

FAMILY FIRST: CONTEXTO

Family First Prevention Services Act (en adelante, FFPSA) es una legislación federal de amplio alcance aprobada como parte de la División E de la Ley de Presupuesto Bipartidista de 2018 (H.R. 1892). Entre otros cambios e implicaciones, FFPSA amplía el apoyo federal a los servicios de bienestar infantil y prevención para evitar la necesidad de que los niños ingresen en hogares de cuidado sustituto, al tiempo que agrega nuevas restricciones en el apoyo federal al establecimiento y pensión para algunos niños de acogida colocados en entornos de cuidado grupal.

FFPSA responde a las críticas y discusiones referentes a que la mayoría de los dólares federales para el bienestar de los niños son activados y disponibles solo después de que un niño ha sido removido de su hogar. Atendiendo este asunto, FFPSA modifica el programa federal de cuidado de crianza (incluido en el Título IV-E de la Ley de Seguridad Social) para autorizar el apoyo federal para:

1. Programas en el hogar basados en destrezas de crianza
2. Servicios de tratamiento en abuso de sustancia
3. Servicios de tratamiento en salud mental

A partir del año fiscal 2020, el apoyo federal para estos servicios y programas estará disponible hasta por 12 meses para cualquier niño o niña que el estado determine que se encuentre en "riesgo inminente" de ser removido de su hogar e ingresar al sistema de cuidado sustituto, y para los padres o cuidadores familiares del niño, siempre y cuando el servicio permita que ese niño permanezca seguro en el contexto del hogar de los padres o con un cuidador consanguíneo. Además, a partir de 2020, cualquier estado u organización elegible que decida brindar estos servicios y programas de prevención bajo su programa del Título IV-E tendrá derecho a recibir fondos federales equivalentes a al menos el 50% de su costo, siempre y cuando los servicios y programas cumplan con ciertos estándares y prácticas basadas en evidencia, y el gasto haya estado por encima del nivel de "mantenimiento del esfuerzo" (MOE) del estado.

Por otra parte, FFPSA restringirá la disponibilidad del servicio de pensión del Título IV-E ("pagos de mantenimiento") para los niños de cuidado sustituto que se encuentren en hogares residenciales, a menos su ubicación en estos hogares responda a la atención de las necesidades especiales, físicas, emocionales, tratamiento clínico u otro tipo de tratamiento. Cabe destacar que la población de los hogares residenciales o grupales ha estado disminuyendo en las jurisdicciones de los EE. UU. debido a una multiplicidad de factores que varían de acuerdo con el contexto de la jurisdicción. La jurisdicción de Puerto Rico ha experimentado una disminución en el cuidado de modalidad residencial de 74 a 70, debido a una diversidad de factores. Desde el año pasado, después de la aprobación de FFPSA, el Departamento de la Familia de Puerto Rico

comenzó un plan de transición para reubicar a los jóvenes de 18 años que todavía estaban bajo cuidado grupal, que ya estudiaban o trabajaban y no había razón para que permanecieran en instituciones residenciales. Esto provocó una disminución de 608 jóvenes en instituciones residenciales de atención grupal.

Por otro lado, FFPSA limitará los pagos federales de Título IV-E a solo 14 días para cualquier niño que no sea ubicado en un hogar familiar, a menos que el niño esté en un *Qualified Residential Treatment Programs* (QRTPs). Los QRTPs deberán ser instituciones de atención y tratamiento residencial certificadas que utilicen modelos de tratamiento basados en evidencia y que cuenten con los recursos humanos, técnicos y profesionales para atender las necesidades particulares de salud clínicas, emocionales y físicas del niño y la niña. El niño o niña será evaluado formalmente dentro de los 30 días de la colocación para determinar si sus necesidades pueden ser atendidas y satisfechas por los miembros de su familia, en un hogar adoptivo familiar u otro establecimiento aprobado. Estas disposiciones suponen cambios significativos a las normativas anteriores, entre ellos:

1. Añadir, dentro de los servicios que brindan atención residencial de alta calidad y servicios de apoyo a los niños que son víctimas de (o están en riesgo de) el tráfico sexual a la lista de arreglos de vivienda de acogida donde el apoyo pueda estar disponible por más de 14 días;
2. Disponer que el personal clínico y de enfermería registrado y licenciado debe estar en un QRTP en la medida en que el modelo de tratamiento del programa lo requiera;
3. Establecer que en un QRTP es necesario contar con una relación directa empleado/empleador con personal de enfermería y de salud mental;
4. Requerir que la evaluación de 30 días realizada para determinar la conveniencia de un QRTP para un niño reconozca la importancia de mantener a los hermanos y familiares juntos; y
5. Establecer que la nueva limitación para el alojamiento y comida no excluya el apoyo del Título IV-E para la planificación de casos y otros trabajos administrativos realizados en nombre de niños elegibles.

