

07 DE NOVIEMBRE DE 2019

EVALUACIÓN SOCIAL CON
ENFOQUE DE GÉNERO DEL
PROYECTO “SISTEMA
CENTRALIZADO DE RESPUESTA DE
EMERGENCIA EN PERÚ”

TABLA DE CONTENIDO

1.0 Resumen ejecutivo	6
2.0 Introducción	10
2.1 Antecedentes y contexto	10
2.2 Propósito y objetivos	12
2.3 Metodología.....	13
2.3.1 Metodología de evaluación de impactos sociales:	15
3.0 Descripción de la situación actual de los servicios prestados por las entidades de primera respuesta ante situaciones de emergencias, urgencias y otros servicios orientados a brindar apoyo a poblaciones vulnerables en situaciones de emergencia amenazantes.....	18
3.1 Marco legal	18
3.2 Descripción de la evaluación de los problemas que se vienen presentando en la prestación de servicios de emergencias, urgencias, principalmente en la línea 105 (a cargo de la policía nacional del Perú) y 100 (sobre violencia sexual y familiar a cargo del ministerio de la mujer y poblaciones vulnerables)	21
3.3 Descripción y flujograma del proceso de atención.....	23
3.4 Descripción de las barreras potenciales que enfrenta el personal que recibe las comunicaciones de los usuarios y de otras instituciones	27
3.5 Análisis de los casos de emergencia más comunes que afectan a las poblaciones	30
3.6 Análisis y resultado de las entrevistas realizadas al personal que atiende las comunicaciones de los usuarios	31
3.7 Mapeo de actores de proveedores de servicios de atención a la mujer.....	39
4.0 Caracterización del servicio (análisis de problemas / barreras más importantes)	42
4.1 Caracterización del contexto socioeconómico y población objetivo	42
4.2 Análisis relacionado con la percepción que tienen los usuarios sobre los servicios de emergencias, urgencias prestados en Lima Metropolitana y Callao	47
4.3 Perfil del personal que recibe la comunicación de los usuarios de los servicios prestados con el Programa 911.....	48
4.4 Capacitación técnica y habilidades blandas requeridas para el personal del 911	49
4.5 Identificación de barreras que limiten o eviten que personas usuarias y grupos vulnerables accedan o utilicen los servicios prestados por las entidades de primera respuesta ante situaciones de emergencias, urgencias	50
4.6 Identificación de medidas que mitiguen o eliminen las llamadas malintencionadas que puedan incorporarse en el proyecto.	54
4.7 Campañas de comunicación y actividades de participación ciudadana	55

4.8 Recomendaciones de actividades a incluir o modificar	56
5.0 Evaluación social y de género del proyecto	57
5.1 Alcance del problema:	58
5.1.1 Selección de Impactos para evaluación.....	58
5.1.2 Preguntas Clave.....	59
5.2 Resultado de la evaluación de impactos y riesgos sociales del Programa:	59
5.3 Recomendaciones de actividades a incluir o modificar	77
6.0 Referencias	79

ACRÓNIMOS

AAS	Análisis Ambiental y Social	
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú	
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	
BM	Banco Mundial	
CEM	Centros Emergencia Mujer	
EAS	Estándar Ambiental y Social	
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar	
GR/GL	Gobiernos Regionales/Gobiernos Locales	
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática	
LGBT	Lesbianas, Gais, Bisexuales y Transexuales	
MAS	Marco Ambiental y Social	
MAQR	Mecanismo de Atención de Quejas y Reclamos	
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas	
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	
MINEDU	Ministerio de Educación	
MININTER	Ministerio del Interior	
MINJUS	Ministerio de Justicia	
MINSA	Ministerio de SaludMINCUL	Ministerio de Cultura
MTC	Ministerio de Transporte y Comunicaciones	
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	
PEA	Población Económicamente Activa	
PCAS	Plan de Compromiso Ambiental y Social	
PGAS	Plan de Gestión Ambiental y Social	
PNCVFS	Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual	
PRONATEL	Programa Nacional de Telecomunicaciones	
ROF	Reglamento de Organización y Funciones	
SAMU	Servicio de Atención Móvil de Urgencias	

