beca	¢100.000,00
Total, meses de asignación	10
Costo anual de la beca	¢1.000.000,00
Becas que se pudieron otorgar	258
*1 Menos los recursos Ley 7972 no ingresados. ¢107.166.666.61	

Fuente: Departamento Administración de Presupuesto, PANI 2019.

En este sentido, las actividades de control sobre los recursos presupuestados para los diferentes componentes del programa deben ejecutarse de manera previa, durante y posterior a la ejecución del presupuesto, esto a fin de identificar las desviaciones y realizar de manera oportuna las modificaciones y ajustes que correspondan en procura de mejorar la eficiencia y eficacia en la ejecución de los recursos y el beneficio en la población meta.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General

Formular una propuesta de gestión para la mejora del Programa de Atención Adolescente Madre, del Patronato Nacional de la Infancia, que permita una mayor eficacia en la gestión interinstitucional y por ende en las condiciones de las adolescentes madres en vulnerabilidad social, período 2019-2020.

1.3.1 Objetivos Específicos

- Describir el marco legal y los actuales programas del Patronato Nacional de la Infancia y otras instituciones que benefician a las Adolescentes Madres.
- Analizar la gestión institucional actual del Programa y cuáles son las oportunidades de mejora del Programa Adolescente Madre a partir de la auditoría operativa realizada por el Patronato Nacional de la Infancia
- Diseñar una propuesta de mejora del Programa de Adolescente Madres que integre una estructura conceptual orientadora con alcances, metas e indicadores, una planificación operativa articulada y un diseño de evaluación de resultados e impactos que permita el cumplimiento de la Ley 5525 que crea el Sistema de Planificación Nacional, los Decretos Ejecutivos 35755 y 37735, y la "Guía de Teoría de la Intervención: Orientaciones metodológicas en una evaluación"

CAPÍTULO 2.

MARCO TEÓRICO

2. Marco Teórico

Para lograr responder la pregunta de investigación, el abordaje se realiza a partir de la Teoría del Programa, y desde la perspectiva del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) que en cumplimiento de las facultades que le otorga la Ley 5525 de Planificación Nacional, los Decretos Ejecutivos 35755 y 37735, en su condición de coordinador del Sistema Nacional de Planificación (SNP), elaboró una "Guía de Teoría de la Intervención: Orientaciones metodológicas en una evaluación", con el propósito brindar insumos conceptuales y procedimentales para el abordaje de la Teoría de la Intervención, como un elemento esencial para la administración de intervenciones públicas (políticas, planes, programas y proyectos), en este caso será utilizado para el abordaje del Programa Adolescente Madre del Patronato Nacional de la Infancia.

Las evaluaciones desarrolladas en el SNP tienen por objeto las **intervenciones públicas**, entendiendo por éstas las políticas, planes, programas y proyectos. Una intervención pública surge a partir de una necesidad expresada por un sector de la ciudadanía, ante la cual el Estado tiene la responsabilidad de actuar para poder atenderla y en la medida de lo posible, mitigar o resolver. Las instituciones del Estado deben desplegar una serie de acciones para ejercer esta función, entre las que destacan la identificación de esa problemática y de las posibles alternativas para resolverla, destinar recursos, organizar, planificar y ejecutar actividades, así como verificar que lo planeado se ejecute y determinar si efectivamente se ha mitigado o resuelto la problemática. Esto es lo que comúnmente se conoce como el ciclo de las políticas públicas. (MIDEPLAN, p.6, 2017). Previo a la aplicación de la Teoría del Programa o Teoría de la Intervención, resulta necesario identificar conceptualmente qué se conoce

y cómo se ajusta la misma para la interrogante que se plantea en el presente trabajo.

Para contextualizar la noción de la Teoría del Programa, se puede indicar que es en el campo de la educación en donde por razones propias del ejercicio formativo tiene lugar por primera vez la práctica de la evaluación. Posteriormente, en la década de los sesenta, incursiona una determinada institucionalidad y tecnología que en adelante sustentará el Desarrollo como disciplina. Así, hoy en día se habla del Desarrollo siempre que se hace referencia a diferentes formas de intervención como son las políticas, planes, programas y proyectos que de una u otra forma apuntan hacia el mejoramiento de condiciones de vida tanto de segmentos de población como de comunidades, pueblos y países en general. (Abra, Vol.38, n°56, 2018, pág.1-2)

Y es que, precisamente esta intervención la que se pretende atender con el presente trabajo, en aras de una mejora del programa Adolescente Madre del PANI, procurando una mejora del mismo, su eficiencia y la gestión institucional que pueda vincularse, con el fin de ofrecer mejores condiciones a la población meta del programa, las adolescentes madres en vulnerabilidad social, y la posibilidad de que el beneficio pueda extenderse de forma integral en otras áreas del desarrollo tanto de la adolescente madre como de su hijo o hija.

La Teoría del Programa ayuda a comprender cuáles son los mecanismos subyacentes entre los procesos y los efectos esperados de un determinado programa o intervención, de tal suerte que permite conocer cuándo y cómo funciona dicho programa. Algunos investigadores argumentan que la Teoría del Programa es particularmente útil si se la emplea como un mapa para formular las preguntas correctas sobre el programa o intervención que se evalúa (Weiss, 1997, Chen, 1990 y 2005) (Abra,

Vol.38, n°56, 2018, pág.4).

Para comprender en mejor forma en qué consiste la Teoría del Programa y su utilidad y aplicación en el presente trabajo, nos remitimos al concepto y naturaleza de la misma, según lo apuntan diferentes autores. Como lo mencionan Donaldson y Lipsey (2014, pág.20), *“es mucho más modesta y trata en lo fundamental, de los supuestos que guían las formas particulares o específicas de cómo se llevan a cabo esas intervenciones y de qué manera se espera que produzcan los cambios esperados. Es por eso que el énfasis de la Teoría del Programa está dado por aquel tipo de intervención que constituye el objeto de la evaluación en sí mismo; es decir, el programa, el proyecto, la política pública. Además, es claro que quienes pensaron primero la noción de Teoría del Programa, emplearon como referente una noción de encadenamiento de resultados que permite desentrañar la intencionalidad y razón de ser de un programa o proyecto. La noción de cadena de resultados se refiere a los distintos eslabones del proceso de gestión de un programa o proyecto, los cuales van desde las actividades hasta los efectos finales o impactos, pasando por los productos y los efectos directos e intermedios.”* Y es precisamente tal noción, la que se emplea para la propuesta de mejora del Programa Adolescente Madre del PANI; procurando establecer una mejorada propuesta de gestión del mismo en sus diferentes etapas, de planificación, ejecución y evaluación, con el afán de que el producto final de dicho programa pueda cumplir con su objetivo primordial, que debería ser, no sólo entregar un beneficio económico a las adolescentes madres en vulnerabilidad social, sino que pueda darse un encadenamiento de valores y aportes a esa población, desde el ámbito social, educativo, formativo, económico, de salud, entre otros, que puedan brindarle espacios más seguros para el desarrollo tanto de la madre

como del hijo o hija; es decir, que pueda llegar a satisfacer efectivamente las necesidades para las cuales fue gestado el programa social.

Para mayor abundamiento, podemos citar otras conceptualizaciones del término, así Wholey (1987), indica que la Teoría del Programa, se refiere al encadenamiento de supuestos que conducen a la producción de los efectos. Otros autores como (Chen, 2005) conciben la Teoría del Programa como aquellos supuestos implícitos y explícitos de un conjunto de tomadores de decisión, sobre el tipo de acciones que son requeridas para solucionar un problema y el por qué el problema responde a esas acciones.

Es importante mencionar además, que aunado a la diversidad de conceptos que existen sobre la Teoría del Programa, también encontramos una serie amplia de términos relacionados con ella; entre los cuales destacan: conducida por la teoría, orientada a la teoría, anclada a la teoría, Teoría del Cambio, teoría de la intervención, jerarquía de resultados, modelo del programa, entre otros más (Donaldson, 2007; Rogers, 2007). Como se observa, existen múltiples términos para llamar a la Teoría del Programa, o la aplicación de la misma; no obstante lo que se mantiene o es una constante, es su utilidad para los procesos de evaluación de proyectos, programas o políticas; permitiendo la presentación de los efectos o productos deseados.

En este caso el Programa Adolescente Madre ya está en su funcionamiento por lo que se pretende que, a partir de la Teoría del Programa y la cadena de resultados, se pueda analizar su gestión y poder formular una propuesta de gestión para la mejora del Programa de Atención Integral a la Adolescente Madre, que permita una mayor eficacia en la gestión interinstitucional y por lo tanto mejorar las condiciones de las adolescentes madres en vulnerabilidad social.

Una vez que el programa está en ejecución como lo es en el caso Adolescente

Madre del PANI, la Teoría de la Intervención o del Programa, se utiliza para la planificación, ejecución y evaluación, tal y como en la siguiente ilustración se muestra

ILUSTRACIÓN 2. IMPORTANCIA DE LA TEORÍA DE LA INTERVENCIÓN



Fuente: MIDEPLAN, Guía de Teoría de la Intervención: Orientaciones metodológicas en una evaluación, 2017, pág. 8.

Lo ideal es que la TI se elabore en las primeras etapas del ciclo de planificación; sin embargo, en la práctica es usual encontrar que muchas de las intervenciones (políticas, planes, programas o proyectos) no están plasmadas en documentos formales o bien no existe una descripción completa o actualizada de la misma. También, es posible que con el transcurso del tiempo la intervención haya sufrido modificaciones, sin que estos cambios hayan sido sistematizados y registrados formalmente, que es lo que ocurre en este caso con el Programa de Adolescentes Madres. Además, de intentar una alianza interinstitucional, que permita mayor eficiencia en el producto final o resultado, y con

ello obtener una mejora del programa, haciéndolo más participativo, integral y completo; cuyos objetivos y metas se vean cumplidos a cabalidad, de manera que al final ello redunde en el mejoramiento de las condiciones de las adolescentes madres en vulnerabilidad social.

CAPÍTULO 3.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

3. Aspectos metodológicos

Como lo presenta Gómez en su libro Metodología de la Investigación, "...la metodología se entiende como un camino para lograr un objetivo; una manera de ordenar una actividad para lograr un fin y una serie de pasos a seguir para concretar una meta" (Gómez, 2012, p.10).

3.1 Objeto de Estudio

El objeto de estudio es el Programa de Adolescente Madre del PANI, que busca atender las necesidades de una población vulnerable, que no solo requiere de soluciones desde el hogar de cada una de estas adolescentes, sino que es tarea del Estado el colaborar en la defensa y garantizar los derechos de las adolescentes en condición de embarazo.

El programa está enfocado especialmente en el derecho a la educación, en los procesos de formación y superación personal como objetivo fundamental de la atención de esta población; procurando que la adolescente mantenga sus actividades habituales como estudiante, procurando que ella se integre la mayor parte del tiempo posible al aula, con sus demás compañeros con igualdad de oportunidades; garantizando también sus derechos también como madre, toda vez que de ello deriva además, los derechos de sus hijos e hijas.

El objeto de estudio de la presente investigación se circunscribe a los Talleres Socio Formativos y Becas Educativas, al ser estos dos componentes los únicos que dependen de la dirección y supervisión de la Gerencia Técnica del PANI en forma directa, siendo que las Campañas publicitarias de información y sensibilización se encuentran a cargo del Departamento de Comunicación y Prensa y la Línea Telefónica es ejecutada por la Fundación Ser y Crecer, bajo la supervisión del Centro de Orientación e Información.

3.2 Enfoque de investigación

Según Hernández Sampierie, la investigación cualitativa se enfoca en comprender los fenómenos, explorando la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto. El enfoque cualitativo se selecciona cuando el propósito es examinar la forma en que los individuos perciben y experimentan los fenómenos que los rodean, profundizando en sus puntos de vista, interpretaciones y significados. (Metodología de Investigación, 2014. p 358.)

El enfoque cualitativo plantea la idea y el problema, pero esta no sigue un proceso definido claramente, es decir se basa más en una lógica y proceso inductivo, que va de lo particular a lo general, es decir explora, describe y luego genera perspectivas teóricas.

3.3 Diseño de la investigación

Se aplicó en la presente investigación un diseño de Teoría Fundamentada y Fenomenología, ya que como lo indica Hernández Sampieri, la teoría fundamentada, propuesta por Barney Glaser y Anselm Strauss, significa la teoría (hallazgos) que va emergiendo fundamentada en los datos. Se trata de un proceso no lineal (aunque hay que representarlo de alguna manera para su comprensión). Resulta sumamente iterativo (vamos y regresamos) y en ocasiones fue necesario retornar al campo por más datos.

Las investigadoras producen una explicación general o teoría respecto a un fenómeno, proceso, acción o interacciones que se aplican a un contexto concreto y desde la perspectiva de diversos participantes. Desde luego, al generarse teoría se desarrollan en variables o conceptos que la integran, y una representación o modelo visual en este caso el Programa

Adolescentes Madres, donde los hallazgos se incorporarán en la Teoría de la Intervención basada en el modelo de MIDEPLAN.

La nueva teoría se contrasta con la literatura de Tucker-McLaughlin y Campbell, (2012) y se denomina sustantiva o de rango medio porque emana de un ambiente específico. Glaser y Strauss (1967) la distinguen de la “teoría formal”, cuya perspectiva es mayor, ya que las teorías sustantivas son de naturaleza “local”. Sus explicaciones se circunscriben a un ámbito determinado, pero poseen riqueza interpretativa y aportan nuevas visiones de un fenómeno. Tal como señalan Glaser y Strauss, si se sigue el procedimiento adecuado, cualquier individuo puede elaborar una teoría sustantiva mediante el procedimiento de teoría fundamentada, que por lógica deberá ser comprobada y validada (Metodología de la Investigación Sampieri, 2014 p.472)

Tanto en la fenomenología como en la teoría fundamentada obtenemos las perspectivas de los participantes. Sin embargo, en lugar de generar un modelo a partir de ellas, se explora, describe y comprende lo que los individuos tienen en común de acuerdo con sus experiencias con un determinado fenómeno y a partir de ellos se desarrolla una teoría fundamentada, que pretende describir y entender los fenómenos desde el punto de vista de cada participante y desde la perspectiva construida colectivamente. Las personas investigadoras contextualizan las experiencias en términos de su temporalidad (momento en que sucedieron), espacio (lugar en el cual ocurrieron), corporalidad (las personas que las vivieron) y el contexto relacional (los lazos que se generaron durante las experiencias) del Programa Adolescente Madre.

3.4 Delimitación espacial y temporal

La investigación se realiza con las beneficiarias del Programa Adolescentes Madre del PANI ubicadas en la Provincia de Puntarenas en los Cantones de Esparza, Montes de Oro y Puntarenas, en un horizonte temporal del 2019 al 2020; y 17 funcionarios (as) del PANI.

3.5 Población muestra y unidades de análisis

El muestreo cualitativo es propositivo, se selecciona el contexto, en el cual se encontrarán los casos de interés. En una investigación cualitativa la muestra puede contener cierto tipo definido de unidades iniciales, pero conforme avanza el estudio se pueden agregar otros tipos de unidades y aun desechar las primeras. También se pueden tener unidades de diferente naturaleza. Por ejemplo, en el presente estudio se trabajó con 74 adolescentes madres beneficiarias del programa entre los 14 y 18 años y 17 funcionarios (as) del PANI, de diferentes instancias: Gerencia Técnica, Planificación Institucional, Dirección Regional y Oficinas Locales.

Se realizaron sesiones de trabajo con la Gerencia Técnica, Coordinación del Programa Adolescente Madres, Direcciones Regionales y las Oficinas Locales de Barranca y Puntarenas que atienden las beneficiarias de los Cantones de Esparza, Montes de Oro y Puntarenas.

Posteriormente se aplicó dos instrumentos de cuestionarios en línea, dado las condiciones de pandemia del país, el primero de ellos dirigidos para las personas funcionarias que se vinculan directamente, desde áreas administrativas, técnicas y quienes coordinan en el nivel local. El segundo cuestionario dirigido a adolescentes beneficiarias del programa, bajo la coordinación de la Dirección Regional Pacífico Central ya que al tratarse de personas menores de edad se cumplió una serie de requisitos entre ellos contar con la autorización de los representantes legales de las adolescentes, contactar a las adolescentes individualmente

para comunicar el trabajo requerido, el fin de la consulta e identificar a las personas a cargo de la investigación, posteriormente se aplicó el instrumento, donde se obtuvo de manera voluntaria 74 respuestas de adolescentes madres. Y finalmente se aplicó una técnica de construcción intersubjetiva entre beneficiarias y funcionarias por medio de una herramienta colaborativa “Prospective Workshop” que facilitando el trabajo en grupo y proponer acciones para anticipar el cambio.

El tipo de muestra que suelen utilizarse en las investigaciones cualitativas, son las no probabilísticas o dirigidas, cuya finalidad no es la elección de los elementos según las razones relacionadas con las características de la investigación, en este caso la población muestra utilizada es una muestra de casos. Según Sampieri, el objetivo de los casos es la riqueza, profundidad y calidad de la información, no la cantidad ni la estandarización. En estudios con perspectiva fenomenológica, en los que el objetivo es analizar los valores, experiencias y significados de un grupo social. (*Metodología de Investigación, 2014. p 387.*), es también la muestra seleccionada una muestra homogénea, ya que los casos poseen un mismo perfil o características, o bien comparten rasgos similares. Su propósito es centrarse en el tema a investigar o resaltar situaciones, procesos o episodios en un grupo social.