Estas disposiciones relacionadas con FFPSA serán efectivas a partir de 2020, aunque las jurisdicciones estatales tienen la prerrogativa de solicitar “*waivers*” para retrasar la aplicación de dichas disposiciones. Texas, por ejemplo, luego de un análisis inicial para explorar el alcance e implicaciones a nivel estatal de esta nueva legislación, decidió solicitar una prórroga para atrasar la aplicación de algunas disposiciones, como aquellas relacionadas con los QRTPs y con los límites al reembolso de los pagos a los hogares residenciales. Así como Texas, cualquier jurisdicción que solicite esta prórroga también debe posponer solicitar apoyo federal para las actividades de prevención del Título IV-E por el mismo período de tiempo.

Considerando las implicaciones y el alcance de esta legislación, estados como Colorado y Virginia comenzaron un proceso de análisis y evaluación relacionado con esta legislación. A través del establecimiento de comités asesores, *task forces* y grupos de trabajo multisectoriales, Colorado, por ejemplo, ha estado desarrollando un plan estratégico que contempla el alcance de esta legislación a nivel local y las acciones necesarias para facilitar la implementación de FFPSA en su jurisdicción. A partir de marzo de 2018, estos grupos de trabajo han estado analizando leyes, regulaciones, estructuras organizativas y fiscales para servir de dirección y asesoría en el diseño de la implementación de FFPSA en el estado de Colorado.

Virginia, por otro lado, está utilizando el enfoque de “Tres ramas” para implementar FFPSA. Este enfoque ha viabilizado e integrado la participación de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial y se ha utilizado con éxito en esfuerzos anteriores para mejorar el sistema de bienestar infantil en Virginia. Este equipo se ha dividido en varios grupos de trabajo, enfocados en las siguientes temáticas referentes a Family First:

1. Calcular el *maintenance of effort* (MOE) de la jurisdicción de Virginia.
2. Definir la poblacióneligible a recibir servicios de prevención, por ser una de “riesgo inminente” a entrar en sistema de cuidado sustituto.
3. Determinar la capacidad de los proveedores para cumplir con los requisitos de la nueva ley, ya sea al estar preparado para ofrecer prácticas basadas en evidencia para los servicios de prevención (que a menudo requieren capacitación, credenciales o licencias particulares para el personal) o para cumplir con los requisitos de un " Programa de Tratamiento Residencial Calificado" para hogares grupales o colocaciones residenciales. El Departamento de Justicia Juvenil trabajó recientemente con los proveedores para desarrollar la capacidad de ofrecer dos prácticas basadas en la evidencia para la terapia familiar en la mayoría de las localidades de Virginia, lo que implicaba ayudar a los proveedores con "capital inicial" para garantizar que los proveedores cumplieran con las estipulaciones de la terapéutica. y modelos basados en la evidencia.
4. Determinar qué recursos se necesitan a nivel estatal y local para la implementación, para incluir soporte técnico y recursos de capacitación para las localidades.

El equipo de Three Branch está trabajando para lograr una fecha de implementación prevista para octubre de 2019, aunque la ley permite que los estados soliciten un retraso de dos años. La prórroga se aplicaría a las limitaciones en el uso de los fondos IV-E para la atención en hogares residenciales, pero también retrasaría la capacidad del estado para utilizar los fondos IV-E para

los servicios de prevención, como se mencionó anteriormente. En nuestro contexto local, recomendamos seguir rutas similares.

Family First representa tanto oportunidades como desafíos para el contexto social e institucional de Puerto Rico. Esta nueva legislación afectará la estructura del sistema de cuidado infantil de Puerto Rico, por lo que brindará la oportunidad de reestructurar el sistema para ayudar a intervenir con las familias antes de que un niño sea retirado del hogar.