SICCAM	Sistema de Información sobre Comunidades Campesinas del Perú
VCM	Violencia contra las Mujeres
VBG	Violencia Basada en Género
VPI	Violencia de Pareja Intima
VF	Violencia Familiar

DEFINICIONES

Programa: Creación de un Sistema de Atención de Emergencias, Urgencias e Información mediante un número único 911 en Lima Metropolitana y El Callao.

Proyecto: Construcción y operación del edificio 911.

TABLAS

Tabla 1: Números de respuesta de emergencia a compilar en el número centralizado 911	22
Tabla 2: Descripción del proceso de atención de llamadas de las líneas de emergencia	25
Tabla 3: Casos de emergencia más comunes.....	30
Tabla 4: Servicios públicos de atención y prevención de violencia hacia las mujeres y los integrantes del grupo familiar.....	39
Tabla 5: Servicios de la sociedad civil de atención y prevención de violencia hacia las mujeres y los integrantes del grupo familiar.....	41
Tabla 6: Caracterización socio económica del área de estudio social	45
Tabla 7: Perfil mínimo actualmente requerido a profesionales para la atención telefónica de los servicios analizados.....	49
Tabla 8: Clasificación de impactos sociales residuales de la Pregunta Clave-1	62
Tabla 9: Clasificación de impactos sociales residuales de la Pregunta Clave-2	66
Tabla 10: Clasificación de impactos sociales residuales de la pregunta clave-3	68
Tabla 11: Clasificación de impactos sociales residuales de la pregunta clave-4	70
Tabla 12: Clasificación de impactos sociales residuales de la pregunta clave-5	73
Tabla 13: Clasificación de impactos sociales residuales de la Pregunta Clave-6.....	75
Tabla 14: Clasificación de impactos sociales residuales de la Pregunta Clave-7.....	76
Tabla 15: Intervenciones de entidades públicas en el Programa.....	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 16: Mapeo de grupos de interés involucrados en el Programa	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 17: Etapas del Programa y sus respectivas actividades.....	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 18: Estrategia de consulta antes de la aprobación del Programa por el BM	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 19: Estrategia de consulta durante la etapa de preconstrucción	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 20: Estrategia de consulta durante la etapa de construcción.....	¡Error! Marcador no definido.

Tabla 21: Estrategia de consulta durante la etapa de operación y cierre..;Error! Marcador no definido.
Tabla 22: Etapas en la implementación del MAQR;Error! Marcador no definido.

ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Flujograma básico del proceso de atención actual	24
Ilustración 2: Ruta de la persona usuaria para acceder al sistema de emergencias actual.....	26
Ilustración 3: Área de influencia social, etapa de construcción	44
Ilustración 4: Plano de ubicación del terreno del Central de Emergencias 911;Error! Marcador no definido.	
Ilustración 5: Marco conceptual de un sistema de quejas y reclamos;Error! Marcador no definido.	

1.0 RESUMEN EJECUTIVO

Las entidades de primera respuesta son organizaciones especializadas para intervenir con acciones inmediatas en casos de urgencias, emergencias o desastres. Estas entidades dentro del alcance del Programa poseen sus propios sistemas e infraestructura de comunicaciones para responder a emergencias y urgencias; por consiguiente, estas no se interconectan y carecen de una adecuada coordinación lo que genera retraso en la atención del servicio. Por ello, se concluye que el actual sistema de atención a emergencias y urgencias no conduce a una respuesta de manera eficiente, dado que dichas entidades pertenecen a diferentes instituciones formando una comunicación poco efectiva.