Una forma de muestra homogénea, combinada con la muestra de casos tipo, pero que algunos autores destacan como una clase de muestra cualitativa, son las llamadas también “muestras típicas o intensivas”, en que se eligen casos de un perfil similar, pero que se consideran representativos de un segmento de la población, una comunidad o una cultura (no en un sentido estadístico, sino de prototipo). (*Metodología de Investigación, 2014. p 388.*)

TABLA 4. MATRIZ METODOLOGÍA DE TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

OBJETIVO GENERAL	Formular una propuesta de gestión para la mejora del Programa de Atención Adolescente Madre, del Patronato Nacional de la Infancia, que permita una mayor eficacia en la gestión interinstitucional y por ende en las condiciones de las adolescentes madres en vulnerabilidad social, periodo 2019-2020.					
OBJETIVO ESPECÍFICO	VARIABLES	INDICADORES	TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN	INSTRUMENTOS	FUENTE	TÉCNICA DE ANÁLISIS DE DATOS
Describir el marco legal y los actuales programas del Patronato Nacional de la Infancia y otras instituciones que benefician a las Adolescentes Madres	Marco legal de protección a los derechos de las adolescentes madres. Programas del PANI, MEP, CCSS, IMAS, Ministerio de Salud	Marco legal Instituciones colaboradoras	Bitácora de análisis de datos mediante el análisis de contenido	Guía de indagación bibliográfica	Páginas web institucionales Convenios internacionales, leyes, reglamentos. Documentos de los programas institucionales.	Tabla resumen de las normas
Analizar la gestión institucional actual del Programa y cuáles son las oportunidades de mejora del Programa Adolescente Madre a partir de la auditoría operativa realizada por el Patronato Nacional de la Infancia	Gestión institucional actual del Programa Oportunidades de mejora	Acciones del PANI para la ejecución actual del Programa Madre Adolescente Acciones de cómo se define el alcance, objetivos e indicadores del programa, su planificación operativa y el diseño evaluativo	Bitácora de análisis de datos, mediante el análisis de contenido Entrevistas guiadas	Guía de análisis del diagnóstico situacional del programa Entrevista a coordinadores del programa	Informe de Auditoría Operativa al Programa Adolescente Madre. Entrevistas con funcionarios	Infografías, Tablas de datos agrupados, Flujo de procesos
Diseñar una propuesta de mejora del Programa de Adolescente Madre, que permita el cumplimiento de la Ley 5525 que crea el Sistema de Planificación Nacional, los Decretos Ejecutivos 35755 y 37735, y la "Guía de Teoría de la Intervención	Propuesta de mejora	Documento con el diseño de la propuesta de mejora del Programa	Consulta Historia de vida Work shops	Cuestionario	74 adolescente madres beneficiarias del PAM y 14 funcionarias de Dirección Regional y Oficinas Locales	Correlación de palabras, Flujo de procesos, Infografía y gráficos.

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO 4.

RESULTADOS

4. Resultados

4.1 Descripción del Marco legal y los actuales programas del Patronato Nacional de la Infancia y otras instituciones que benefician a las Adolescentes Madres.

En respeto a la jerarquía de normas, en el presente acápite se hará un recuento de la normativa que regula especialmente la materia de las adolescentes madres y/o adolescentes embarazadas y los hijos e hijas de éstas en Costa Rica, procurando hacer un esbozo de las principales áreas y derechos que recogen dichas normas en favor de esta población.

De conformidad con los artículos 7 y 48 de la Constitución Política, las convenciones internacionales suscritas por Costa Rica poseen no solamente un valor análogo a la propia Constitución Política, sino que, en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman sobre esta.

Por lo tanto, al ratificar convenciones relativas a Derechos Humanos de las personas menores de edad, Costa Rica asume el conjunto de responsabilidades indelegables que tales tratados contemplan para con la niñez y adolescencia del país y ante la comunidad internacional, respecto de la observancia, promoción y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Es importante mencionar lo anterior, porque a partir de esta lógica, toda la normativa interna, así como las políticas públicas y decisiones judiciales están sujetas a Control de Convencionalidad, es decir, deben ajustarse a lo dispuesto en las Convenciones refrendadas por Costa Rica y la interpretación que de dichos tratados desarrolle la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por otra parte, cabe advertir también sobre la vinculatoriedad “erga omnes” de la jurisprudencia que emana de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, instituida en el artículo 13 de la Ley de Jurisdicción Constitucional.

En virtud de los tratados de Derechos Humanos suscritos por el Estado costarricense en materia de niñez y adolescencia, Costa Rica ha establecido una serie de disposiciones normativas con el fin de brindar un marco de tutela jurídica de los derechos de las adolescentes madres en temas económicos, educativos y de salud.

A continuación, se hará un análisis de estas disposiciones, por cuanto son vinculantes para la Administración Pública, de conformidad con el Principio de Legalidad consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política y de conformidad con la jerarquía de fuentes normativas contemplada en el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública.

4.1.1 Convención sobre los derechos del Niño

Fue aprobada como Tratado Internacional de derechos humanos el 20 de noviembre de 1989, y firmada por Costa Rica el 26 de febrero de 1990, pasando a ser uno de los Estados Parte de dicha Convención, y por ende de acatamiento obligatorio en todas sus partes.

La Convención, a lo largo de sus 54 artículos, reconoce a los niños (seres humanos menores de 18 años) como sujetos con derecho a tener un desarrollo integral, lo que abarca aspectos de alimentación y salud, así como de su crecimiento intelectual.

Además, la Convención es también un modelo para la salud, la supervivencia y el progreso de toda la sociedad humana. La Convención, como primera norma internacional sobre los derechos de los niños y niñas, es de carácter obligatorio para los Estados firmantes. Estos países informan al Comité de los Derechos del Niño sobre los pasos que han adoptado

para aplicar lo establecido en la Convención. Es también obligación del Estado adoptar las medidas necesarias para dar efectividad a todos los derechos reconocidos en la Convención.

En lo que a salud respecta, la Convención reconoce el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, debido a lo cual los Estados se comprometen a asegurar la plena aplicación de este derecho adoptando las medidas apropiadas para desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

En el ámbito de la educación, obliga a los Estados a adoptar medidas para reducir las tasas de deserción escolar. Como bien lo señala la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia (PANI-Unicef, 2009, 17), al aprobarse dicho instrumento internacional, Costa Rica adquiere los siguientes compromisos de orden jurídico y social:

1. La aplicación inmediata y directa de la Convención en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos.
2. La readecuación del marco legal.
3. La obligación de informar periódicamente sobre la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
4. La divulgación y promoción de los derechos (a la colectividad y a las personas menores de edad, en particular).
5. La participación activa de los niños, niñas y adolescentes en el ejercicio de su ciudadanía.
6. Y la definición de políticas públicas específicas de Estado en esta materia.

A partir de la ratificación de esta Convención, el Estado costarricense está obligado generar indicadores en materia de niñez y adolescencia, en términos cuantitativos y

cualitativos y a suministrar información sobre los principales logros o limitaciones que afronta en el cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad.

Datos que son de vital importancia a la hora de diseñar las políticas sociales dirigidas al cumplimiento y goce efectivo de los derechos de la niñez y adolescencia, determinando a su vez la inversión a destinarse en los programas sociales creados para este fin, así la idoneidad de implementar políticas universales, selectivas o focalizadas.

4.1.2 Constitución Política

En el marco jurídico nacional la Constitución Política resguarda una serie de derechos de carácter fundamental como: la igualdad y la prohibición de toda discriminación contraria a la dignidad humana (artículo 33), la educación (artículo 77) y como obligación (artículo 78), así como la protección especial del Estado a la familia, la madre, el niño y la niña, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad (artículo 51), creando el Patronato Nacional de la Infancia como institución autónoma rectora en materia de infancia, adolescencia y familia, explicitando que en el ejercicio de su mandato de protección especial de estas poblaciones, deberá trabajar conjuntamente con otras instituciones del Estado (artículo 55).

4.1.3 Ley Fundamental de Educación

A nivel legislativo, la Ley Fundamental de Educación -Ley N°2160- vino a desarrollar el mandato constitucional en torno al acceso a la educación, disponiendo que todo habitante de la República tiene derecho a esta y el Estado la obligación de procurar ofrecer en la forma más amplia y adecuada.

4.1.4 Ley General de la Persona Joven

La Ley General de la Persona Joven -Ley N°8261 del 20 de mayo de 2002-, reconoce a la persona joven como sujeto de derechos inherentes a su calidad de persona humana garantizados constitucionalmente, en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos como en la legislación especial.

Agrega a estos derechos el derecho a un desarrollo humano integral, el derecho a la salud, la prevención y el acceso a servicios que garanticen una vida sana, el derecho a tener a su disposición, en igualdad de oportunidades, el acceso a la educación, a no ser discriminado por color, origen nacional, la pertenencia a una minoría nacional, étnica o cultural, el sexo, la orientación sexual, la lengua, la religión, las opiniones, la condición social, las aptitudes físicas o la discapacidad, el lugar donde se vive, los recursos económicos o cualquier otra condición o circunstancia personal o social de la persona joven.

Es importante enfatizar en que, para la concretización de estos bienes jurídicos, la ley expresa el derecho a la atención integral e interinstitucional de las personas jóvenes, por parte de las instituciones públicas y privadas, que garanticen el funcionamiento adecuado de los programas y servicios destinados a esta población. En esta línea, el artículo 6 inciso i) señala que es deber del Estado estimular la participación y permanencia de los jóvenes en los programas de educación general básica, secundaria, técnica, parauniversitaria y universitaria.

4.1.5 Ley General de Protección a la Madre Adolescente

Se trata de la Ley N°7735 del 19 de diciembre de 1997, modificada en 2002 mediante Ley. Esta ley regula todas las políticas, las acciones y los programas preventivos y el apoyo, que ejecuten las instituciones gubernamentales, dirigidas a adolescentes madres, es decir, a toda mujer menor de edad embarazada o que, sin distinción de estado civil, tenga al menos un hijo o una hija.

Nótese que esta normativa, comprende el término de "madre adolescente" y no de "adolescente madre", que es el término acuñado en las más recientes regulaciones, como una forma de resguardar primordialmente los derechos de las adolescentes que se encuentran en una condición especial de embarazo o de madres a temprana edad.

En su artículo 3 se establece la ilustración jurídica bajo la cual se dará aplicación a dicha normativa, siendo que se ejecutará a través de un Consejo Interinstitucional de atención a la madre adolescente, órgano de desconcentración máxima, con personalidad jurídica instrumental y adscrito al Ministerio de Salud.

Esta ley en su artículo 12 incisos c) y e) obliga al MEP a brindar todas las facilidades necesarias para que las adolescentes madres completen su ciclo educativo básico y al resto de instituciones que desarrollan programas de bienestar social, les ordena dirigir prioritariamente el otorgamiento de estos beneficios a las adolescentes madres que lo soliciten. Esto en virtud del interés superior de esta población y con motivo de sus condiciones de vulnerabilidad.

De conformidad con esta normativa, los programas dirigidos a esta población, deben orientarse hacia el fortalecimiento de las capacidades de las madres y padres.

4.1.6 Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia

En lo que respecta a las funciones institucionales de PANI, su Ley Orgánica, en el artículo 3 inciso e) establece como uno de los fines de PANI: "Brindar asistencia técnica y protección a la niñez, la adolescencia y a la familia, en situación de riesgo". El artículo 4 señala, en lo que aquí interesa, como atribuciones de PANI:

- Gestionar la actualización y promulgación de las leyes necesarias para el cumplimiento efectivo de los derechos de la niñez, la adolescencia y la familia.

- Realizar el seguimiento y la auditoría del cumplimiento de los derechos de los menores de edad y evaluar periódicamente las políticas públicas sobre infancia y adolescencia.
- Realizar diagnósticos e investigaciones sobre la realidad económica, social, psicológica, legal y cultural de la niñez, la adolescencia y la familia y difundir los resultados de esos estudios.
- Dictar los reglamentos internos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus objetivos.

4.1.7 Código de la Niñez y la Adolescencia

Ley N°7739 publicada en la Gaceta N°26 del 06 de febrero de 1998. Su artículo 2 define como niño o niña a toda persona desde su concepción hasta los doce años de edad cumplidos, y adolescente a toda persona mayor de 12 años y menor de 18, señalando que, ante la duda, prevalecerá la condición de adolescente frente a la de adulto y la de niño frente a la de adolescente.

De manera que en dicha norma encuentran protección tanto la adolescente madre como su hijo o hija, de conformidad con el rango de edades consignado en dicho artículo y en concordancia con el rango establecido también en el Programa de adolescentes madres del PANI.

Por otra parte, el artículo 3 del citado Código se constituye los derechos y las garantías de las personas menores de edad como irrenunciables e intransmisibles y de interés público. Bajo esta tesitura, señala como parte de las obligaciones de protección especial del Estado con esta población: adoptar las medidas administrativas, legislativas, presupuestarias y de cualquier índole, para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de las personas menores de edad. En enlace con esta idea, establece que, en la formulación y ejecución de políticas, el acceso a los servicios públicos y su prestación se deberá tener siempre presente el interés superior de estas personas. De forma que, toda acción u omisión contraria

a este principio constituye un acto discriminatorio que viola los derechos fundamentales de esta población.

Por lo tanto, el Estado no puede alegar limitaciones presupuestarias para desatender las obligaciones establecidas en este cuerpo normativo.

Además, contempla dicha normativa en sus artículos 50, 51, 52 y 70, una serie de disposiciones especiales relativas a aspectos alimentarios, de salud, educación y empleo, en favor de las adolescentes madres y/o embarazadas; tales como:

- La obligación de los centros públicos de salud de dotar a la niña o adolescente embarazadas los servicios de información materno-infantil, el control médico durante el embarazo para ella y el nasciturus, la atención médica del parto y, en caso de que sea necesario, los alimentos para completar su dieta y la del niño o niña durante el período de lactancia.
- A falta del obligado preferente, las niñas o adolescentes embarazadas o madres en condiciones de pobreza tienen derecho a una atención integral por parte del Estado, mediante los programas de las instituciones afines. Durante el período prenatal y de lactancia, tendrán derecho a un subsidio económico otorgado por el Instituto Mixto de Ayuda Social; el cual corresponderá al salario mínimo de la ley de presupuesto vigente al momento de otorgar el subsidio. Para gozar de este beneficio, deberán participar en los programas de capacitación que, para tal efecto desarrollen las instituciones competentes. Además, el giro de los recursos deberá responder a una acción integral y no meramente asistencial, para garantizar a la persona su desarrollo humano y social.
- Las instituciones oficiales y privadas, así como los empleadores deben garantizar a las madres menores de edad las condiciones adecuadas para la lactancia materna.

- Las instituciones educativas públicas y privadas no pueden imponer por causa de embarazo, medidas correctivas o sanciones disciplinarias a las estudiantes. El Ministerio de Educación Pública debe desarrollar un sistema conducente a permitir la continuidad y el fin de los estudios de niñas o adolescentes encinta.
- Es prohibido cesar o discriminar a la adolescente embarazada o lactante, de conformidad con el Código de Trabajo.

En lo que a materia presupuestaria corresponde, el artículo 184 crea el Fondo para la Niñez y la Adolescencia, dirigido a financiar, en favor de las personas menores de edad, proyectos que desarrollen acciones de protección integral de base comunitaria, y de ejecución exclusivamente comunitaria e interinstitucional.

Es relevante apuntar que el artículo 185 indica expresamente que este fondo se maneja mediante una cuenta especial y no podrá ser destinado a otros fines ni ser utilizado para gastos administrativos.

4.1.8 Ley N°7972

Mediante la denominada “Ley de Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos para Financiar un Plan Integral de Protección y Amparo de la Población Adulta Mayor, Niñas y Niños en riesgo social, personas discapacitadas abandonadas, rehabilitación de Alcohólicos y fármaco-dependientes, apoyo a las labores de la Cruz Roja y Derogación de Impuestos Menores Sobre las Actividades Agrícolas y su Consecuente Sustitución” (Ley 7972), se asignan 200 millones de colones al Fondo de la Niñez y la Adolescencia con el fin de financiar proyectos de reinserción educativa de las madres adolescentes y/o embarazadas en situación de riesgo social.

Dicha Ley establece, además, en su artículo 17 inciso a) que estos recursos han de destinarse únicamente a financiar los proyectos de reinserción educativa de esta población, imposibilitando que la institución administradora de los fondos destine estos a gastos operativos y administrativos propios.

Asimismo, el inciso b) indica que para que tales recursos puedan ser ejecutados directamente o por medio de convenios suscritos con otras entidades públicas o privadas, se requiere refrendo de la Contraloría de previo a su ejecución, conforme al artículo 20 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley 7428). Por otra parte, de conformidad con el inciso c), PANI, como institución encargada de la administración de dicho fondo, debe presentar, ante la Contraloría y la Defensoría de los Habitantes, una evaluación anual que incluya una síntesis de los programas financiados, los resultados obtenidos y los estados financieros debidamente auditados.

Además, el inciso d) establece que PANI debe velar porque los fondos asignados no permanezcan ociosos desde su ingreso a las cuentas especiales hasta su giro efectivo o utilización. Para el cumplimiento de este objetivo, la ley autoriza la inversión de estos fondos únicamente en instrumentos bursátiles de carácter público estatal.

Ahora bien, de acuerdo a la conclusión octava del dictamen C-118-2014 del 19 de abril de 2004 de la Procuraduría General de la República, los artículos 16 y 17 recién descritos, se han visto tácitamente reformados por lo establecido posteriormente en el artículo 66 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley 8131) en cuanto a la aplicación del Principio de Caja Única del Estado.