FAMILY FIRST: IN PUERTO RICO

En agosto de 2018, el Departamento de la Familia en Puerto Rico solicitó una prórroga de 2 años para la implementación de los requerimientos de FFPSA que se presentan a continuación:

- **Preventing increases to the juvenile justice population:** Title IV-E agencies must certify they will not enact policies that will significantly increase the state's juvenile justice population in response to the restriction on title IV-E foster care payments in 472(k) of the Act (section 471 (a) (37) of the Act),
- **Limitations on IV-E foster care payments for placements that are not foster family homes:** Title IV-E agencies must limit foster care payments to two weeks for child care institutions per section 472(k) of the Act, unless it is a specified placement,
- **Limit on number of children in a foster family home:** Title IV-E agencies must revise the definition of foster family home in accordance with section 472(c) of the Act, and
- **Qualified residential treatment placements (QRTP):** Title IV-E agencies must provide detailed assessment, case planning, documentation, and judicial determination requirements for children to be placed in and continue their placement in a QRTP (475A(c) of the Act).

En enero de 2019, se establece un Comité Timón con el objetivo de comenzar el entendimiento y la planificación del proceso de implementación de FFPSA. El Comité está compuesto por:

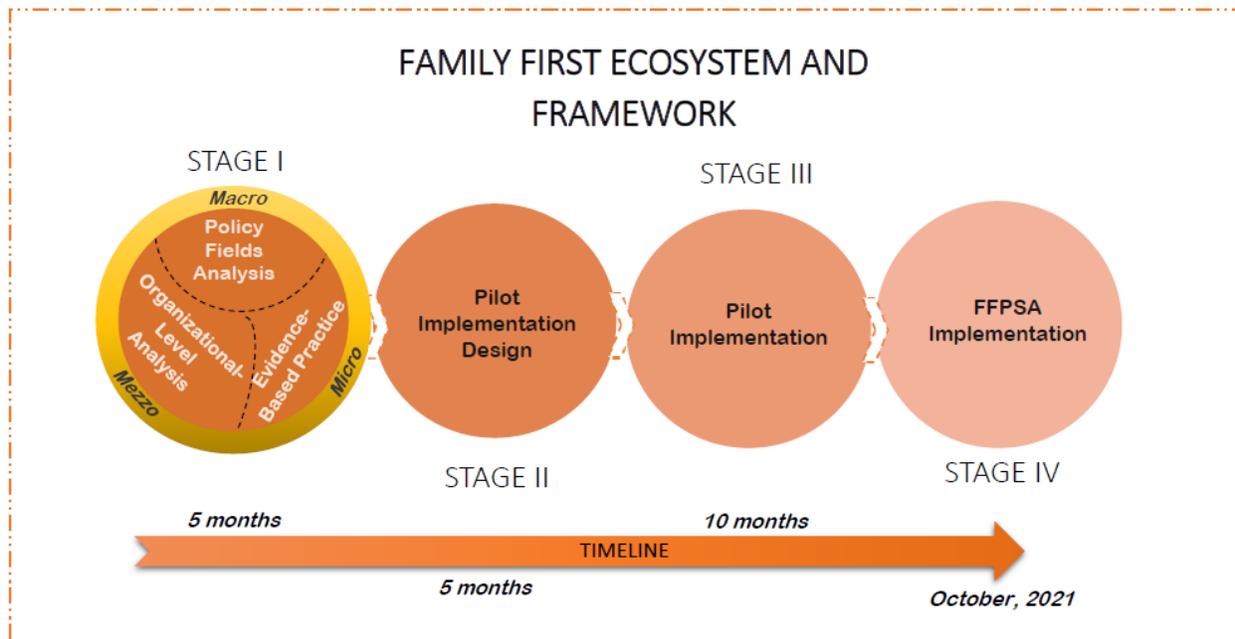
- Administración de Familias y Niños del Departamento de la Familia en Puerto Rico (ADFAN) representado en sus cinco áreas:
 - *Administración Auxiliar de Preservación y Fortalecimiento Familiar*
 - *Administración Auxiliar de Protección Social*
 - *Administración Auxiliar de Servicios de Prevención en la Comunidad*
 - *Administración Auxiliar de Cuidado Sustituto y Adopción*
 - *Administración Auxiliar de Servicios a Personas de Edad Avanzada y Adultos con Impedimentos*