En el Perú hay tres entidades de primera respuesta de emergencia con mayor número de llamadas, a saber: (i) la Policía Nacional del Perú (línea 105), (ii) el Ministerio de Salud (línea 106) y (iii) el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (línea 116), las cuales han sido considerados para el Programa. Asimismo, el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ofrece un servicio de orientación y derivación telefónica a las personas afectadas o involucradas en hechos de violencia familiar o sexual mediante la línea 100. En conjunto, para el año 2018, estas cuatro líneas recibieron 9 098,520 llamadas, de las cuales 8 434,347 (91%) fueron llamadas malintencionadas¹. No es de sorprender entonces que la existencia de varios números de emergencia cree confusión en la ciudadanía respecto a la identificación del número más adecuado en caso de una emergencia y, sobre todo, reduzca la eficiencia de la coordinación entre entidades cuando una emergencia requiere la acción de dos o más entidades de primera respuesta.

Al respecto, la reducción del riesgo en la vida e integridad de la población de Lima Metropolitana es un objetivo de suma importancia, no obstante, el desafío es tremendo. Frente a ello, el Programa “Creación de un Sistema de Atención de Emergencias, Urgencias e Información mediante un número único 911 en Lima Metropolitana y El Callao”, en adelante el Programa, busca mejorar la eficiencia de la respuesta, la planificación y la coordinación frente a emergencias en la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao (Lima Metropolitana), a través de la integración de los diversos números de emergencia en un número único.

Sin embargo, previo a la implementación del Programa es esencial tener un entendimiento cabal de los componentes y sub-componentes de este y de sus potenciales efectos sobre las personas y el entorno en donde se desarrollará. Consecuentemente, el presente documento tiene como objetivo proporcionar un marco de referencia para incorporar la participación ciudadana y consideraciones sociales en el diseño y los resultados finales del Programa.

A partir de la literatura especializada se identificó la población beneficiaria considerando su situación socioeconómica, género, etnia, lengua materna y ubicación geográfica. Seguidamente, se analizó si los objetivos del Programa y los incentivos para el cambio son aceptables para la gama de personas que se

¹ Las llamadas malintencionadas se definen como las llamadas recibidas por las unidades de emergencia de primera respuesta que no se consideran emergencias reales. Incluye llamadas inquietantes, falsas, erróneas, silenciosas, repetidas y que solicitan información no pertinente.

beneficiarán/participarán, y que el género, la etnicidad y otras categorías sociales se tengan en cuenta en el diseño del proyecto. Ello en base al análisis de la situación actual de los servicios prestados por las entidades de primera respuesta ante situaciones de emergencias, urgencias y otros servicios orientados a brindar apoyo a poblaciones vulnerables en situaciones de emergencia amenazantes (Sección Descripción **de la situación actual de los servicios prestados por las entidades de primera respuesta ante situaciones de emergencias, urgencias y otros servicios orientados a brindar apoyo a poblaciones vulnerables en situaciones de emergencia amenazantes.**) y a una caracterización socioeconómica del servicio (Sección 4.0 **Caracterización del servicio (análisis de problemas / barreras más importantes)**). Entonces, a partir del conjunto de actores relevantes al Programa, identificados en la literatura especializada, se entrevistó funcionarios a cargo de las líneas de emergencia, operadores de las líneas de emergencia, prestadores de servicios a los que remiten a las sobrevivientes, representantes de organizaciones de mujeres y mujeres en condición de vulnerabilidad. Dado el enfoque de género que sigue la presente evaluación se puso énfasis en la línea 100. Las entrevistas se realizaron con el objetivo de entender las percepciones, opiniones, preocupaciones y sugerencias de grupos de interés claves e identificar medidas que mitiguen o eliminen las llamadas mal intencionadas como también elucidar cuales son los principales problemas o barreras que limitan o impiden acceder al servicio en mención. Fueron entrevistadas 21 personas, de las cuales el 55% fueron mujeres y se realizó un grupo focal con siete participantes. A partir de estas entrevistas se identificaron los siguientes temas de preocupación social:

- Riesgos relacionados a la desprotección de las personas usuarias derivadas a servicios que no tienen la calidad ni capacidad para atender de manera articulada a sobrevivientes de violencia de género o de familia.
- Preocupaciones que las actividades durante la ruta de atención de emergencias puedan aumentar y reforzar, o reducir, la desigualdad existente en términos de género, especialmente para las poblaciones más vulnerables.
- Preocupaciones relacionadas con la falta de actualización de los protocolos de atención.
- Preocupaciones sobre la pérdida de tiempo y mal uso de recursos a consecuencia de las llamadas malintencionadas y como la legislación actual no ha cambiado significativamente esta situación.
- La falta de operadores con conocimiento de lenguas originarias del Perú o foráneas.
- Preocupaciones sobre posibles malentendidos de personas migrantes o visitantes provenientes de fuera del ámbito de acción del Programa.
- Perder el posicionamiento logrado por la línea 100 al integrarse al número único 911 habiendo logrado cierta presencia y reconocimiento entre su público objetivo.

Sobre la base de las consideraciones anteriores se identificó de manera preliminar los impactos y riesgos sociales del Programa (Sección 5.0 **Evaluación social y de género del proyecto**).

Los resultados de esta evaluación de impactos y riesgos sociales (Sección 5.2 Resultado de la evaluación de impactos y riesgos sociales del Programa:) identificaron que el Programa beneficiaría potencialmente a la población de Lima Metropolitana. Los impactos positivos hacen referencia a los beneficios relacionados con la reducción de la duración promedio de una llamada de emergencia, la reducción de las llamadas malintencionadas que llegan a las entidades de primera respuesta, y el incremento de las actividades de coordinación de las respuestas de emergencias entre estas entidades.

Por otro lado, es importante indicar que podría generarse posibles malentendidos sobre el número de emergencia a utilizar entre la población migrante o visitante proveniente de fuera de Lima Metropolitana que aún maneja los números de emergencia de su lugar de procedencia. Asimismo, se han encontrado riesgos que pueden subvertir el logro de los objetivos del Programa, estos son: la falta de comunicación y coordinación entre las entidades de primera respuesta o entre instituciones gubernamentales, la no aceptación, actualización o uso de los protocolos de atención en la práctica, descoordinaciones durante la etapa de transición hacia el funcionamiento de la Central 911, y la derivación a servicios desarticulados sin la capacidad ni calidad de atención.

Es importante también señalar que mientras los servicios a donde se derivan las personas usuarias, y los recursos mediante el cual se realiza la atención efectiva al incidente, sean deficientes, se podría incrementar el riesgo de desprotección y, en algunos casos, generar injusticias principalmente con la población más vulnerable o menos favorecidas.

La evaluación incorpora el objetivo de cumplir con el Marco Ambiental y Social del Banco Mundial para gestionar mejor los riesgos ambientales y sociales del Programa y obtener mejores resultados en términos de desarrollo. Específicamente se aplican los Estándares Ambientales y Sociales siguientes: Estándar 1: Evaluación y gestión de riesgos e impactos ambientales y sociales; Estándar 2: Trabajo y condiciones laborales; Estándar 7: Pueblos indígenas/comunidades locales tradicionales históricamente desatendidas de África Subsahariana, y Estándar 10: Participación de las partes interesadas y divulgación de información.

Respecto al tema de género, se identificó que el Programa podría generar evidencias para entender la problemática relacionada a este aspecto y proponer alternativas de solución. La información que produce la línea 100 podría ser utilizada para prevenir los casos de violencia basada en género, al tener información sobre perfil de las sobrevivientes, características de los hechos, entre otros. Ello en conjunción con la información proveniente de las otras líneas de emergencia permitiría generar un panorama de los diferentes tipos de violencia existentes en Lima Metropolitana. Se encontraron, asimismo, varias barreras de acceso al uso de los servicios de emergencia, por parte de las mujeres, que dificultan el ejercicio de sus derechos contemplados en los códigos civiles y normas aplicables. Entre ellas, se encuentra la desarticulación entre los servicios de emergencia que evitan una atención integral de los casos de violencia, pero especialmente el sesgo en contra de la tipificación de violencia psicológica como una emergencia.