Lo anterior ha sido confirmado por la Sala Constitucional, instancia suprema que mediante sentencia N°011172-2020 de las 16 horas y 5 minutos del 17 de junio del 2020,

resolvió que la personalidad jurídica de un organismo no constituye un límite a la aplicación de dicho principio.

Ahora bien, tras afirmar que efectivamente, conforme al texto constitucional, los recursos otorgados a PANI mediante la Ley 7972 deben ingresar a la caja única del Estado, la Sala es enfática en que el Principio de Caja Única no modifica la titularidad de los destinos específicos de los 200 millones dotados a PANI, ya que a los recursos captados por impuestos con destino específico, no les aplican los principios de universalidad y no afectación y demás principios presupuestarios que rigen los ingresos percibidos para la satisfacción de necesidades generales.

En coherencia con la línea jurisprudencial seguida en los votos N°8471-2003 y 8470-2003 el Tribunal Constitucional reitera que la Ley 7972 fue aprobada por el Poder Legislativo para gravar determinados bienes, con el fin de destinar el tributo a unos fines determinados y que el no hacerlo constituye una grave desviación de poder. Por lo que, si bien expone que en los escenarios en que los destinos específicos determinados en la Ley ordinaria se encuentren ligados al disfrute de los derechos fundamentales -como lo es la educación de las adolescentes madres-, la omisión de asignar en la Ley de Presupuesto de la República la partida correspondiente o de girar los montos previstos en ella debe ser conocida por la propia Sala Constitucional. Toda vez que esto afectaría derechos de las personas menores de edad, destinatarias finales de tales recursos, derechos que han sido reconocidos en la Constitución Política y en los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos vigentes en Costa Rica, los cuales exigen una tutela especial por parte del Estado al amparo del artículo 51 constitucional.

Con base en lo anterior, la Sala señala que mientras la Asamblea Legislativa no modifique el destino del impuesto creado mediante la Ley 7972, el Poder Ejecutivo debe presupuestar y otorgarlo al PANI de acuerdo con la ley.

En lo concerniente a la no ociosidad de los recursos girados a este fondo, esta debe entenderse en el sentido de que el principio consiste en que los recursos deben destinarse al fin dispuesto por la ley, en este caso: financiar los proyectos de reinserción educativa de las adolescentes madres. Por ello se regula que los recursos no deben mantenerse ociosos. Sin embargo, la autorización para invertirlos no es un fin en sí misma ni tampoco un medio para aumentar los recursos recibidos a través de la generación de intereses. La ley admite la inversión de estos recursos en instrumentos bursátiles con el objetivo de que no pierdan su valor adquisitivo. Por lo tanto, esta autorización legal debe entenderse no como una obligación de invertir, sino como una última opción.

Por último, antes de profundizar en la reglamentación del programa de becas educativas dirigidas a las adolescentes madres, es de capital importancia advertir que, de conformidad con el artículo 5 de la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos (Ley 9371) vigente desde agosto de 2016, los recursos sujetos al Principio Constitucional de Caja Única del Estado, sobre los que no se demuestre el cumplimiento de los objetivos y las metas institucionales y que constituyan superávit libre al cierre del ejercicio económico de la correspondiente entidad, deberán ser ejecutados por la entidad correspondiente en un período máximo de 2 años, a partir del dictamen declarativo del superávit libre emitido por la Autoridad Presupuestaria, basado en los informes técnicos de la Tesorería Nacional. De modo que, de no ejecutarse en dicho plazo, deberán ser devueltos al

presupuesto de la República para ser aplicados a la amortización de la deuda interna y externa de la Administración Central.

4.1.9 Reglamento para la asignación, giro, control y fiscalización de las becas educativas dirigidas a adolescentes embarazadas y/o adolescentes madres en condición de vulnerabilidad

Esta disposición jurídica regula desde el 2016 la asignación, giro, control y fiscalización de los recursos girados por el PANI por concepto de becas educativas dirigidas a adolescentes madres en condición de vulnerabilidad. Respecto de la cual especifica en su artículo 2 que no se refiere exclusivamente a la situación de pobreza como carencia de recursos materiales, sino también a la falta de capacidad y de organización necesaria para mejorar la calidad de vida y acceder a diferentes bienes y servicios. De manera que vincula la situación de vulnerabilidad con aspectos como la precariedad laboral, la fragilidad personal, institucional y con el debilitamiento o ruptura de la red de relaciones familiares, comunitarias y sociales de la persona menor de edad.

El numeral 5 puntualiza que el estado de vulnerabilidad social es definido por el comité evaluador de la Oficina Local (el cual está conformado por coordinadora de la Oficina Local, el o la Representante Legal y la persona encargada del Programa Adolescente Madre de la Oficina), con base en el análisis técnico de la información suministrada por la adolescente madre, tomando en consideración como indicadores: la condición de embarazo, la maternidad de uno (a) o varios (as) hijos e hijas, la ausencia de apoyo económico y/o emocional del padre del hijo y/o hija, rezago y/o deserción escolar, la dedicación al cuidado de su propio hijo y de otros miembros de la familia (hermanos menores, adultos mayores, miembros con discapacidad) y a oficios domésticos, la carencia de redes de apoyo familiar, discapacidad física y/o cognitiva, haber sido víctima de violación y/o abuso sexual y/o explotación sexual comercial y/o de

violencia intrafamiliar, proceder de familia uniparental, convivir en un grupo familiar extenso bajo el mismo techo, pertenecer a familia migrante con condición irregular, la baja escolaridad del grupo familiar, pertenecer a una familia con bajos ingresos económicos y con trabajos no calificados, esporádicos y poco remunerados, residir en: zonas rurales, indígenas, de alta densidad demográfica, de difícil acceso a servicios públicos, con bajos índices de desarrollo, de atención prioritarias según Plan Nacional de Desarrollo.

Además de encontrarse en condición de vulnerabilidad, el artículo 3 señala como condiciones que debe reunir la adolescente madre para solicitar la beca:

- Encontrarse matriculada y asistiendo a primaria o secundaria.
- Ser menor de 18 años al momento de la recepción de la solicitud de la beca.
- Presentar su solicitud de beca completa ante la Oficina Local correspondiente de acuerdo con su domicilio.

Esta reglamentación viene a agregar un conglomerado de funciones para el personal de PANI desde las Oficinas Locales hasta la Junta Directiva, que anteriormente, no le correspondían.

Por ejemplo, entre las atribuciones asignadas a las Oficinas Locales en el ordinal 20, destacan:

- Asesorar y orientar acerca del proceso de becas a las adolescentes madres solicitantes de beca.
- Informar a las adolescentes madres acerca de los servicios que brinda la Línea 800-226-26-26, incluido el seguimiento al proceso de la beca.

- Entregar a las adolescentes madres solicitantes de beca, así como a los encargados o responsables, el formulario de solicitud de beca y los requisitos.
- Constatar y recibir las solicitudes nuevas y de prórroga de beca que se encuentren completas.
- Enviar al COI mediante correo electrónico y en un plazo de 3 días hábiles, contados a partir del momento en que se recibe la solicitud, la boleta de requisitos y la boleta de actualización de datos, así como la posterior boleta de aprobación o desaprobación de la beca.
- Realizar un oficio dirigido al banco elegido por las adolescentes madres, para la apertura de una cuenta de ahorro a nombre de la adolescente.
- Elaborar la planilla con la información de las adolescentes madres que tienen la beca aprobada o suspendida y enviarla a la Dirección Regional.
- Recibir copia de notas de las adolescentes madres becas.
- Elaborar y suscribir el contrato de beca el cual deberá ser firmado por la beneficiaria, el encargado y Representante Legal de la Oficina Local en un plazo no mayor a 5 días hábiles a partir de la aprobación de la beca y de forma previa a la inclusión en la planilla de pago correspondiente.
- Confeccionar un expediente de beca que contemple toda la base documental del proceso.
- Extender certificaciones de becas a las beneficiarias que así lo soliciten.

En igual sentido, el artículo 10 impone a las Direcciones Regionales referir al Centro de Orientación e Información, según calendario anual enviado por la Gerencia Técnica, la planilla con los datos de las beneficiarias de beca.

Corresponde a la Junta Directiva del PANI fijar el monto mensual de la beca. La norma le faculta a aprobar giros adicionales para objetivos específicos según disponibilidad presupuestaria, pudiendo hacer una revisión anual del monto de beca mensual establecido y variar, según el análisis del costo de vida y del presupuesto institucional disponible.

Al COI le corresponde elaborar una planilla en la que integre las becas aprobadas por las Direcciones Regionales, la cual deberá remitir al Departamento Financiero Contable para que éste gire los recursos.

En la misma dirección, el numeral 22 refiere como responsabilidades de la Gerencia Técnica:

- Elaborar políticas y lineamientos generales del proceso de otorgamiento de becas.
- Elaborar e informar la documentación requerida por el Programa de Becas.
- Informar a Direcciones Regionales y Oficinas Locales acerca del procedimiento y tramitología de becas.
- Asesorar a unidades administrativas y técnicas acerca del programa de becas.
- Establecer mecanismos para el monitoreo y control del cumplimiento de las funciones de las Direcciones Regionales y de las Oficinas Locales en el proceso de becas, entre otras funciones.

Por último, corresponde al COI, además de la función mencionada anteriormente, de conformidad con el artículo 23:

- Brindar orientación e información a las adolescentes madres, sus familiares, docentes u otros con respecto a lo relacionado al componente de becas, mediante el servicio de la línea telefónica gratuita Adolescente Madre.

- Dar acompañamiento y orientación mediante llamada telefónica a las adolescentes madres, reportadas por las oficinas locales.
- Aportar insumos e información, a la Gerencia Técnica acerca del proceso de beca de las adolescentes madres, de manera que permita analizar situaciones particulares y la toma de decisiones para beneficio de las adolescentes madres.

Para una mayor claridad e ilustración del marco legal, se presenta la siguiente tabla:

TABLA 5. RESUMEN DE LA NORMATIVA IMPLÍCITA

NÚMERO Y NOMBRE DE LA NORMA	FECHA DE PUBLICACIÓN Y/O VIGENCIA	DESCRIPCIÓN Y ALCANCE
Convención sobre los Derechos del Niño	Del 20 de noviembre de 1998. Firmada por Costa Rica, el 26 de febrero de 1990	Primera norma internacional sobre los derechos de los niños y las niñas. Reconoce que los niños son individuos con derecho de pleno desarrollo físico, mental y social.
Ley N°7735. Ley General de Protección a la Madre Adolescente	Del 19 de diciembre de 1997. Modificada por la Ley N°8312 del 30 de setiembre de 2002	Regula todas las políticas, las acciones y los programas preventivos y el apoyo, que ejecuten las instituciones gubernamentales, dirigidas a madres adolescentes.
Ley N°7739. Código de la Niñez y Adolescencia	Del 06 de febrero de 1998	Protege los derechos de toda persona menor de edad (desde su concepción hasta menor de 18 años), sin distinción alguna, independientemente de la etnia, la cultura, el género, el idioma, la religión, la ideología, la nacionalidad o cualquier otra condición propia, de su padre, madre, representantes legales o personas encargadas.
Ley N°7972. "Ley de Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos para Financiar un Plan Integral de Protección y Amparo de la Población Adulta Mayor, Niñas y Niños en riesgo social, personas discapacitadas abandonadas, rehabilitación de Alcohólicos y fármaco-dependientes, apoyo a las labores de la Cruz Roja y Derogación de Impuestos Menores Sobre las Actividades Agrícolas y su Consecuente Sustitución".	Del 24 de diciembre de 1999. Publicada en La Gaceta N°250 Alcance N°205-A	Establece la asignación de doscientos millones de colones para el Fondo de la Niñez y la Adolescencia (Código de la Niñez y la Adolescencia, artículo 184) con el fin de financiar proyectos de reinserción educativa de las madres adolescentes y / o embarazadas en situación de riesgo social. Dicha Ley establece, además, en su artículo 17 inciso b) que los citados recursos podrán ser ejecutados directamente o por medio de convenios suscritos con otras entidades o instituciones públicas o privadas.
Reglamento para la asignación, giro, control y fiscalización de las becas educativas dirigidas a adolescentes madres, embarazadas en vulnerabilidad	Publicado en la Gaceta N°21, Alcance Digital N°10 del 1° de febrero de 2016	Tiene como objeto establecer las regulaciones para la asignación, giro, control y fiscalización de los recursos girados por el Patronato Nacional de la Infancia por concepto de becas educativas dirigidas a adolescentes madres en condición de vulnerabilidad, con el fin de lograr su reinserción educativa y permanencia dentro del sistema educativo formal, garantizando así su Derecho a la Educación, en el marco de los PRINCIPIOS DEL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO, NIÑA Y ADOLESCENTE, y de equidad, que permitan avanzar hacia una cobertura universal de acceso y permanencia en un servicio educativo público de calidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa nacional.

Reconociendo que el embarazo en adolescentes es un problema que ocupa un abordaje integral que merece respuesta inmediata institucional, interinstitucional, intersectorial, tanto en las acciones de promoción como de prevención, que den respuesta a las necesidades de esta población y con simultaneidad de esfuerzos. Surge la necesidad de identificar y replantear estrategias articuladas para el abordaje, mediante una oferta institucional que se enuncia a continuación. (Plan de Acción Consejo Interinstitucional de Atención a la Adolescente Madre P.41)

TABLA 6. OFERTA INSTITUCIONAL DE SERVICIOS PARA ADOLESCENTES MADRES O EN CONDICIÓN DE EMBARAZO

INSTITUCIÓN	OFERTA DE SERVICIOS
<p>Ministerio de Salud</p> <p>Ente rector en Salud en Costa Rica, que tienen como misión garantizar la protección y el mejoramiento del estado de salud de la población.</p>	<p>Consejo Interinstitucional de Atención de la Madre Adolescente al Ministerio (CIAMA), surgió a partir de la promulgación de la ley número 7735 reformada mediante ley número 8312 llamada Ley General de Protección a la Madre Adolescente, que tiene como ámbito de aplicación la regulación de las políticas, acciones, programas preventivos y de apoyo, que ejecutan las instituciones gubernamentales dirigidos a madres adolescentes.</p> <p>Cuenta con servicios de alimentación y Atención Integral a nivel local a través de la dirección de centros infantiles.</p>
<p>Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)</p> <p>Es una Institución autónoma tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin.</p>	<p>El Programa Avancemos, que tiene como objetivo general “promover el mantenimiento y aprovechamiento en el sistema educativo de adolescentes miembros de familias en condición de pobreza, para que, con su compromiso, tengan oportunidad de superar a futuro la situación en que viven”</p> <p>La estrategia operativa, Ley 7769, brinda atención a las mujeres en condiciones de pobreza incluyendo a las adolescentes embarazadas o madre con el objetivo de garantizar el mejoramiento en las condiciones de vida de las mujeres, mediante un proceso de formación integral que comprenda, al menos, lo siguiente: capacitación y formación humana, capacitación técnico laboral, inserción laboral y productiva, acceso a vivienda digna y un incentivo económico ligado a los procesos de capacitación.</p> <p>Además de Asistencia Social para cubrir las necesidades básicas.</p>
<p>Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)</p> <p>Entidad autónoma y descentralizada con amplitud de funciones y atribuciones, que asume el mandato de protección de los derechos humanos de las mujeres.</p>	<p>El Programa Avanzamos capacita a mujeres, incluyendo adolescentes madres, este programa responde la Ley 7769: Atención a mujeres en condición de pobreza, tiene como principal objetivo garantizar el mejoramiento en las condiciones de vida de las mujeres, mediante un proceso de formación integral que comprende: capacitación formación humana, capacitación técnico laboral, inserción laboral y productiva, acceso a vivienda digna y un incentivo económico ligado a los procesos de capacitación.</p>
<p>Ministerio de Educación Pública (MEP)</p> <p>Ente rector de todo el Sistema Educativo, que le corresponde promover el desarrollo y consolidación de un sistema educativo de excelencia, que permita el acceso de toda la población.</p>	<p>El embarazo en niñas y adolescentes constituye una realidad en Costa Rica; razón por la cual se requiere del Estado, como garante de los derechos, una respuesta efectiva a la luz de la demanda social de este grupo poblacional.</p> <p>En ese contexto, el sistema educativo costarricense, requiere brindar a este grupo una respuesta institucional que conlleve: En primer lugar, que las niñas y adolescentes se mantengan en el sistema educativo como medida de protección y, en segundo lugar; brindar una respuesta institucional a su condición y situación, bajo un ambiente seguro, de calidad y libre de toda discriminación.</p> <p>Es necesario entonces, plantear una serie de orientaciones puntuales, que permitan la atención integral de la persona menor de edad, como sujeto de derechos, que permita continuar ejerciendo el derecho a la educación, así como el acceso a los servicios de salud para su desarrollo integral.</p>
<p>Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)</p> <p>Es una entidad autónoma, que busca promover y desarrollar la capacitación y formación profesional en todos los sectores de la producción para impulsar el desarrollo económico y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida, mediante acciones de formación, capacitación, certificación y acreditación para el trabajo productivo.</p>	<p>El INA se encarga de dar capacitación y formación profesional a las adolescentes madres, cuenta con becas educativas, estrategias de intervención dirigida a adolescentes y registro de la población para la reinserción al sistema educativo.</p>
<p>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)</p> <p>Es la institución rectora y ejecutora de la política laboral y de seguridad social, dirigida a la sociedad costarricense; vigilante del trabajo decente, el desarrollo, inclusión, equidad y justicia social.</p>	<p>La Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (OATIA) como órgano permanente adscrito a la Dirección Nacional de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esta instancia tiene como objetivo promover la atención y prevención del trabajo infantil, así como, la protección y reivindicación de derechos de las personas adolescentes trabajadoras.</p> <p>Apoyando por medio del programa Empléate, que es dirigido a personas en el rango de los 17 a los 24 años, que no estudian ni trabajan y que, además, se encuentran en una condición socioeconómica desfavorable. El Programa opera en alianza con organizaciones y empresas del sector productivo, así como con centros de formación públicos y privados.</p>
<p>Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)</p> <p>Es la institución encargada de proporcionar los servicios de salud en forma integral al individuo, la familia y la comunidad, y otorgar la protección económica, social y de pensiones, conforme la legislación vigente, a la población costarricense.</p>	<p>La CCSS se encarga de brindar atención integral en salud a las personas adolescentes en los diferentes escenarios de salud, implementa acciones de prevención del embarazo adolescente, brinda atención integral prenatal, del parto y postnatal, a las madres adolescentes y sus hijos (as).</p> <p>Además de desarrollar programas de formación y orientación tendientes a sensibilizar y apoyar a las madres y/o padres adolescentes y sus familias acerca de las implicaciones de su maternidad/paternidad.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Acción Consejo Interinstitucional de Atención Madre Adolescente 2012-2016.