- Universidad Carlos Albizu
 - Instituto Tercera Misión
 - Directora de Adiestramiento Clínico
- Proyecto Nacer

FAMILY FIRST: PLAN DE IMPLEMENTACIÓN PARA PUERTO RICO

Como socio científico del Departamento de la Familia, el ITM tiene como objetivo proveer la coordinación, metodología y el marco analítico para generar un análisis de políticas, programas y prácticas, diseñar la implementación piloto de FFPSA y respaldar la implementación completa de FFPSA. Considerando nuestra experiencia y comprensión sobre el sistema político-institucional a nivel estatal, el ITM servirá como enlace cercano con la comunidad, las organizaciones y las agencias pertinentes para desarrollar y mantener los mecanismos de coordinación necesarios para atender este cambio en la legislación y la implementación de FFPSA. La Figura 2 ilustra un plan de implementación a cuatro etapas.

Figura 2.



ETAPA I: ANÁLISIS MULTINIVEL DE POLÍTICA PÚBLICA

La implementación de programas y servicios públicos opera a través de un complejo sistema de interacciones sociales y políticas. (deLeon & deLeon, 2002; Goggin, Bowman, Lester, & O’Toole, 1990; May & Jochim, 2013; O’Toole, 1986). La etapa de implementación, ubicada en la intersección entre la gestión pública y la política pública, a menudo implica cambios y transformaciones en las operaciones de los sistemas institucionales y alteración de las condiciones de los grupos de interés y actores involucrados (Moulton and Sandfort, 2017). Considerando esta complejidad, este proyecto de implementación requerirá una comprensión integral y holística del sistema político-institucional y su contexto socioeconómico y organizativo.

Uno de los marcos teóricos que considera e integra esta complejidad y que se aplicará a lo largo de este proyecto es el enfoque del Proceso de Políticas Públicas (Policy Process Approach) (Weible, 2018). Este acercamiento a la política pública como proceso consiste en entender que las instituciones y los mecanismos de organización política, acción legislativa, administración pública, adjudicación, entre otros factores, se funden o entrelazan en un proceso intrínsecamente interconectado para la satisfacción de los valores sociales.

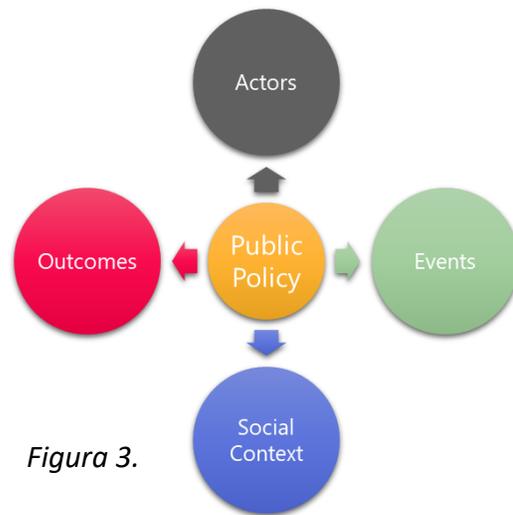


Figura 3.

Weible (2018), define el fenómeno del proceso de políticas públicas como interacciones que ocurren a lo largo del tiempo entre las políticas públicas y los actores, eventos, contexto y resultados que las enmarcan, como se muestra en la Figura 3.

En el núcleo del proceso de políticas, la política pública se define como las decisiones deliberadas (acciones e inacciones) y lineamientos específicos de un gobierno o una autoridad hacia la realización de objetivos particulares (Ranney, 1968; Hecl, 1972; Parson, 1995; Howlett, 2011; Cairney, 2012; Birkland, 2016; Weible and Carter, 2016), y expresados a través de estatutos, leyes, reglamentos, órdenes ejecutivas y programas gubernamentales (Birkland, 2016).

Sin embargo, las políticas pueden manifestarse dentro de las reglas de uso comúnmente entendidas que estructuran las situaciones de comportamiento en los procesos de políticas, como las prácticas sostenidas de funcionarios del *street-level* en la prestación de servicios públicos (Lipsky, 1980; Schneider and Ingram, 1997; Ostrom, 2005; Weible, 2018). Por lo tanto, será necesario incluir elementos formales de política pública, como leyes y regulaciones, así como elementos informales como lo son las reglas en uso que rigen la práctica de prestación de servicio de parte de las instituciones gubernamentales (Weible, 2018). Esto es crucial ya que las interacciones que involucran las políticas públicas y los sistemas de implementación abarcan no

solo las estructuras formales del gobierno, escritas y adoptadas por los funcionarios y otras autoridades, sino también las reglas de uso común que estructuran comportamientos cotidianos de los actores involucrados en el proceso de implementación de la política pública.