La metodología que respalda los hallazgos presentados en esta evaluación social incluye: (i) recopilación de información secundaria; (ii) recopilación de información primaria mediante entrevistas semi-estructuradas y grupo focal; (iii) contextualización de la información subjetiva con los datos secundarios, y (iv) finalmente la triangulación de la información. Asimismo, los estándares y normas del Marco Ambiental y Social del Banco Mundial fueron aplicados a la evaluación.

A manera de conclusión, la presente evaluación social encuentra varios aspectos del Programa que serían importantes tener en consideración. En primer lugar, el Programa deberá incluir una actitud proactiva en el tema de género, se puede considerar incluir aliados externos para asegurar el impulso hacia la sostenibilidad de los resultados relacionados con la problemática de género más allá de la vida de la fase de inversión del Programa. Una sensibilización de género (en el sentido amplio) tanto a las entidades implementadoras del Programa como a las participantes, ya que esto ayuda a integrar el género en las operaciones regulares de estas. En segundo lugar, considerar la autonomía de la línea 100 sobre todo en los aspectos específicos como la elaboración de los protocolos de atención y relacionamiento. No obstante, se debería compartir los beneficios que otorga la Línea 911 (software, sistemas de geolocalización y capacitación) para una mayor atención en los casos de urgencias o emergencias.

Otras recomendaciones, expuestas en la Sección 5.3 Recomendaciones de actividades a incluir o modificar, consisten en la generación de una base de evidencia sobre las percepciones de las personas usuarias de los servicios prestados por las líneas de emergencia, los impactos diferenciales de género en la atención y la falta de articulación de los servicios de derivación y de referencia. No menos importante es diseñar y presupuestar campañas comunicacionales continuas, en diversos canales, con el objetivo de generar conciencia ciudadana sobre la trascendencia de la Central 911, los perjuicios que generan las comunicaciones malintencionadas tanto para las instituciones que brindan estos servicios como para las personas que lo requieren como también educar sobre los tipos de violencia existentes en la sociedad. Es importante incluir al Ministerio de Educación para la inclusión de niños y niñas, y adolescentes. Cualquier sea el caso, se debe apuntar a que la Central 911, responda de manera oportuna y eficiente a las emergencias, urgencias y consultas de información, ello ayudará a reforzar el derecho de la ciudadanía a vivir en un ambiente con menos violencia.

2.0 INTRODUCCIÓN

2.1 ANTECEDENTES Y CONTEXTO

La situación actual del sistema de emergencias y urgencias en el Perú se encuentra desarticulado entre diferentes instituciones, generando poca efectividad en la respuesta a emergencias y urgencias. La evidencia muestra que el tiempo promedio de respuesta por unidades de primera respuesta es de 45 minutos.² Existe, asimismo, entre todas las entidades de respuesta a emergencias una falta de

² Información provista por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

interconexión automatizada y de un sistema de comunicaciones interoperable. Otro aspecto no menos relevante es que la Ley N° 29924, Ley que sanciona la realización de llamadas malintencionadas a las centrales telefónicas de emergencias y urgencias, no ha contribuido al logro de los objetivos propuestos, siendo un 94% de las llamadas a centros de emergencia categorizadas como llamadas malintencionadas³. Según lo indicado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), el Programa Nacional de Telecomunicaciones (PRONATEL) será responsable de la formulación e implementación del Programa. PRONATEL se creó en diciembre de 2018 mediante el Decreto Supremo (DS) N°018-2018, está a cargo del Viceministerio de Comunicaciones del MTC, donde se establece la fusión del FITEL (Fondo de Inversión en Telecomunicaciones) dentro del MTC y le otorga a PRONATEL la función de administrar el Fondo.