4.2 Análisis de la gestión institucional actual del Programa y definición de oportunidades de mejora del Programa Adolescente Madre a partir de la auditoría operativa realizada por el Patronato Nacional de la Infancia

En el año 2019 el Patronato Nacional de la Infancia realizó una Auditoría Operativa que revela información importante, oportuna y actualizada respecto del Programa Adolescente Madre, al cual se destinan recursos para el financiamiento de proyectos dirigidos a la reinserción y permanencia educativa de las madres adolescentes y/o embarazadas en situación de riesgo social.

Esta auditoría fue realizada en las 10 Direcciones Regionales, tomando como muestra 14 Oficinas Locales del PANI y un total de 70 adolescentes madres que corresponden a 5 de cada oficina. Los datos obtenidos son el resultado de entrevistas, reuniones, visitas, así como consultas planteadas a adolescentes beneficiarias de los servicios del Programa y funcionarios de la Gerencia Técnica relacionados directamente con el objeto de estudio.

4.2.1 Contextualización del Programa Adolescente Madre

El objetivo primordial de las becas del Programa Adolescente Madre es garantizar el derecho a la educación de las adolescentes madres y/o embarazadas en condición de vulnerabilidad, a través del estímulo a su reinserción y permanencia dentro del sistema educativo formal.

En la siguiente tabla se describen brevemente los componentes que integran el Programa Adolescente Madre, así como del estado de ejecución actual de cada uno de ellos.

TABLA 7. DESCRIPCIÓN Y ESTADO ACTUAL DE LOS COMPONENTES DEL PROGRAMA ADOLESCENTES MADRES

COMPONENTE	DESCRIPCIÓN	ESTADO ACTUAL
A. Campañas publicitarias de información y sensibilización	Son campañas tendientes a informar y sensibilizar a la población sobre el derecho a la educación de las adolescentes madres y embarazadas en condición de vulnerabilidad. Estas campañas abordan información con la que toda adolescente madre debe contar para el ejercicio efectivo de sus derechos educativos, como lo son: opciones educativas, de capacitación técnica y de cuidado de hijos (as) a las que puede tener acceso, control médico y educación de sus hijos (as) y deberes y derechos que conforman la paternidad responsable.	Este componente no se está ejecutando , siendo que la última campaña publicitaria de derecho a la educación de la adolescente madre data del año 2015. La auditoría indica que, al consultar con la encargada de Comunicación y Prensa, recibió como respuesta que no se ha dotado de contenido presupuestario a este componente.
B. Talleres socioformativos (Estudia, Vale por Dos)	Son talleres socio formativos cuyo objetivo es coadyuvar en la garantía del ejercicio del derecho a la educación de las adolescentes madres en riesgo social, promoviendo su reinserción y permanencia en el sistema educativo. “Estudia, vale por dos” es el nombre de este proyecto, una propuesta institucional dirigida al fortalecimiento de las capacidades de emprendimiento y participación en el desarrollo comunitario, así como la adopción de una salud integral de las adolescentes madres.	“Estudia, vale por dos” se incoó en el 2014 y su implementación partía de la selección de comunidades según estadísticas nacionales, índices de embarazo adolescente y necesidades institucionales. Según indicaron las propias encargadas del Programa Adolescente Madre en la auditoría, este proyecto no se está ejecutando desde el año 2018.
C. Línea telefónica gratuita 800-226-2626 (Línea 800 adolescente madre)	Esta línea de comunicación instaurada desde el año 2008, fue ideada con el fin de facilitar el acceso de las adolescentes madres y embarazadas en condición de vulnerabilidad, a recursos de apoyo, asesoría y orientación.	Este servicio se está ejecutando desde el año 2011 a través de contratación realizada con la Fundación Ser y Crecer. No obstante, las funcionarias de la Gerencia Técnica a cargo del Programa Adolescente Madre indicaron en la auditoría que la supervisión de la línea la lleva el Centro de Orientación e Información y que no reciben ningún tipo de informe de la fiscalización que realiza el COI a la misma.
D. Becas educativas	Beneficio económico ideado para propulsar financieramente el apoyo requerido por las adolescentes madres en condición de vulnerabilidad para el acceso, permanencia e inclusión en el sistema educativo.	Este componente se ejecuta a través de las Oficinas Locales de la institución y desde el 2014 se realiza mediante la entrega de una mensualidad de 100.000 colones, por un periodo de 10 meses.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE AUDITORÍA OPERATIVA DEL PROGRAMA ADOLESCENTE MADRE 2019, PANI

Es pertinente aclarar, de previo a ahondar en el estudio que ocupa a este apartado, que, si bien, como se observa en la tabla anterior, el Programa Adolescente Madre se conforma a partir de cuatro componentes, el objeto de estudio de la presente investigación se circunscribe a los Talleres Socio Formativos y Becas Educativas, al ser estos dos componentes los únicos que dependen de la dirección y supervisión de la Gerencia Técnica en forma directa. las oportunidades de mejora que atañen a los componentes: Becas y Talleres Socio Formativos.

No obstante, más allá de la precedente aclaración, de previo a la profundización del análisis de los componentes que integran esta investigación, se considera propicio, a la luz de la teoría de la intervención integral, hacer una breve mención, a modo de paréntesis, de los hallazgos aportados desde la auditoría sobre la gestión del programa y oportunidades de mejora en las etapas de planificación, ejecución y evaluación de los cuatro componentes del programa. Esto, por cuanto permite representar un balance global del programa en su integralidad, como antesala al estudio particular de los componentes atinentes a los Talleres Socio Formativos y las Becas Educativas.

TABLA 8. COMPONENTES Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL PROGRAMA ADOLESCENTE MADRE

COMPONENTE	PLANIFICACIÓN	IMPLEMENTACIÓN	EVALUACIÓN
A. Campañas publicitarias de información y sensibilización	No se visualizan indicadores relacionados con la ejecución de los Planes Operativos Institucionales.	No se está implementando	No existe evaluación
B. Talleres Socio Formativos (Estudia, Vale por Dos)	Se evidencia un indicador y una meta en los Planes Operativos Institucionales.	No se está implementando	No existe evaluación
C. Línea telefónica gratuita 800-226-2626 (Línea 800 adolescente madre)	No se visualizan indicadores relacionados con la ejecución de los Planes Operativos Institucionales.	Se está implementando	No existe evaluación
D. Becas Educativas	Dispone solamente de un indicador cuantitativo para conocer el número de becas educativas otorgadas, así como la cantidad de recursos públicos transferidos.	Se está implementando y de hecho, es el componente más activo del programa.	La evaluación se enfoca en la cantidad de becas colocadas y la transferencia de recursos, sin valorar el impacto social de la utilización de estos recursos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Auditoría Operativa del Programa Adolescente Madre 2019, PANI

4.2.2 Gestión institucional

A continuación, se presentan los principales resultados de la Auditoría Operativa realizada por el PANI.

4.2.2.1 Hallazgos en el Componente Becas Educativas: Carencia de herramientas de evaluación y control, incumplimiento de los plazos establecidos, falta de supervisión y seguimiento y de criterios para determinar monto de becas.

Como se comentó anteriormente, todos los componentes del Programa Adolescente Madre, menos el de Becas, carecen de herramientas de evaluación que permitan determinar con algún grado de certeza el aprovechamiento de los servicios y subsidios por parte de las beneficiarias del programa.

No obstante, el indicador provisto para el componente de becas resulta insuficiente, al enfocarse únicamente en el dato correspondiente a la cantidad de becas educativas otorgadas y la cantidad de recursos públicos transferidos. De modo que, esta medición dificulta

evaluar aspectos cualitativos de gran trascendencia, como lo son el impacto social de la beca en la población beneficiaria y en sus condiciones de vulnerabilidad.

Por otra parte, de la auditoría se extrae que, actividades propias del proceso de aprobación de becas, como lo son la elaboración y firma de contratos y adendas, no siempre se hacen de forma oportuna. En virtud de ello, se presentan incumplimientos en los plazos establecidos en el Reglamento de Becas.

En esta línea se observa que, si bien el reglamento establece en su artículo 8 que la Oficina Local debe revisar y emitir la aprobación o desaprobación de la beca en un plazo máximo de 10 días hábiles a contar desde la recepción de la solicitud completa de la misma; en la realidad se observa un 53% de incumplimiento de este plazo, superando incluso los 21 días un 27% de los casos.

Asimismo, de la auditoría se conoce que, si bien el citado reglamento indica en su artículo 20 que las Oficinas Locales cuentan con un plazo máximo de 5 días hábiles, a contar desde la aprobación de la beca y de previo a la inclusión en la planilla de pago, para elaborar y firmar los contratos y adendas de becas; en el 24% de los casos no se cumple con dicho plazo.

Lejos de lo dispuesto en los artículos reglamentarios 9 y 20 inciso n), que estipulan claramente que, una vez aprobada la beca, se constituye como requisito sine qua non para la inclusión de la beneficiaria en la planilla de giros, la firma del contrato de otorgamiento de beca por parte del representante legal de la Oficina Local, la beneficiaria y su encargado o encargada en un plazo de 5 días hábiles a partir de la aprobación de la beca; la auditoría encontró omisión de estas firmas en los contratos y adendas en un 7% de los casos evaluados en el año 2018 y en el 10% de los correspondientes al período 2019.

Adicional a estos incumplimientos de rúbrica, se determinó que un 7% de los casos de la muestra año 2019 no contaban tan siquiera con la elaboración de dichos convenios.

Respecto de las actividades de supervisión que compete realizar a las Direcciones Regionales, tales como la revisión aleatoria de expedientes de becas a fin de verificar el cumplimiento de requisitos documentales y la actualización de los mismos, la auditoría señala que un 31% de los profesionales entrevistados en Oficinas Locales consideran que no se realizan actividades de supervisión.

La auditoría es enfática en que la ausencia de estandarización respecto a las actividades que deben ejecutarse en las labores de supervisión de las Direcciones Regionales, imposibilita garantizar que dichas actividades de control están siendo efectivas para la detección, corrección y prevención de debilidades asociadas a la gestión de becas educativas en las Oficinas Locales.

Por otro lado, se observa escasa verificación sobre la inversión educativa efectuada con la beca, evidenciándose que en apenas el 46% de las oficinas evaluadas se solicitan facturas o comprobantes del gasto efectuado. Sin embargo, en el mejor de los casos, esta fiscalización se limita a la recepción de comprobantes de gastos que pasan a archivar sin que medie un análisis del gasto en que se incurrió y su pertinencia.

Por otra parte, si bien la auditoría expone que en el 63% de los expedientes abarcados en el trabajo de campo, se observan evidencias de seguimiento a las adolescentes madres becadas, este se refleja en acciones como: solicitud de entrega de notas en las oficinas locales, participación en talleres socio formativos desarrollados por las Oficinas Locales y creación de chats de WhatsApp para la remisión de información. Actividades que no parecen ser las más

idóneas para la constatación de la permanencia en el sistema educativo, ni del uso real de los recursos y el impacto del subsidio en las adolescentes madres beneficiarias.

En este sentido, se encuentra mayor utilidad en las herramientas habilitadas por el artículo 5 del reglamento, a saber: la exploración domiciliaria, comunal e interinstitucional. No obstante, según los datos proporcionados por la auditoría, las visitas domiciliarias solo se efectuaron en el 24% de los casos evaluados. Con lo cual, es dable afirmar que se están desaprovechando estas potestades en detrimento de la observación de posibles cambios en las condiciones de vulnerabilidad de las usuarias

Es decir, se observa un accionar deficiente en cuanto a los procesos de supervisión sobre las becas concedidas y verificación de las condiciones de vulnerabilidad que motivaron el otorgamiento de estas, así como la identificación de posibles factores generadores de riesgo que afecten el cumplimiento de los compromisos pactados por parte de las adolescentes beneficiarias.

Además, si bien el artículo 6 del Reglamento establece que, una vez revisados y analizados los datos consignados en los formularios de beca, la Oficina Local debe emitir un criterio o justificación técnica de aprobación o desaprobación de la misma tomando en consideración los indicadores de vulnerabilidad enumerados en el artículo 7; lo cierto es que la realidad que reflejan los resultados de la auditoría, es otra.

Por ejemplo, se identificaron casos en los que en la justificación de aprobación de prórroga no se hace referencia alguna a antecedentes académicos, omitiendo información relativa a la pérdida del año o explicación alguna respecto de esta reprobación. De modo que, se prescinde de criterios de importancia al emitirse justificaciones genéricas que se limitan a

señalar que los documentos y las personas beneficiarias cumplen con los requisitos solicitados para la aprobación de las becas. Lo cual conlleva a que el comité evaluador realice aprobaciones de prórrogas de becas que no cumplieron requisitos previos, ni reúnen las condiciones para seguir extendiendo el beneficio.

En cuanto a la fijación de monto de las becas, el Reglamento de Becas en su artículo 11 confiere al PANI potestad para efectuar una revisión anual del monto de beca mensual establecido y variar, según el análisis del costo de vida y del presupuesto institucional disponible; la auditoría pone en evidencia que esta potestad no está siendo ejecutada por parte del PANI. De hecho, revela que existe una carencia de criterios y factores a considerar para la determinación del monto otorgado.

Por consiguiente, es dable afirmar que el PANI está otorgando una beca de 100.000 colones a nivel general, sin observar el análisis del costo de vida, el presupuesto del que se dispone institucionalmente ni la modalidad educativa en la que se encuentra inserta cada adolescente madre o embarazada.

En consecuencia, esta carencia impide determinar el monto real que debe girarse por concepto de becas educativas, limitando la posibilidad de maximizar el aprovechamiento de los recursos públicos orientados a la reinserción y permanencia de las adolescentes madres en el sistema educativo.

A su vez, se identifica a partir de la auditoría consultada la ausencia de calendarización de las reuniones de los Comités Evaluadores en las Oficinas Locales para el análisis de las solicitudes de becas y prórrogas. Se observa que en la realidad estas reuniones se efectúan sin

programación, por cuanto sólo en el 7.7% de las oficinas visitadas se realiza una planificación de previo a la programación de estas reuniones.

Además, se observó que en un 11% de los expedientes revisados del año 2019, las reuniones del Comité Evaluador se realizaron posterior a la firma de los contratos o adendas de becas. Es decir que, en frontal incumplimiento del mandato establecido en el artículo 8 reglamentario, los contratos se suscribieron sin haber contado aún con un acuerdo de aprobación por parte del respectivo comité.

A lo anterior, cabe agregar que la auditoría no encontró dentro del calendario de fechas establecidas por la Gerencia Técnica para la gestión de las becas, un plazo máximo para la realización de las reuniones de dichos comités, con vista a incorporar dicha acción dentro del flujo de actividades. Esta falta de plazos máximos facilita los retrasos en la aprobación de las becas y limita el análisis y verificación de los factores a partir de los cuales debería darse una decisión colegiada fundada, lo cual genera un escenario que favorece la realización de valoraciones imprecisas en el otorgamiento de recursos públicos.

Por otra parte, la auditoría consultada señaló como hallazgo que, si bien es cierto, la Administración ha implementado el formulario No. 6 "Acuerdo del comité evaluador" como herramienta de control donde se consigna la decisión deliberada respecto al análisis de la solicitud de beca; en el mismo no se detalla la totalidad del análisis, consideraciones y actuaciones efectuadas por parte del Comité Evaluador en pro de los criterios de eficiencia y eficacia en el otorgamiento de recursos públicos como inversión educativa.

La omisión de esta información en actas, conlleva a que hace falta el análisis efectuado que fundamenta y motiva la aprobación. Al mismo tiempo, resulta problemática, en tanto deja

a la Administración desprovista de evidencias sobre los razonamientos a los que obedece el acto de aprobación o desaprobación de las becas.

4.2.2.2 Hallazgos en el Componente de Talleres Socio Formativos: falta de ejecución y de lineamientos institucionales sobre sus contenidos y metodologías

Como se desarrolló líneas atrás, en lo concerniente a los Talleres Socio Formativos “Estudia, vale por dos”, la auditoría refleja que, según indican las propias encargadas del Programa Adolescente Madre, este componente no se ejecuta desde el año 2018.

Parte de estas debilidades se asocian a la ausencia de una organización y definición del programa que concrete los niveles de supervisión sobre cada uno de sus componentes, así como las actividades y responsables de su cumplimiento.