El Strategic Action Fields framework (SAF) (Sandfort and Moulton, 2015), por otro lado, se utilizará en todas las etapas, prestando especial atención al multinivel dentro del sistema de implementación, investigando cómo las ideas sobre la creación de un cambio en la población objetivo se institucionalizan en un conjunto de procesos y métodos de coordinación destinados a lograr determinado cambio. Este marco se ocupa de entender y analizar cómo las estructuras sociales y organizacionales dan forma a los resultados sociales y el papel de la agencia humana en la moderación de estas estructuras.

Desde este marco, los actores de la implementación, los responsables de la formulación de políticas, los administradores públicos, los proveedores de servicios, los financiadores o el personal directo, trabajan en entornos sociales limitados. Emplean habilidades sociales para interpretar y ajustar una intervención de servicio público de manera que se construya un entendimiento común y se reconcilien fuentes de autoridad en competencia para permitir la acción colectiva. En este sentido, tanto las estructuras sociales e institucionales como la agencia humana tienen un papel importante que determina los procesos de implementación y los resultados (Moulton y Sandfort, 2017). El marco de SAF no supone que las estructuras sociales sean conocidas o fijas, canalizadas y aplicadas por agentes que persiguen su interés individual. Más bien, las reglas y los recursos son producidos, reproducidos y transformados por actores socialmente calificados en relación con los intereses colectivos.

El marco de SAF se basa en tres componentes centrales (Tabla 1): la intervención pública en su diversidad de procesos, coordinación y resultados; múltiples niveles de análisis y acción estratégica que enmarcan la escala de análisis, incluidos los actores, recursos y roles a una escala particular (Nivel macro, meso y micro); y la activación de diversas fuentes de autoridad a través de habilidades sociales que proporcionan el motor para el cambio o la estabilidad en la intervención pública (Moulton y Sandfort, 2017).

Tabla 1: Componentes clave del marco teórico-analítico SAF para sistemas de implementación

<i>Componentes</i>	<i>Elementos</i>	<i>Variación y aplicación</i>
<i>Programa de Intervención</i>	Proceso de cambio	Grado de complejidad según lo indicado por la rutinización, el número de pasos o la previsibilidad; cambio dirigido (ej., people changing vs. people processing).

<p><i>Espectro de Análisis</i></p> <p><i>Actores catalizadores de cambio, estabilidad y sustentabilidad</i></p>	Métodos de coordinación	Grado de confianza en la experiencia técnica; variación en la secuencia de tareas (ej. secuencial, agrupada, interdependiente); herramientas en uso con variaciones en coercitividad, directividad, automaticidad y visibilidad.
	Cambios en operación de sistema	Alteraciones en los procesos utilizados por la agencia (ej., eficiencia, accesibilidad), así como el grado de integración del programa implementado en las prácticas cotidianas (normalización).
	Cambio en las condiciones y comportamiento de los grupos objetivo	Alteraciones en las experiencias del grupo objetivo, así como el grado de cambio en su comportamiento o condiciones.
	Nivel Macro: Áreas de Política Pública	Tipos de estructuras en uso, relaciones históricas, novedad del área de política, políticas públicas, leyes, prácticas.
	Nivel Meso: Análisis Organizacional	Grado de alineación de la intervención con otros procesos y tecnologías del programa y de la institución implementadora.
	Nivel Micro: Funcionarios de primera línea (<i>Frontliners</i>)	Grado discrecional del funcionario; grado de compromiso con el programa y la población objetivo.
	Fuentes y recursos de autoridad	Grado de influencia (percibida) de la autoridad política, autoridad económica, normas, creencias y valores
	Destrezas o habilidades sociales	Grado de uso de tácticas como la interpretación, el encuadre, la negociación y el puente
	Choques externos	Grado de estabilidad o inestabilidad; cambios en la financiación, legislación y/o actores clave y grupos de interés.

Sin embargo, los programas no están diseñados o implementados en un vacío. Desde el marco del SAF, las organizaciones son el nivel meso de los sistemas de implementación y el vínculo institucional entre el área de la política pública y los funcionarios del *street-level* del sistema de implementación (Moulton y Sandfort, 2017). Las prioridades y los recursos de la organización dentro de la cual opera un programa configuran los contornos del programa (Sandfort y Moulton,

2015). Los actores clave dentro de las organizaciones toman medidas para autorizar aspectos clave de los procesos y coordinar la intervención. Por lo tanto, superponiéndose con el nivel macro, estas dinámicas organizacionales pueden restringir o permitir la implementación de los ideales conformados en el área de la política, en relación con elementos tales como criterios de desempeño o reglas de responsabilidad para conciliar los parámetros de nivel de campo y las realidades operacionales (Sandfort y Moulton, 2015). Por lo tanto, es neurálgico analizar no solo las áreas de políticas públicas en el nivel macro, sino también el flujo del proceso del programa y la estructura organizativa en el nivel meso del sistema de implementación.

A través de este proyecto, enfatizamos en las interacciones entre las redes de políticas y los principales grupos de interés, tales como organizaciones, agencias, programas públicos y privados y sus atributos, incluidos sus conocimientos, valores, creencias, intereses, estrategias y recursos relacionados con el sistema de bienestar y el cuidado infantil y la implementación de Family First. Tres actividades simultáneas se llevan a cabo durante la etapa I de la implementación de FFPSA en Puerto Rico: 1) Análisis de las áreas de política pública, 2) Evaluación organizacional, y, 3) Identificación de prácticas basadas en evidencia. A continuación, una descripción de las actividades relacionadas al análisis de políticas públicas como parte del proceso de planificación para la implementación del FFPSA.

1. NIVEL MACRO: ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA – 5 MESES

Esta actividad consiste en el desarrollo de un análisis de políticas, prácticas y programas relacionados con el sistema de bienestar infantil, centrado en desarrollar una comprensión del marco de políticas local y federal. El análisis de políticas está centrado en la alineación entre la nueva legislación de FFPSA y las políticas a nivel estatal, y en la creación de una hoja de ruta para los actores estatales y locales para ayudar a facilitar la comprensión, planificación e implementación de FFPSA.

Como parte de esta primera actividad, se realiza un análisis de las leyes y normativas relacionadas con el sistema local de bienestar y cuidado infantil, junto con las normas y protocolos del Departamento de la Familia de Puerto Rico para garantizar la alineación con la legislación federal.

Para la realización de las actividades y tareas propuestas para esta primera etapa, se constituye un *Task Force* que permanecerá activo durante todo el transcurso de este proyecto de implementación. Este *Task Force* será coordinado por el ITM y estará compuesto por grupos de interés y actores clave, incluyendo: la Administración de Familias y Niños del Departamento de la Familia en sus cinco áreas (*Servicios de Prevención en la Comunidad, Servicios de Protección Social, Servicios de Preservación y Fortalecimiento a la Familia y la Comunidad, Servicios de Cuidado Sustituto y Adopción y, Servicios a personas de edad Avanzada y Adultos con Impedimento*); la Oficina de Asesoramiento Legal; la Oficina de Licenciamiento; Académicos con

pericia en el marco jurídico de bienestar y cuidado infantil, el Departamento de Salud de Puerto Rico; el programa de Justicia para la Niñez adscrito a la Rama Judicial de Puerto Rico; entre otros actores clave que se identifiquen como de interés en este proceso.

A continuación, presentamos las principales tareas y actividades de esta primera etapa:

1. Analizar la política pública y estructura del sistema de bienestar y cuidado infantil en Puerto Rico.
2. Desarrollar un entendimiento compartido sobre FFPSA y su alcance político-institucional.
3. Explorar consideraciones de política pública, prácticas y servicios/programas a nivel estatal para su alineación con la implementación de FFPSA.
4. Crear recomendaciones para abordar las consideraciones de políticas e impactos del FFPSA.
5. Identificar consideraciones fiscales transversales a través de fondos, iniciativas, programas, departamentos y agencias.
6. Proporcionar un seguimiento y monitoreo continuo de los cambios contextuales y las acciones políticas necesarias para la implementación de FFPSA integrado a todas las etapas de este proyecto.