Si bien, se pudo identificar a nivel de Oficinas Locales la realización de talleres socio formativos para el apoyo a las adolescentes madres en el desarrollo de habilidades personales y de maternidad; la auditoría advierte que dichos talleres no cuentan con un direccionamiento por parte de la Gerencia Técnica. De modo que, el mismo carece de lineamientos en cuanto a su contenido y metodología, por lo que funciona prácticamente por iniciativa de los funcionarios a nivel de oficinas locales y por tanto, de forma heterogénea.

En lo atinente a la participación de las adolescentes madres en estos talleres, la auditoría muestra que un 66% de las entrevistadas manifestaron haber asistido a estos mientras que el 34% indicaron que no han sido convocadas para participar en ellos.

En cuanto a este punto, la auditoría recalca que dicha situación se relaciona directamente con el hecho de que estos talleres son, para efectos prácticos, una iniciativa de los profesionales a cargo del programa a nivel local, ya que, en virtud de ello, no en todas las

oficinas locales se desarrollan este tipo de actividades, pues no se concibe su ejecución como una obligación.

Llama poderosamente la atención el hecho de que a pesar de las graves manifestadas en este componente, la auditoría refleja que la percepción del 66% de las adolescentes que han participado en los talleres les califica como “excelentes, muy buenos y buenos” e incluso, algunas de las beneficiarias los estiman como uno de los mayores beneficios que conlleva la beca educativa al brindarles activos intangibles altamente apreciados por las mismas como lo son: información relacionada con la maternidad, así como orientación profesional, motivación para continuar con los estudios, así como el apoyo, empatía y solidaridad que proporciona el entrar en contacto con otras adolescentes que atraviesan procesos de maternidad al mismo tiempo.

A pesar de lo anterior, hace falta indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan conocer con propiedad acerca del impacto social efectivo que puede estar generando la ejecución de este componente.

4.2.3 Oportunidades de Mejora

A partir de los hallazgos encontrados por la Auditoría Operativa del PANI, se propone las siguientes oportunidades de mejora

4.2.3.1 Componente de Becas Educativas

- Generar indicadores cuantitativos y cualitativos reveladores del impacto social de la beca en la población beneficiaria y en sus condiciones de vulnerabilidad, como lo serían, por

ejemplo: el porcentaje de adolescentes madres que completó el curso lectivo y el nivel de avance académico de las beneficiarias.

- Implementar una Reforma reglamentaria que contemple dentro de las actividades de fiscalización mecanismos de control que faculte a las Oficinas Locales a solicitar facturas o comprobantes para la verificación de la inversión educativa realizada a partir del giro de recursos públicos.
- Reformar el Reglamento de Becas que contemple la obligatoriedad de asistencia a convocatorias que realicen las Oficinas Locales para una atención integral, ya sea bajo modalidad presencial o virtual, según resulte más conveniente a la beneficiaria.
- Diseño de criterios para fijar el monto de la beca, que tomen en consideración el costo de vida, el presupuesto institucional, la modalidad educativa, entre otros factores que permitan la determinación de una beca que se ajuste a las necesidades reales de las beneficiarias..
- Planificar y calendarizar semestralmente, visitas domiciliarias para cada Oficina Local con el objetivo de constatar las condiciones de vulnerabilidad que dieron origen a la asignación de la beca, así como la identificación de posibles factores de riesgo que afecten el cumplimiento de los compromisos pactados por parte de las adolescentes beneficiarias.
- Cumplimiento de los plazos con que se realizan las actividades de recepción documental, verificación de requisitos, aprobación y pago de las becas educativas.
- Redefinir los datos a consignar para mejorar la calidad de la información en los formularios de aprobación y construir bases de datos informatizadas que permitan realizar estudios de investigación
- Crear un respaldo de las actuaciones de los comités evaluadores en oficinas locales, que permita la transparencia y rendición de cuentas.

4.2.3.2 Componente de Talleres Socio Formativos

- Construcción de un marco conceptual que oriente el procedimiento institucional oficial para la ejecución de los Talleres Socio Formativos del Programa Adolescente Madre.
- Reformar el Reglamento de Becas que establezca la obligatoriedad de la asistencia de las beneficiarias a los talleres socio formativos, ya sea bajo modalidad presencial o virtual, según resulte más conveniente a la beneficiaria.
- Generación de indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan evaluar el alcance y el impacto social de los talleres socio formativos, como lo sería, por ejemplo: la cantidad de beneficiarias que asisten a los talleres y el porcentaje de beneficiarias que mejoran sus condiciones de vulnerabilidad a partir de la formación recibida en los talleres.

4.2.3.3 En general para la administración del Programa Adolescente Madre

- Concretar e implementar un Modelo de Gestión del programa Adolescente Madre en concordancia con los objetivos estratégicos institucionales 2019-2022, que conceptualice las ideas rectoras del programa en coherencia con los fines institucionales legalmente definidos y vincule todos los componentes del mismo, definiendo instrumentos de planificación, ejecución, control y evaluación tanto del programa en su globalidad como en sus componentes específicos.
- Realizar una reforma reglamentaria que faculte a las Oficinas Locales a ejercer mecanismos de control de las actividades de recepción, aprobación y pago de las becas educativas.
- Establecer un procedimiento para definir un modelo de costos para el otorgamiento de becas.

- Establecer mediante una Reforma reglamentaria los mecanismos de verificación del cumplimiento de requisitos previos a la incorporación de las Adolescentes Madres en las planillas de pagos de becas educativas.
- Incorporar en el procedimiento general del Programa cuales son las actividades de control para la constatación de las condiciones e información consignada en los formularios de becas y los responsables de verificarla.
- En la Reforma reglamentaria instituir el carácter obligatorio de la planificación de reuniones del Comité Evaluador, así como la incorporación de mecanismos de control respecto a las gestiones realizadas para la valoración y análisis de las becas educativas.
- Incorporar en el procedimiento general del Programa y en la Reforma reglamentaria las actividades de control, supervisión, acompañamiento para el aprovechamiento económico de las becas, su verificación y los responsables de tales actividades..
- Acuerdo de la Junta Directiva del PANI, que defina las actividades de control, acompañamiento y supervisión de la Gerencia Técnica como apoyo a los componentes del programa.
- Establecimiento de criterios para la revisión de los expedientes de las beneficiarias, en que se incluye la información que respalda la gestión de aprobación y seguimiento de las becas.
- Reformar el Reglamento para ampliar la cobertura en las visitas a los hogares de las adolescentes beneficiarias, así como a los centros educativos.
- Ejecución de actividades de control sobre los recursos presupuestados para los diferentes componentes del programa de manera previa, concomitante y posterior a la ejecución del presupuesto; con vistas a identificar desviaciones y realizar oportunamente los ajustes que correspondan en procura de mejorar la eficiencia y eficacia en la ejecución de los recursos y el beneficio en la población meta.

- Definir e implementar lineamientos y mecanismos de control del registro, contenido, metodología, supervisión y rendición de cuentas respecto de Talleres a las Adolescentes Madres que se ejecutan en las Oficinas Locales, a fin de estandarizar y visibilizar dichas acciones efectuadas.
- Diseño de mecanismos que permitan evaluar de manera efectiva la percepción y satisfacción de las beneficiarias respecto a los servicios brindados en los diferentes componentes del Programa, que den a conocer su permanencia y avance educativo, su grado de participación en talleres Socio Formativos, mejoras en las condiciones de vulnerabilidad a partir de la formación recibida en los mismos, así como variaciones significativas en las condiciones que originaron el otorgamiento de la beca.

4.3 Diseño de la Propuesta de Mejora del Programa Adolescente Madre

4.3.1 Percepción de las personas funcionarias del PANI

Para el diseño de la propuesta de mejora se trabajó en Oficinas Centrales con la Gerencia Técnica, y el Área de Coordinación del Programa Adolescente Madres, además de la Oficina de Planificación y Desarrollo Institucional, el trabajo de campo se realizó a nivel regional con las Dirección de la Provincia de Puntarenas y a nivel local con las oficinas de Puntarenas y Barranca, oficinas que atienden población de los cantones de Esparza, Montes de Oro y Puntarenas.

ILUSTRACIÓN 3. ACTORES PARTICIPANTES EN EL TRABAJO DE CAMPO



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas y cuestionarios realizados.

Entre las funcionarias de la Dirección Regional y Oficinas Locales que participaron de los cuestionarios se encuentran:

TABLA 9. PERFIL PROFESIONAL DE LAS PERSONAS FUNCIONARIA PANI

PUESTOS / PERFIL PROFESIONAL	CANTIDAD
Directora Regional (abogada)	1
Coordinadora Oficina Local	2
Asistente Administrativa	2
Trabajadora Social	3
Abogada	2
Promoción Social	3
Psicología	1
Total, de funcionarias participantes	14

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas y cuestionarios realizados.

Con respecto a las mejoras del Programa Adolescente Madre, en términos generales, los funcionarios (as) recomendaron lo siguiente:

- Mayor seguimiento a las beneficiarias del Programa
- Establecer como uno de los requisitos para el beneficio, que las adolescentes madres estén en la condición socioeconómica de pobreza extrema o pobre
- Retomar el programa de capacitaciones para las adolescentes madres
- Mejorar la administración y operación del programa
- Mayor coordinación con centros educativos donde hay beneficiarias del programa
- El reglamento debe modificarse, ser más claro y detallado con respecto a los procesos.
- Acompañamiento por parte de las unidades de psicología además de promoción social
- Apropiación del programa por parte de las beneficiarias desde el proceso formativo y no solo ser percibido como un subsidio
- Mejorar las formas de control en todas las instancias.
- Contar con el apoyo de la Gerencia Técnica.
- Mayor capacitación y procesos participativos con las beneficiarias.
- El programa debe ser asumido realmente de forma conjunta con el IMAS y con un estudio de cargas del personal a cargo
- Qué el IMAS sea quien se encargue de las becas y PANI únicamente de la parte socioeducativa
- Que los procesos socioformativos con las beneficiarias cuenten con presupuesto
- Fortalecer el seguimiento a las beneficiarias en casos de situaciones violatorias de derecho, como las relaciones impropias.
- Creación de un modelo para el programa de adolescente madre, que sirva de guía y estandarice los procesos para las personas funcionarias
- Capacitación sobre el funcionamiento programa a las personas vinculadas

Las funcionarias plantean las siguientes mejoras para cada uno de los componentes del programa:

TABLA 10. PROPUESTAS DE MEJORAS AL PROGRAMA, SEGÚN CRITERIO DE LAS FUNCIONARIAS CONSULTADAS

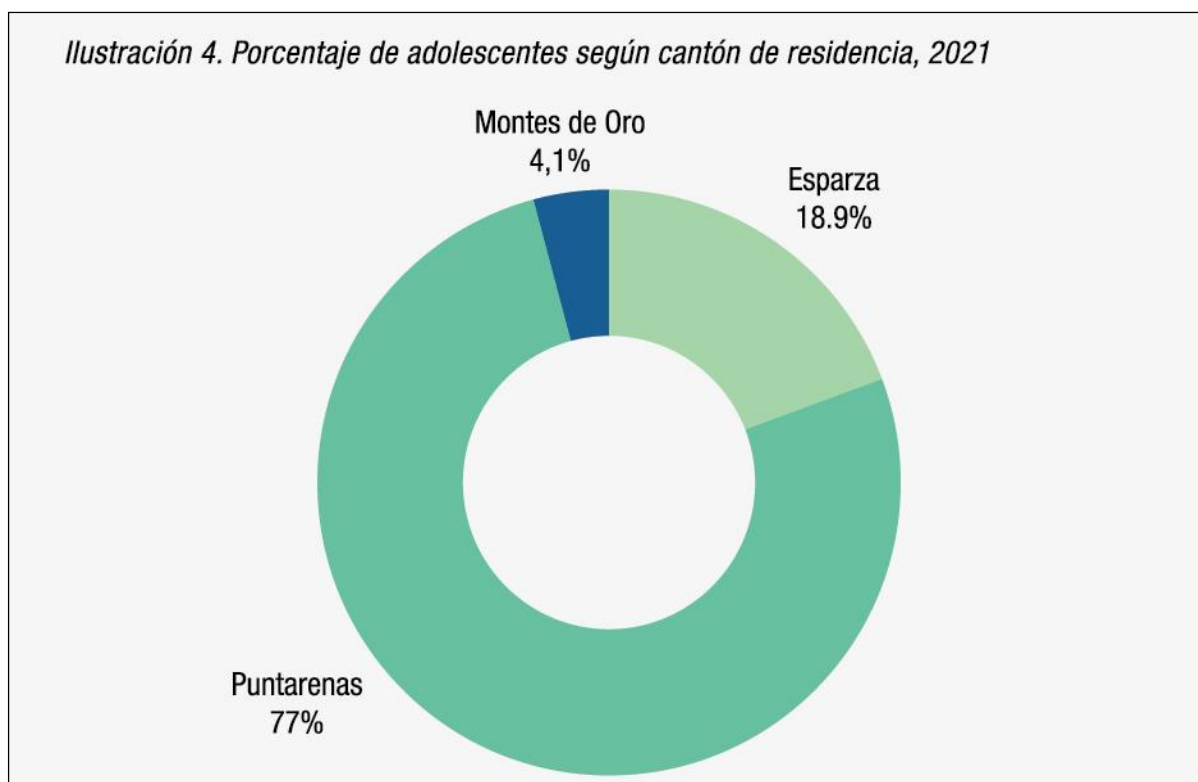
ASIGNACIÓN DE BECAS	CAMPAÑAS PUBLICITARIAS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Que las visitas a domicilio sean obligatorias para constatar las condiciones de las beneficiarias. 2. Unificar las becas adolescentes madres con el IMAS. 3. Mayor divulgación y cobertura del programa en zonas alejadas. 4. Recurso humano exclusivo para la valoración, asignación de beca y seguimiento. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inserción en el sistema educativo. 2. Prevención de conductas suicidas. 3. Resiliencia. 4. Prevención del embarazo. 5. Relaciones impropias. 6. Promocionando la línea gratuita 800 - Adolescentes.
TALLERES SOCIO FORMATIVOS	LÍNEA GRATUITA
<p>Se propone abordar los siguientes temas dentro de la oferta de formación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Proyecto de vida. 2. Salud reproductiva. 3. Relaciones afectivas sanas. 4. Autoestima y empoderamiento. 5. Autocuidado. 6. Prevención de la violencia. 7. Manejo de emociones. 8. Asesoría financiera, presupuesto familiar. 9. Equidad de género. 10. Hábitos de estudio. 11. Comunicación asertiva. 12. Prevención de drogas. 	<p>Abordar los temas sobre los que realizan mayores consultas vía telefónica:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Requisitos para solicitar la beca. 2. Competencia de otras instituciones. 3. Ley de paternidad responsable. 4. Ley de pensión alimentaria. 5. Violencia doméstica. 6. Uso de los recursos económicos. 7. Estado emocional. 8. Roles parentales. 9. Relaciones impropias. 10. Atención psicológica.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas y cuestionarios realizados

4.3.2 Percepción de Adolescentes Madres beneficiarias del programa

Caracterización de las adolescentes madres beneficiarias del programa que participaron en la presente investigación, para un total de 74 adolescentes residentes de los siguientes cantones:

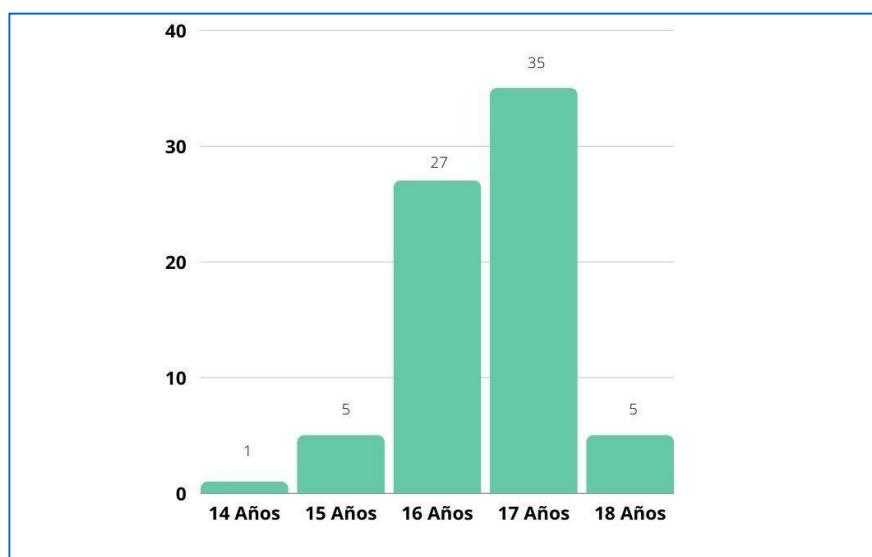
ILUSTRACIÓN 4. PORCENTAJE DE ADOLESCENTES SEGÚN CANTÓN DE RESIDENCIA, 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas de las adolescentes madres consultadas.

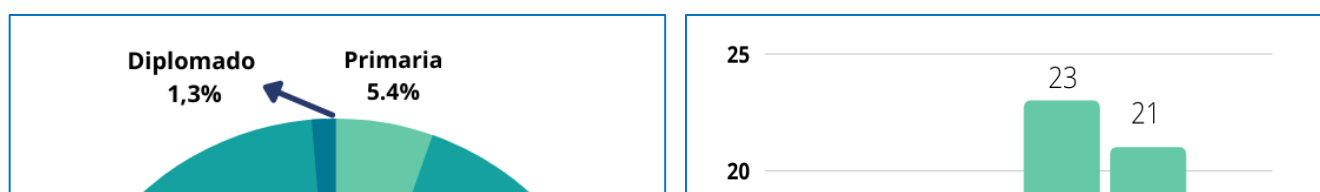
Del total de adolescentes madres que participaron el 84% se encuentran entre las edades de los 16 y 17 años.

ILUSTRACIÓN 5. CANTIDAD DE ADOLESCENTES PARTICIPANTES, SEGÚN EDAD, 2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas de las adolescentes madres consultadas.

ILUSTRACIÓN 6. PERFIL DE LAS ADOLESCENTES BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA



Las adolescentes madres plantean las siguientes mejoras para programa:

TABLA 11. PROPUESTAS DE MEJORAS AL PROGRAMA, SEGÚN CRITERIO DE LAS ADOLESCENTES CONSULTADAS

ASIGNACIÓN DE BECAS	CAMPAÑAS PUBLICITARIAS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Que el trámite de solicitud de beca se pueda realizar tanto de manera presencial como virtual 2. Que las visitas de estudio socioeconómicas sean un requisito para optar por la beca y que verdaderamente se ayude a las personas de escasos recursos 3. Mejorar el control y seguimiento de las estudiantes para conocer si se mantienen en el sistema educativo y así como entrega de notas de manera puntual. 4. Que exista un procedimiento claro sobre el uso del dinero y la entrega de los comprobantes de pago. 5. Aumentar el número de beneficiarias del programa 6. Cumplimiento de las fechas de pago previamente establecidas 7. Disponibilidad de beca en los meses de enero y febrero 	<p>Recomiendan abordar los temas sobre:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Protección a la niñez y adolescencia 2. Prevención del embarazo adolescente 3. Campañas informativas sobre el PANI como un ente proteger (que las personas menores de edad no le tengan miedo) 4. El cuidado de la salud mental 5. El derecho a la recreación como adolescentes madres 6. ¿Qué son las relaciones impropias?
TALLERES SOCIO FORMATIVOS	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumentar la oferta de los talleres socio formativos 2. Mayor control de la participación en los talleres 3. Que los servicios se brinden de manera presencial 4. Servicios de consulta psicológica 5. En los talleres ofrecer modalidad mixta virtual y presencial para promover una mayor participación 6. Brindar Talleres socio formativos donde puedan participar con sus hijos (as) 	<p>Proponen que se aborde los siguientes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Salud mental y derecho a la recreación • Roles parentales, mamá primeriza • Proyecto de vida y un futuro profesional • Comunicación familiar • Presupuesto y uso adecuado de la beca • Deberes como beneficiarias del Programa • Manejo de estrés y la ansiedad • Manejo del tiempo y buenas prácticas de estudio • Talleres recreativos como manualidades • Sexualidad y relaciones afectivas sanas • Autoestima, Bullying y discriminación por ser AM

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta a las adolescentes madres beneficiarias del programa.

Una vez sistematizados los resultados de las consultas realizadas a las funcionarias y a las adolescentes beneficiarias del programa, se recurre a la herramienta colaborativa “Prospective Workshop” que permitió realizar el taller en línea en un contexto de pandemia, facilitando así el trabajo en grupo y produciendo resultados inmediatos entre funcionarias y adolescentes madres.

Esta versión de taller contribuye a la gestión para anticipar el cambio y por medio de la construcción colectiva intersubjetiva identificar las mejoras requeridas en el Programa Adolescentes Madres, a continuación, se presentan los resultados:

TABLA 12. CONSTRUCCIÓN COLECTIVA INTERSUBJETIVA SOBRE MEJORAS AL PROGRAMA

1. Oferta de talleres socio-formativos
2. Recurso humano específico para atender el programa en OL
3. Modificaciones al reglamento de beca
4. Acompañamiento y seguimiento a las beneficiarias
5. Documento con el modelo de gestión del programa
6. Coordinación con los Centros Educativos
7. Componente de becas asumido por el IMAS
8. Publicidad sobre el programa
9. Plan anual de seguimiento y evaluación del PAM
10. Capacitación al personal sobre el PAN
11. Compromiso de las beneficiarias
12. Comunicación y puntualidad en la asignación de becas
13. Estudios socioeconómicos como requisito del programa
14. Trámite de beca en línea
15. Aumentar la cobertura del programa

Fuente: Elaboración propia a partir de los workshops

4.3.3 Propuesta de mejora del Programa Adolescente Madre

El diseño de la propuesta se basa en la Guía de MIDEPLAN, sobre la Teoría de la Intervención: Orientaciones Metodológicas en una Evaluación, que sugiere que si ya la intervención pública está en funcionamiento y esta no se encuentra debidamente formulada o ha sufrido modificaciones a lo largo de los años, estos cambios se deben sistematizar, entre los elementos que deben ser considerados como parte de la teoría de la intervención están:

- Contexto General
- Problema/ Necesidad
- Actores claves de la Intervención
- Lógica Causal
- Factores externos

La teoría de la intervención (TI) es la articulación lógica sobre la manera esperada en que los recursos asignados a la intervención permiten desarrollar actividades que tendrán determinados productos, una vez que el programa está en ejecución como lo es en el caso del Programa Adolescente Madre, la Teoría de la Intervención se utiliza para definir una coherente relación entre la planificación, ejecución y evaluación del Programa.

4.3.3.1 Contexto General

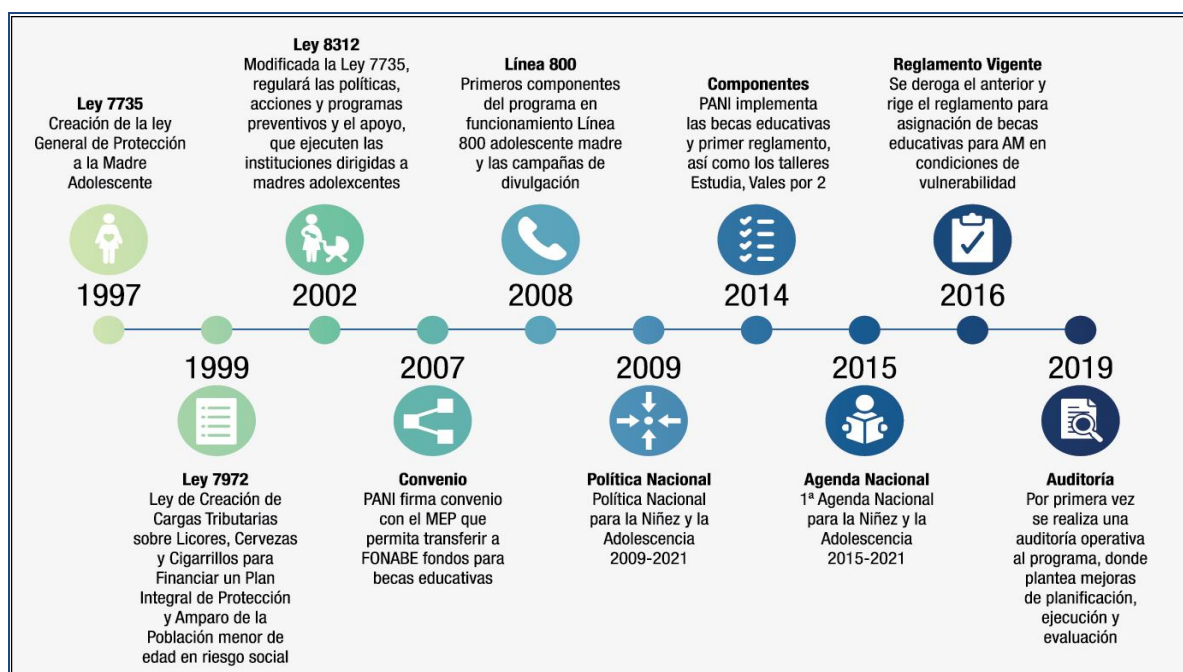
El Patronato Nacional de la Infancia, en atención y cumplimiento a las leyes 7735 (Ley General de Protección a la Madre Adolescente) y 7972 (denominada “Ley de Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos, ha implementado el programa especializado para la atención de adolescentes embarazadas y adolescentes madres.

La beca es uno de los componentes del Programa para la reinserción y permanencia de la Adolescente Madre en el sistema educativo, que también cuenta con una línea gratuita donde se da el acompañamiento psicosocial y legal, los talleres socio formativos en los que las adolescentes reconocen sus capacidades, aptitudes y habilidades y las campañas educativas para sensibilizar, denunciar y no normalizar el embarazo adolescente. (PANI, 8 de marzo 2021).

El objetivo primordial del programa es promover el fortalecimiento personal y social de las adolescentes madres, con la intención de procurar su inserción o permanencia en el sistema educativo, empoderando a efecto de que puedan interiorizar sus capacidades y reconocer su posibilidad de estudiar, como la mejor alternativa en pro de mejorar su calidad de vida y por consiguiente la de sus hijos e hijas.

Posterior a las leyes mencionadas, los principales elementos del contexto del programa se resumen en la siguiente ilustración:

ILUSTRACIÓN 7. CONTEXTO GENERAL DEL PROGRAMA



Fuente: Elaboración propia a partir de insumos del PANI

Actualmente, el PANI trabaja en propuestas que permitan atender las recomendaciones realizadas por la Auditoría Operativa al Programa de Adolescente Madre durante el 2019, además la Gerencia Técnica indica que si bien el embarazo en adolescentes ha disminuido en los últimos cinco años (en el 2015 había 11.610, en el 2019 se registraron 8040 y en el primer semestre del 2020 fueron 3.184), todavía hay miles de adolescentes madres que son víctimas de relaciones impropias, abusos sexuales, violencia y son expuestas a un mayor riesgo de muerte.

Para el 2020, se becaron 2310 adolescentes beneficiarias con el fin de que se mantengan en el sistema educativo, trabajen en su empoderamiento personal y en la ruptura del ciclo de pobreza y violencia. Según la ministra de la Niñez y la Adolescencia, Gladys Jiménez Arias “continuar con la disminución del embarazo adolescente y erradicarlo es responsabilidad de todos y todas. Eliminar estereotipos, dejar de normalizar las situaciones de violencia, erradicar las relaciones impropias y generar la autonomía social, todo con la participación efectiva de las niñas y las adolescentes en la toma de decisiones, son acciones positivas para que las niñas y adolescentes disfruten de su desarrollo integral” (PANI, 8 de marzo 2021).

4.3.3.2 Problema/ Necesidad

El Programa Adolescente Madre, requiere atender a las adolescentes madres en vulnerabilidad social, no solamente las que dejan de estudiar porque no tienen recursos económicos para mantenerse en los centros educativos, sino que existen otras razones como la falta de redes de apoyo para el cuidado de sus hijos e hijas, víctimas de bullying, violencia doméstica, relaciones impropias, víctimas de abuso sexual, entre otras razones por lo que es importante, que además de subsidios de las becas educativas, tengan una atención de sus

necesidades y es lo que pretende el programa, una vez que se encuentren activos todos sus componentes.

Según el Reglamento para la asignación, giro, control y fiscalización de las becas educativas los indicadores para determinar las vulnerabilidades sociales son:

1. Condición de embarazo
2. Maternidad de uno (a) o varios (as) hijos e hijas
3. Ausencia de apoyo económico y/o emocional del padre del hijo y/o hija
4. Rezago escolar y/o deserción escolar
5. Adolescentes dedicadas al cuidado de su propio hijo y de otros miembros de la familia (hermanos menores, adultos mayores, miembros con discapacidad) y a oficios domésticos
6. Ausencia o reducidas de redes de apoyo familiar
7. Discapacidad física y/o cognitiva
8. Víctimas de violación y/o abuso sexual y/o explotación sexual comercial
9. Víctima de violencia intrafamiliar
10. Procedencia de familia uniparental
11. Grupo familiar extenso bajo el mismo techo
12. Pertenencia a familia migrante en condición irregular
13. Baja escolaridad del grupo familiar
14. Pertenencia a familia con bajos ingresos económicos y con trabajos no calificados, esporádicos y poco remunerados
15. Residentes en: zonas rurales, zonas indígenas, zonas de alta densidad demográfica, zonas con difícil acceso a servicios públicos (salud, educación, transporte, recreación, etc.), zonas con bajos índices de desarrollo, zonas de atención prioritaria según Plan Nacional de Desarrollo.

En resumen, la necesidad radica en el acceso, reinserción y permanencia de las adolescentes en el sistema educativo.

4.3.3.3 Actores clave de la intervención

Como **población objetivo y beneficiaria**, se identifican las adolescentes madres o en condición de embarazo que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, así como sus hijos e hijas. Además las personas **Adultas Responsables Legales** de las adolescentes, son las que están directamente a cargo de la crianza de las personas menores de edad, y deben tener un rol fundamental de apoyo y seguimiento del desempeño de las beneficiarias dentro del programa, sin embargo en la práctica únicamente participan en la firma del contrato para que las adolescentes reciban las beca, y no así en el cumplimiento de sus responsabilidades por lo que mantiene un rol indiferente.

Como ente ejecutor se encuentra el **Patronato Nacional de la Infancia** a partir del financiamiento del Fondo de la Niñez y la Adolescencia.

Entre los entes estratégicos de la intervención se encuentra:

- **Ministerio de Educación Pública:** por medio de esta institución se capta la población objetivo que ya se encuentra dentro del sistema educativo, al mismo tiempo que provee el servicio por el cual se espera incidir en la calidad de vida de las adolescentes y sus familias. Además, el MEP debe llevar el seguimiento de las adolescentes y su récord académico dentro del sistema educativo para posteriormente comunicarlo al PANI y es que de esta forma exista la articulación con el programa. El MEP realiza extraordinariamente su rol de captar la población objetivo, sin embargo, en su rol de seguimiento a las adolescentes madres y en su rol de articulación con el programa deficiente y se comporta de manera indiferente.
- **Caja Costarricense de Seguro Social:** En primera instancia es la institución que capta la población objetivo, ya que indistintamente de que las adolescentes se encuentren estudiando o no en el momento del embarazo se presentan a los diferentes centros

de salud para iniciar el control prenatal y de esta forma son referidas al PAM, lo que significa una oportunidad para ingresar o mantenerse en el sistema educativo.

- **Instituto Nacional de la Mujer:** Permite captar la población objetivo, ya que por sus condiciones de vulnerabilidad recurren al INAMU a solicitar servicios de apoyo y desde este ente se vinculan al programa.
- **Instituto Nacional de Aprendizaje:** Brinda servicios de educación técnica, que son una alternativa para que las adolescentes accedan y se integren al sistema educativo con diferentes especialidades y alternativas de horario lo que les permite una mayor flexibilidad y nueva metodología de aprendizaje.

4.3.3.4 Lógica causal

De acuerdo con MIDEPLAN, la lógica causal identifica cómo la intervención logrará los resultados planificados a partir de los insumos disponibles, se presentan según los niveles de la cadena de resultados, que indica los insumos requeridos para ejecutar las actividades y partir de estas, cómo se interrelacionan para concretar los productos (servicios ofrecidos por el PAM) y así alcanzar los efectos o cambios esperados en la población meta y finalmente, conseguir el impacto deseado en el mediano y largo plazo.

TABLA 13. CADENA DE RESULTADOS DEL PROGRAMA ADOLESCENTE MADRE

NECESIDAD/ PROBLEMA	INSUMO	ACTIVIDADES	PRODUCTO	EFECTO	IMPACTO
Que las adolescentes madres o embarazadas en situación de riesgo social continúen dentro del sistema educativo	Normativa, recursos humanos y financieros	Capacitaciones, brinda servicios de apoyo institucionales y recursos económicos, que permita cubrir sus necesidades psicosociales para mantenerse estudiando	1. Línea telefónica gratuita 800-226-2626 (Línea 800 adolescent madre) 2. Campañas publicitarias de información sensibilización 3. Talleres Estudia, Vales por Dos 4. Becas educativas	Adolescentes madres que concluyen sus estudios y mejoran sus condiciones de vulnerabilidad	Adolescentes madres empoderadas para su auto cuidado y el de sus hijos con grados académicos que le permiten acceder a mejores fuentes de empleo para la mantención de sus familias

Fuente: Elaboración propia a partir de insumos del PANI.

Para el logro de la anterior cadena de resultado se propone como mejoras al programa la articulación de sus productos (componentes) y las siguientes gestiones:

- Iniciar el programa realizando las campañas de sensibilización e información por todos los medios digitales, televisivos, radiales e impresos, para captar a la población meta. Además se realicen campañas específicas por medio de la institucionalidad pública, principalmente en los EBAIS donde las adolescentes recurren inicialmente para el debido control prenatal, y los Centros Educativos donde asisten las adolescentes madres e inmediatamente referirlas directamente al PANI, que es donde solicitan directamente los servicios.
- Una vez que la población meta es captada por el PANI, se debe brindar a las adolescentes madres o en condición de embarazo, asesoría sobre los servicios que ofrece el programa por medio de la línea gratuita 800- 2262626, además se les debe apoyar con la solicitud de la beca educativa según corresponda en la Oficina Local respectiva.
- Las beneficiarias de las becas educativas deberán de participar en los talleres socioformativos impartidos en las oficinas locales a partir de una oferta programática que será diseñada por la Gerencia Técnica, con la coordinación del PAM. De esta forma se garantiza que el país se brinde un mismo programa de capacitación. Esta oferta

programática inicial se diseña a partir de la consulta realizada directamente a las beneficiarias sobre sus necesidades y se renueva anualmente con las consultas realizadas por medio de la línea gratuita, además de la realimentación y evaluación de los talleres. Esta información servirá al mismo tiempo para actualizar las campañas de sensibilización.

- Una vez que las adolescentes madres o en condición de embarazo se encuentren inscritas en el programa tendrán el debido seguimiento por parte de la Oficina Local en coordinación con las instancias educativas correspondientes y con el respaldo de la Dirección Regional a la que pertenecen y la Gerencia Técnica del PANI.
- Finalmente, en cada período se evaluará el desempeño de las beneficiarias, y de las funcionarias a cargo para generar insumos que realimenten el programa con buenas prácticas y aspectos por mejorar, de esta manera será posible la evaluación del programa.

En la siguiente ilustración se resumen lo expresado anteriormente y se muestra la articulación de los componentes del programa (productos):



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo realizado

TABLA 14. MATRIZ DE ACCIONES PENDIENTES POR PRODUCTO DE LA INTERVENCIÓN

OBJETIVO GENERAL	Generar el acceso, la reinserción y permanencia educativa de las adolescentes madres en vulnerabilidad social mediante una oferta de servicios interinstitucional que les permita una mejora en las condiciones de vida psicosociales.	
EJE	OBJETIVO ESPECÍFICO	ACCIONES PENDIENTES
1. Campañas publicitarias e información sensibilización	Sensibilizar a la población sobre el derecho a la educación de las adolescentes madres.	<p>Articulación de las campañas publicitarias con las consultas que se realizan con frecuencia al COI.</p> <p>Campañas en función de los derechos menos conocidos o más vulnerables de las adolescentes madres.</p> <p>Diseño de una estrategia de comunicación de cobertura nacional para zonas rurales donde no hay acceso a internet y la televisión es limitada.</p>
2. Línea telefónica gratuita 800-226-2626 (Línea 800 adolescente madre)	Asesorar a adolescentes madres para que accedan a la oferta de servicios de gestión interinstitucional.	<p>Catálogo de la oferta pública de servicios para adolescentes madres del PANI y otras instituciones.</p> <p>Que las consultas y asesorías que las AM reciben sean registradas en un expediente digital único y vinculante con las Oficinas Locales.</p> <p>Diseño de una estrategia de seguimiento telefónico o mensajes de texto para dar soporte a las oficinas locales.</p>
3. Talleres socio formativos	Fortalecer las capacidades socio formativas de las adolescentes madres.	<p>Diseño de la oferta programática de gestión interinstitucional que se impartirá en todas las Oficinas Locales.</p> <p>Modificación del Reglamento para que los talleres socio formativos sean un requisito de las beneficiarias.</p> <p>De los hallazgos de los talleres socio formativos actualizar la oferta conforme a las necesidades de las beneficiarias y generar nuevas campañas publicitarias.</p>
4. Becas educativas	Otorgar becas educativas a las adolescentes en vulnerabilidad social.	<p>Modificar el Reglamento para que sea requisito para la asignación y seguimiento de las becas la visita domiciliaria.</p> <p>Convenios institucionales el MEP, INA y Centros de Estudios Universitarios para que envíen el seguimiento de asistencia y calificaciones a las OL.</p> <p>Documentos de solicitud de becas accesibles por medio de la página web del PANI.</p> <p>Capacitación a las Direcciones Regionales y Oficinas Locales sobre las modalidades de estudio y su funcionamiento,</p>

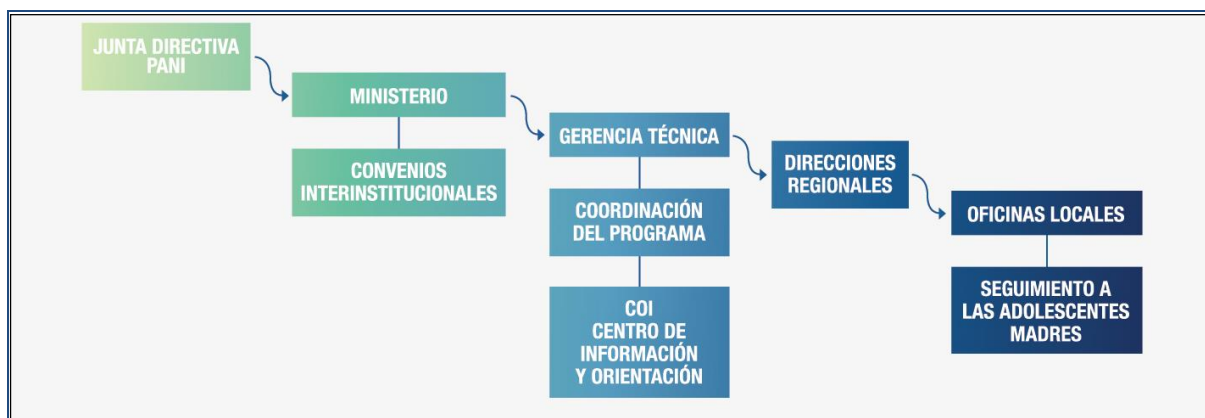
Fuente: Elaboración propia a partir de insumos del PANI

Para realizar el monitoreo y el seguimiento del Programa, lo primero que se requiere es la toma de decisiones políticas que permita realizar mejoras sustantivas, como modificaciones al reglamento, creación de protocolos, procedimientos y generar convenios de gestión interinstitucional para captar la población en los Centros Médicos o EBAIS que es la primera institución a la que recurren las adolescentes madres o en condición de embarazo para la atención prenatal, así como el Ministerio de Educación en caso que se encuentren del sistema educativo. Los convenios también se requieren para poder hacer frente a una oferta de talleres socio formativos ya que son diversas temáticas y ya existen las instituciones especializadas en dichos tema y además el PANI no necesariamente tiene los recursos para asumir todo el programa, por lo que se requiere de la Junta Directiva y de la señora Ministra para gestionar estos cambios.

La Gerencia Técnica es la dependencia encargada gestionar la evaluación del programa, pero para ello requiere antes generar un modelo de articulación de los componentes del programa, establecer los procedimientos de seguimiento y control para las Direcciones Regionales y el Centro de Orientación e Información y a la oficina de Prensa para el componente de las campañas publicitarias.

Las Direcciones Regionales ejercen los mecanismos de control y seguimiento a las Oficinas Locales y estas a su vez a las adolescentes madres beneficiarias el programa, con el apoyo de los convenios de los centros educativos que colaboran enviando las calificaciones y control de asistencia a las mismas, así como de los talleres socio formativos Estudia, en la siguiente ilustración se muestra la estructura propuesta:

ILUSTRACIÓN 9. ESTRUCTURA DEL PROGRAMA ADOLESCENTE MADRE



Fuente: Elaboración propia a partir de información del PANI.

TABLA 15. INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN POR PRODUCTO DE LA INTERVENCIÓN

EJE	OBJETIVO ESPECÍFICO	INDICADOR
Campañas publicitarias	Sensibilización e información a la población sobre el derecho a la educación de las adolescentes madres	Número de Campañas publicitarias anuales generadas a partir de los insumos obtenidos de los talleres socio formativos y consultas a la Línea 800- Adolescente Madre. Cantidad de AM que llegan al PANI, producto de las campañas de sensibilización.
Línea 800-Adolescente Madre	Asesoría a las adolescentes madres para que accedan a la oferta de servicios interinstitucionales	Cantidad de Consultas y Servicios de asesoría y orientación brindados Actualización del expediente digital de las beneficiarias. Número de Convenios y acciones interinstitucionales realizadas para que las AM accedan a servicios interinstitucionales.
Talleres Socio Formativos	Fortalecimiento de las capacidades socio formativas de las adolescentes madres	Cantidad de las Ofertas programáticas de capacitaciones articuladas con las instituciones públicas. Cantidad de adolescentes beneficiarias de becas educativas que concluyen el programa de educación socioformativo. Evaluación de percepción de los talleres por parte de las beneficiarias.
Becas Educativas	Subsidio para becas educativas a las adolescentes en vulnerabilidad social	Cantidad de adolescentes madres que reciben el subsidio. Porcentaje de AM que logran mejorar sus condiciones educativas. Levantamiento de línea base. Ejecución completa del presupuesto anual destinado a becas.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del PANI

4.3.3.5 Factores externos

Según MIDEPLAN, los factores externos son aquellos que fomentan u obstaculizan la obtención de los resultados definidos en la intervención y la solución del problema. En este sentido, en el marco del Programa de Atención Integral a la Adolescente Madre se han establecido enfoques y principios comunes, basados en la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia, que en el caso de su cumplimiento facilitan el logro de la intervención.

El objetivo del programa debería enfocarse en el ejercicio pleno de acciones tendientes a garantizar un entorno de derechos. Y en contraste en el caso de su cumplimiento obstaculizan la cadena de resultados.

- *Enfoque de derechos*

Reconoce a las personas menores de edad como sujetos de todos los derechos inherentes al ser humano: hombre, mujer, niño o niña y adolescentes. En este marco, la persona menor de edad se visualiza como sujeto activo y no simple receptor de acciones. Con este enfoque, el Estado debe observar el problema que presentan las estructuras desiguales de poder y mantener una visión integral de los derechos de las personas menores de edad, mientras selecciona sus programas y estrategias de trabajo, y establece metas para el cumplimiento pleno de los derechos de todas las personas menores de edad.

- *Enfoque de desarrollo integral e inclusivo*

Los programas, planes y proyectos deben de tomar en cuenta la condición de sujetos de derecho de los niños, niñas y adolescentes (NNA), en todas las dimensiones de su persona, sean físicas, intelectuales, culturales y afectivas, y en su dinámica de crecimiento, que conlleva también el desarrollo de su autonomía progresiva.

- *Enfoque sobre la condición etaria*

Se tomarán en cuenta los rasgos diferenciadores de los NNA de acuerdo con su edad y las características del grado de progresión en su autonomía, así como sus repercusiones para la vida individual y social. Debe comprenderse que las necesidades y las capacidades de las personas menores de edad varían de forma considerable de acuerdo con sus distintas etapas de vida: primera infancia, niñez y adolescencia. Por ello, se debe prestar atención a esta dinámica de su evolución y crecimiento. Esto significa que los distintos programas y

actividades, tomarán en cuenta el modo de atender esta diversidad etaria, lo que implica el análisis de los entornos inmediatos, factores de protección, participación acorde con las capacidades efectivas y creatividad en la forma de promover los protagonistas de estas personas.

- *Enfoque de equidad*

Las diferencias por factores económicos, sociales o culturales deben ser consideradas de manera sistemática, para asegurar que una correcta e integral aplicación de la política en el territorio local no se vea perjudicada, procurando que de ninguna manera se genere discriminación o exclusión de algún sector y que, por el contrario, promuevan la inclusión social y el alcance de las políticas de carácter universal.

En relación con los NNA, el enfoque de equidad conlleva la aplicación de métodos de discriminación positiva, que garanticen a esta población contar con atención y protección prioritarias, sobre cualquier otro grupo.

- *Enfoque de interculturalidad*

Costa Rica es un país donde conviven diversas culturas, por lo que el diálogo y el reconocimiento de esta diversidad constituyen un derecho humano esencial. Si bien el enfoque de esta situación asigna gran relevancia a los factores étnicos, no debe olvidarse que el ámbito de la diversidad es mucho mayor, y abarca otras expresiones culturales: como la de los adolescentes, las personas que pertenecen a otras nacionalidades y que, por un motivo u otro, se encuentran en nuestro país.

Lo esencial del enfoque de interculturalidad es asegurar que las diferencias no se conviertan en discriminaciones pero que, además, sean reconocidas y aprovechadas como

fuentes de saber, por lo que debe de promoverse que los NNA sean asumidos como miembros que aportan a una colectividad.

- *Enfoque de corresponsabilidad social*

La corresponsabilidad social, considerada enfoque indispensable para el cumplimiento del programa, se refiere a la responsabilidad compartida que tienen las instituciones, la comunidad y la familia por velar por el cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad, es una tarea común que tienen todos los actores de la sociedad.

Los NNA deben ser una responsabilidad de todos, donde se les ofrezca las condiciones familiares, sociales, de salud, educación, recreación y protección que requieren para su desarrollo integral. Sólo de esta manera se puede garantizar que las adolescentes madres y sus hijos, que conforman la familia, la comunidad y el país crezcan con sus necesidades psicosociales cubiertas para que sean ciudadanos de bien.

CONCLUSIONES

Como se pudo observar del estudio normativo llevado a cabo, tanto la Convención de Derechos del Niño como el Código de Niñez y Adolescencia, y demás normativa que fue referida, se denota una protección especial para la población menor de edad en nuestro país, abarcando tanto a la adolescente madre como a sus hijos e hijas. Dichas normas imponen claros mandatos entorno al derecho de las adolescentes madres a recibir una atención integral por parte del Estado, que implica atención y aseguramiento médico, educativo, social, de asesoría a nivel social, laboral, familiar, financiero y jurídico, entre otros que resulten fundamentales para su desarrollo integral y que coadyuve en la crianza de sus hijos y en su desarrollo personal, puesto que aún se encuentran bajo la protección especial en razón de su edad. Al contrastar este mandato con lo desarrollado a nivel reglamentario, que es la norma especial que regula el tema de las becas para las adolescentes madres en nuestro país, se observan carencias en un acompañamiento brindado a las mismas, que resulta ser insuficiente, por cuanto no sobrepasa el ámbito asistencial y que dolorosamente deja de lado las necesidades socio afectivas de la población a la que se dirige.

Por otra parte, también en el marco normativo vigente, se aprecia ausencia de funciones dirigidas a indicadores que vayan más allá del tema presupuestario, que es en realidad el único eje sobre el cual gira actualmente el programa. La Convención de Derechos del Niño señala la obligación de generar data sobre los logros y limitaciones que afronta el cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad. En este sentido, no existe en lo normativo un despliegue detallado del abordaje en materia de evaluación del impacto real que tienen las becas suministradas sobre las condiciones de vida de las adolescentes madres y

sus posibilidades de movilidad social a través de la educación; siendo que las normas giran en el sentido del presupuesto destinado a las becas, la cantidad de becas por entregar y una escasa regulación en cuanto al seguimiento y uso de los recursos, ya que no existen mecanismos de control en cuanto a una correcta administración de la beca, y por ende es nula también la evaluación del impacto que la misma puede tener en el desarrollo de la calidad de vida de la adolescente madre y su hijo e hija, a corto plazo con la finalidad de conclusión de su educación formal, y a mediano y largo plazo, por la formación y asistencia en otras áreas de su entorno y situación.

Ante la ausencia de estos datos, resulta difícil visibilizar el avance material que podrían propiciar la labor brindada por PANI mediante este servicio, frente a condiciones de vulnerabilidad que enfrenta la población meta, cuyas raíces obedecen en muchos casos a problemáticas socioeconómicas estructurales aún no resueltas. Al no recabar esta información, se carece de insumos fundamentales para el diseño de políticas sociales efectivas en la materia. Es preciso hacer referencia de la necesidad de capacitación requerida por el personal responsable del desarrollo del programa en temas relacionados a evaluación de programas y proyectos, sistematización de información y manejo de estadísticas, estas habilidades se perciben como un área de mejora para la sistematización de información que permita la toma de decisiones estratégicas.

Por otra parte, cabe apuntar el recargo de funciones que recae sobre las personas funcionarias de PANI, que se percibe como una debilidad del programa, ya que desde la propia ley que otorga los recursos para las becas, y que a su vez establece expresamente la prohibición de destinar parte de estos, a cubrir los gastos operativos que conlleva el despliegue de medios que exigen las funciones por la ley encomendadas a PANI. De manera que ello se convierte en

una limitación o sobrecarga de funciones para los funcionarios del PANI, que inciden en la eficiencia y ejecución del programa; situación que se invisibiliza en la mayoría del tiempo, precisamente por la escasez o poca labor de evaluación del programa.

El Patronato Nacional de la Infancia cuenta con estructuras organizativas debidamente constituidas en el nivel local y regional, incluso con presupuestos asignados anualmente, como lo son las Juntas Cantonales de Niñez y Adolescencia, Consejos Participativos y Comités Tutelares, estructuras subutilizadas que pueden generar una contribución al programa y Oficinas Locales, desde promoción, hasta incorporación de beneficiarias y realización de gestiones con las diferentes instituciones cantonales, como el Ministerio de Educación Pública.

El Programa Adolescente Madre presenta grandes oportunidades de mejora en las etapas de planificación, ejecución y evaluación de los cuatro componentes del programa. Las becas y los talleres socio formativos son los únicos componentes del Programa Adolescente Madre respecto de los cuales la Gerencia Técnica del PANI posee una relación directa en cuanto a supervisión y dirección; haciéndose patente la necesidad e importancia de vincular los servicios de las campañas informativas y la línea gratuita que brinda servicios a la población meta, como componentes integrantes también del programa.

TABLA 16. MATRIZ GENERAL RECOMENDADA PARA LA GESTIÓN DEL PROGRAMA ADOLESCENTE MADRE

INICIATIVA DESEADA	OBJETIVOS	INDICADORES DE DESEMPEÑO	MÉTODO O HERRAMIENTA	USO DE LA INFORMACIÓN	RESPONSABLES	META
<p>Ejecutar el Programa Adolescente Madre desde el enfoque de derechos y la necesidad de que reciban atención integral por parte del Estado.</p> <p>Dicho programa debe ser inclusivo, intercultural, equitativo, respeto a la condición etaria</p>	<p>Atender la totalidad de la población de AM mediante los programas:</p> <p>1. Sensibilización e información a la población sobre el derecho a la educación de las adolescentes madres.</p> <p>2. Asesoría a las adolescentes madres para que accedan a la oferta de servicios interinstitucional</p> <p>3. Formación socioafectiva</p> <p>4. Becas Educativas</p>	<p>Cantidad de campañas anuales de sensibilización.</p> <p>Cantidad de AM que llegan al PANI producto de las campañas.</p> <p>Número de AM que llaman a la línea 800</p> <p>Listado anual de las necesidades de capacitación de la AM.</p> <p>Cantidad de cursos diseñados atendiendo las necesidades de las AM.</p> <p>Cantidad de cursos ofrecidos a la AM mediante coordinación institucional.</p> <p>Número de Convenios o acciones de coordinación para la ejecución de los cursos.</p> <p>Evaluación de percepción de las beneficiarias sobre la calidad de los cursos y su aplicación a la vida.</p> <p>Ejecución total del presupuesto asignado a becas.</p> <p>Expediente digital para cada AM que ingresa y/ o está en el Programa.</p> <p>Levantamiento de línea base para medir impacto del Programa.</p> <p>Porcentaje de la AM atendidas por el Programa que logran mejorar sus condiciones y calidad de vida</p>	<p>Expediente digital de cada AM con los cursos formativos, asesorías recibidas, monto de beca, y pruebas trimestrales de su permanencia en sistema educativo.</p> <p>Bitácora de cantidad de llamadas a la línea 800</p> <p>Protocolo formal de atención a las llamadas telefónicas.</p> <p>Diseño de los cursos formativos desde el Enfoque de Derechos y atendiendo a las necesidades de capacitación de la AM.</p> <p>Trámite en línea para enviar comprobantes de permanencia en el sistema educativo.</p> <p>Perfil de entrada y de salida de las adolescentes beneficiarias mediante el expediente digital.</p>	<p>Seguimiento y monitores de cada AM que ingresa al programa</p> <p>Ejecución y avance del presupuesto</p> <p>Medición de la situación al ingreso del Programa y estado de la AM al concluir sus estudios</p>	<p>Rectoría Política: Junta Directiva del PANI</p> <p>Rectoría Técnica: Gerencia Técnica del PANI</p> <p>Supervisión administrativa: Unidades Locales del PANI</p> <p>Supervisión: Coordinador (a) del Programa</p> <p>Ejecución: Personal profesional y administrativo</p>	<p>100% de la AM atendidas por el Programa que logran mejorar sus condiciones y calidad de vida</p>

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 17. MATRIZ DE PLANIFICACIÓN DEL PROGRAMA

ACTIVIDAD	SUB ACTIVIDADES	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACIÓN	RESPONSABLE	CRONOGRAMA
Reformular el Programa desde el Enfoque de Derechos.	<p>1. Conformación de Grupo de Tarea con máximo personas de 10 persona, debe tener un miembro de Junta Directiva PANI, de la Gerencia Técnica, de la Coordinación del Programa y profesionales con experiencia del programa y en el enfoque de derechos.</p> <p>2. Taller de Trabajo con las beneficiarias del programa sobre fortalezas y debilidades del Programa actual.</p>	Documento con el marco conceptual del Programa.	Documento escrito y aprobado por Junta Directiva.	Gerencia Técnica del PANI.	Setiembre 2022 Se toma en cuenta que en mayo cambian las autoridades del PANI Por ello el trabajo iniciará en junio 2022
Reforma integral del Reglamento del Programa.	Conformación del Comisión redactora del Reglamento con 5 miembros que incluya asesor legal, coordinador(a) del programa y 3 profesionales del área de promoción social.	Nuevo Reglamento.	Documento escrito y aprobado por Junta Directiva con el nuevo Reglamento.	Gerencia Técnica del PANI y coordinador(a) del Programa.	Julio a diciembre 2022.
Rediseño y ajuste de Campañas de Sensibilización.	Taller de Trabajo 5 funcionarios encargados de esta función con personal experto en mercadeo, publicidad y TICs.	Al menos 3 propuestas de campañas para la AM en diferentes medios de comunicación (impresos, digitales y visuales,	Borrador de las 3 propuestas de campaña,	Gerencia Técnica del PANI y coordinador(a) del Programa.	Enero 2023 a marzo 2023.
Rediseño y ajuste Línea 800.	Taller de trabajo con personal profesional y técnico del Programa con expertos en psicología.	<p>1. Un Protocolo estandarizado de atención para las llamadas telefónicas.</p> <p>2. Un Instrumento tipo cuestionario para recoger información sociodemográfica y de los problemas personales de las potenciales y actuales beneficiarias.</p> <p>3. Conformación y capacitación de equipo que atiende la línea para dar contención a las AM que llamen y expresen problemas de violencia, maltrato, bullying etc.</p>	<p>Protocolo aprobado.</p> <p>Instrumento aprobado.</p> <p>Equipo conformado y capacitado.</p>	Gerencia Técnica del PANI y coordinador(a) del Programa.	Enero 2023 a Julio 2023.

ACTIVIDAD	SUB ACTIVIDADES	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACIÓN	RESPONSABLE	CRONOGRAMA
Planificación programación y ejecución de talleres formativos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Levantamiento de necesidades de capacitación mediante el instrumento generado por la línea 800 y talleres de trabajo con las beneficiarias. 2. Diseño de los programas de los cursos con apoyo de experto (a) curricular. 3. Programación anual de los cursos por cada necesidad detectada y para cada región y definiendo modalidad (presencial, bimodal o virtual) 4. Elaboración de guía de evaluación de los cursos. 5. Negociación de convenios o acuerdos interinstitucionales para el ofrecimiento de los cursos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Documento síntesis con las necesidades de capacitación. 2. Cursos diseñados. 3. Cronograma con los cursos que se darán durante el año, especificando modalidad de impartición, lugar, fecha y horas. 4. Cuestionario de evaluación de los cursos. 5. Convenios y / o acuerdos firmados. 	Documento con las necesidades de capacitación, diseño de cursos, cronograma de ejecución y cuestionario de evaluación. Convenios, aprobados por Junta Directiva.	Gerencia Técnica del PANI y coordinador(a) del Programa, Direcciones Regionales y Oficinas Locales.	<p>De julio a diciembre 2023, para iniciar cursos rediseñados en marzo 2024.</p> <p>A partir de ahí se harán estas actividades anualmente.</p>
Elaboración expediente digital.	Especialista informático con equipo del programa.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diseño del expediente. 2. Incorporación a página web institucional. 3. Prueba piloto del expediente. 4. Aprobación del expediente en línea. 5. Capacitación para el llenado del expediente. 	Expedientes en línea amigable y robusto Personal capacitado para su llenado Traslado de la información de los expedientes escritos y en archivo al expediente digital.	Gerencia Técnica y Coordinación del Programa.	Julio 2022 a julio 2023 y luego actividad constante.
Levantamiento de matriz de ejecución del programa.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diseño del flujograma del proceso y para actividad, definiendo tareas, duración y responsables de cada tarea por ejecución y supervisión. 2. Levantamiento de cargas de trabajo. 	Documento con flujograma de procesos, actividades, responsables de tareas, ejecución, supervisión y aprobación. Redistribución de tareas o contratar personal de acuerdo con el levantamiento de cargas de trabajo.	Documentos con las cargas de trabajo.	Gerencia Técnica, Coordinación de Programa y Coordinadores de Oficinas Locales del PANI.	Enero 2023 a diciembre 2023.

ACTIVIDAD	SUB ACTIVIDADES	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACIÓN	RESPONSABLE	CRONOGRAMA
Monitoreo y Evaluación.	Encargar exclusivamente a un profesional con formación en evaluación para llevar el monitoreo y evaluación del Programa.	Documento con el diseño de la línea base que permitirá la evaluación de resultados e impactos del programa. Documento con bases de datos informatizadas que construirá para llevar el seguimiento y monitoreo del programa. Capacitación constante al personal del programa para el apoyo con las bases de datos. Monitoreo de que los expedientes digitales están al día.	Resultaos de la investigación del impacto del programa Bases de datos en línea Informes semestrales de los alcances del programa.	Gerencia Técnica, coordinación del Programa.	Julio 2023 a julio 2024 y luego actividad constante.
Adjudicación de Becas.	1. Definición de techo presupuestario para la adjudicación de becas anualmente. 2. Modelo matemático con las variables socio económicas, de vivienda, educación, salud y familiares; porcentajes de cada variable según carencia. 3. Adjudicación de los montos de beca por categoría de AM y condición socioeconómica. 4. Aprobación del Comité de Becas de las propuestas de beca. 5. Definición clara de los requisitos para adjudicar y mantener la beca. 6. Aplicación digital para que las beneficiarias envíen sus comprobantes de permanencia en el sistema educativo.	Dato de la Gerencia con el monto presupuestado para becas. Procedimiento escrito con los requisitos para ser candidato a beca. Listado de la AM que llenaron y completaron el formulario de solicitud de beca. Revisión de los documentos. Listado de AM candidatas a beca y propuesta de monto de beca, según modelo matemático. Acta del Comité de Becas con la aprobación de las becas por nombre de la beneficiaria y monto asignado Comunicación formal a cada beneficiaria de la adjudicación de la beca, monto y requisitos para mantenerla.	Memorándum con el dato presupuestario. Documento escrito y aprobado con el procedimiento que contenga requisitos de adjudicación, modelo para fijar el monto. Acta de la aprobación de las becas. Espacio en el sitio web institucional para el envío de las pruebas de permanencia en el sistema educativo.	Gerencia Técnica, Coordinación de Programa, Oficinas Locales.	Julio 2022 a Julio 2023 y luego actividad anual.

Fuente: Elaboración propia.

REFERENCIAS

- Álvarez Rojas y Preinfalk Fernández (2018). Teoría del Programa y teoría del Cambio en la Evaluación para el Desarrollo: Una revisión teórica+ práctica. *ABRA - Universidad Nacional*.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1998). Código de Niñez y Adolescencia, Ley N°7739.
- Bamberger, M., Rugh, J., y Mabry, L. (2006). *Real World Evaluation: Working under Budget, Time, Data and Political Constraints*. Sage Publications.
- Consejo Nacional de Juventudes. (2018). *III Encuesta Nacional de Juventudes*.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2012). Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. Serie de Guías Metodológicas Sinergia. Bogotá Colombia.
- Fundación W.K. Kellogg. (1998). *Manual de Evaluación*. Battle Creek, MI. USA
- Gertler, P., Martínez, S., Premand P., Rawlings, L. B., y Vermeersch, C. (2011). *La evaluación de impacto en la práctica*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Banco Mundial.
- Grupo de Trabajo de KU para la Salud y el Desarrollo. (2014). *Desarrollar un modelo lógico o teoría de cambio*. Capítulo 2: Sección 1. Lawrence, KS: Universidad de Kansas. Recuperado de <http://ctb.ku.edu/es/tabla-de-contenidos/vision-general/modelos-de-desarrollo-para-la-salud-en-la-comunidad/modelo-logico-de-desarrollo/principal>
- Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas [Ivàlua]. (2009). *Guía práctica 1, evaluación: oportunidad, viabilidad*. Barcelona. Recuperado en HYPERLINK "<http://www.ivalua.cat/>" \h <http://www.ivalua.cat>
- MIDEPLAN. (2016). *Guía para la elaboración de políticas públicas*. Área de Análisis del Desarrollo. Autor. San José, Costa Rica.(2016b). *Manual de Planificación con enfoque para resultados en el desarrollo*. Autor. San José, Costa Rica.Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- MIDEPLAN. (2017). *Guía de Teoría de la Intervención: Orientaciones metodológicas en una evaluación*.
- MIDEPLAN. (2017). *Manual de Evaluación para intervenciones públicas*. Unidad de Evaluación. Área de Evaluación y Seguimiento. MIDEPLAN. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación De España [MAEC]. (2007). *Manual de gestión de evaluaciones de la cooperación española*. Madrid: MAEC.

- Ministerio de Educación Pública (s.f.) Orientaciones básicas para la atención del embarazo y maternidad en la población de personas menores de edad insertas en el sistema educativo. :<https://www.mep.go.cr/sites/default/files/embarazo-mio.pdf>
- Ministerio de Salud (2022). Plan de Acción Consejo Interinstitucional de Atención Madre Adolescente 2012-2016.-1ª. ed. --San José.
- Morra, L. y Rist, R. (2009). El camino para la obtención de resultados: Diseño y realización de evaluaciones eficaces para el desarrollo. Grupo Independiente de Evaluación. Banco Mundial. Ed. Mayol. Washington. DC. USA
- Murciano, J. (2015). Evaluación de resultados e impactos. (Material didáctico). Módulo V: Metaevaluación, Evaluación de resultados e impactos. VIII Máster Iberoamericano de Evaluación de Políticas Públicas. Universidad Internacional de Andalucía. Sede La Rábida. España.
- PANI. (2019). Auditoría Operativa al Programa de Adolescentes Madre. San José.
- PANI. (25 de enero de 2020). Obtenido de Patronato Nacional de la Infancia: <https://pani.go.cr/publicaciones/noticias/1722-2450-becas-para-que-adolescentes-madres-se-mantengan-en-el-sistema-educativo?highlight=WyJlbnEiXQ==>
- PANI y Gobiernos Locales (2018). Política Cantonal de Niñez y Adolescencia. San José.
- Rogers, P. (2012). Introducción a la evaluación de impacto. Notas sobre la evaluación de impacto. Inter- Action y Rockefeller Foundation. Recuperado de: [HYPERLINK "http://www.interaction.org/sites/default/" \h https://www.interaction.org/sites/default/files/3%20-%20Introduction%20to%20Impact%20Evaluation%20-%20Spanish_0_0.pdf](https://www.interaction.org/sites/default/files/3%20-%20Introduction%20to%20Impact%20Evaluation%20-%20Spanish_0_0.pdf)
- Sampierie, H. Collado F, Lucio B. (2014). Metodología de la Investigación, Sexta Edición. McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. Mexico.
- Stockmann, R. y Meyer, W. (2016). Evaluación: una introducción teórico-metodológica. Editorial UCR.
- Tapella, E. (2007). El mapeo de Actores Claves. Recuperado de: <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/quc3a9-es-el-mapeo-de-actores-tapella1.pdf>

ANEXOS

Anexo 1. Instrumento aplicado a personas funcionarias del PANI

El Patronato Nacional de la Infancia, se encuentra realizando una propuesta de mejora del Programa Adolescente Madre, por medio de la Gerencia Técnica y en coordinación con la Oficina de Planificación y Desarrollo Institucional, quien a su vez solicita respetuosamente su colaboración para brindar la información necesaria para el desarrollo del Trabajo Final de Graduación: “Propuesta de mejora del Programa del Programa Adolescente Madres del Patronato Nacional de la infancia, 2019-2021” correspondiente al Posgrado en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública de la Universidad de Costa Rica (UCR).

Las responsables del trabajo de investigación son: Evelyn Alvarado Corrales, carné 955022 (Abogada) y Silvia Elena Camacho Prado, carné B49566 (Planificadora Económica y Social). Los resultados de la investigación serán compartidos a la institución con el fin contar con una propuesta piloto de las Oficinas Locales de Puntarenas y Barranca que permita mejorar los servicios que se brindan a las adolescentes madres, funcionara como parámetro para el trabajo a realizar con el resto del país, en procura de la mejorar las condiciones de las adolescentes madres en vulnerabilidad social.

El instrumento tiene una duración de 10 a 15 minutos. De ante mano agradecemos la colaboración que nos puedan brindar.

PARTE: DATOS GENERALES:

Oficina:

Nombre de la persona funcionaria:

Puesto que desempeña:

II PARTE. CONSULTAS:

1. ¿Cuáles son las consultas más frecuentes que realizan las adolescentes madres
2. Desde su experiencia, ¿Cómo se podría mejorar el Programa Adolescente Madre?
3. ¿Qué necesidades de información y atención requieren las adolescentes madres?
4. ¿Cómo se puede mejorar el proceso de asignación de becas?
5. ¿Cuáles campañas publicitarias se podrían realizar?
6. Las beneficiarias del programa, ¿Qué necesidades de talleres socio formativos tienen?
7. Mencione algunas medidas que se pueden realizar para mejorar el seguimiento y evaluación del programa.
8. ¿Algún aporte, consulta o comentario adicional que quisiera realizar?

Anexo 2. Instrumento aplicado a adolescentes madres beneficiarias del PAM

La Universidad de Costa Rica en conjunto con Patronato Nacional de la Infancia, se encuentra realizando un estudio para proponer mejoras al Programa Adolescente Madre, con el fin de fortalecer los servicios que se brindan. Los resultados de la investigación serán compartidos en procura de la mejorar las condiciones de las

adolescentes

beneficiarias.

El instrumento tiene una duración de 10 a 15 minutos. De ante mano agradecemos la colaboración que nos puedan brindar.

I PARTE: DATOS GENERALES

Nombre:

Edad:

Lugar de residencia:

Grado que cursa:

Cantidad tiempo de ser beneficiaria del Programa:

II PARTE. CONSULTAS:

1. ¿Cómo se podría mejorar el Programa Adolescente Madre?
2. ¿Qué necesidades de información y atención requiere?
3. ¿Cómo se puede mejorar el proceso de asignación de becas?
4. ¿Cuáles campañas publicitarias se podrían realizar?
5. ¿Qué necesidades de talleres o capacitación requieren?
6. Mencione algunas medidas que se pueden realizar para mejorar el seguimiento y control de las becas?
7. ¿Algún aporte, consulta o comentario adicional que quisiera realizar?