PRONATEL, por encargo del Viceministerio de Comunicaciones, formuló el Programa “Creación de un Sistema de Atención de Emergencias, Urgencias e Información mediante un número único 911 en Lima Metropolitana y El Callao” (en adelante el Programa) que propone mejorar la eficiencia de la respuesta, la planificación y la coordinación en caso de emergencias y urgencias en Lima Metropolitana, a través de la integración de todos los números de emergencia existentes en un número único. Las llamadas, a este número único, el número 911, serán monitoreadas y atendidas en un centro de respuesta de emergencias centralizado y derivadas a las correspondientes entidades de primera respuesta. Ello permitirá a la población acceder al centro de respuesta de emergencias centralizado con mayor rapidez y, en consecuencia, aumentará la eficiencia de la provisión del servicio de emergencia y, a la vez, reducirá el tiempo de respuesta.

Para el logro de este objetivo, el Programa contempla mejorar la capacidad de preparación, respuesta y derivación de eventos de emergencia en Lima Metropolitana. Ello incluye la capacidad de reducir la cantidad de llamadas malintencionadas que llegan a las entidades de primera respuesta. Por ello el Programa prevé la construcción del centro de emergencia para operar el sistema 911 y lo implementará con la infraestructura digital necesaria, y como parte del equipo profesional se contará con especialistas de las entidades de primera respuesta; además, para una mejor provisión del servicio se integrara redes dedicadas y sistemas interoperables, que actualmente no existen.

La construcción de la central de emergencias 911 se realizará en el distrito de Chorrillos, en terrenos de la Comandancia General del Ejército, aledaño a la base aérea Las Palmas, teniendo como la avenida El Sol. La infraestructura albergará los servicios administrativos y de operaciones de la central de emergencias 911. La edificación propuesta es de tres pisos y un sótano, y ocupará un área de 3,999.86 m², con un perímetro de 273.69 m, siendo el área total construida de 2,850.3 m².

En este sentido, el Programa consta de los cuatro componentes siguientes:

³ Las llamadas malintencionadas se definen como las llamadas recibidas por las unidades de emergencia de primera respuesta que no se consideran emergencias reales. Incluye llamadas inquietantes, falsas, erróneas, silenciosas, repetidas y que solicitan información no relevante al servicio brindado.

- **Componente 1:** La construcción del centro de respuesta a emergencias centralizado donde se atenderán, procesarán y se derivarán las llamadas de emergencia.
- **Componente 2:** La implementación de infraestructura digital necesaria para mejorar la capacidad, de las entidades de emergencia de primera respuesta participantes, para planificar y responder eficazmente a emergencias a través de la coordinación efectiva con el 911.
- **Componente 3:** El financiamiento de los costos de capacitación de los operadores en temas relacionados con el uso adecuado, la respuesta y el cumplimiento de los protocolos que regulan el sistema 911, así como la administración de herramientas tecnológicas.
- **Componente 4:** La integración de la línea 100 al sistema 911 y facilitar el acceso "para las víctimas de violencia de género". En particular, el componente tiene como objetivo aumentar la conciencia y el acceso a una variedad de servicios de apoyo para las víctimas de violencia de género (mujeres y niñas).

2.2 PROPÓSITO Y OBJETIVOS

Uno de los objetivos del presente informe es contribuir con el cumplimiento del Marco de Gestión Ambiental y Social, y los consiguientes estándares ambientales y sociales exigidos por el Banco Mundial dentro del Marco Ambiental y Social, como parte del compromiso asumido por el PRONATEL para dar inicio al financiamiento externo a través del organismo multilateral del Programa “Sistema Centralizado de Respuesta a Emergencias del Perú”.

En este sentido esta evaluación social con enfoque de género busca responder a la siguiente pregunta: ¿Cuál es el impacto de un Programa en un resultado de interés? Es decir, la evaluación se centra en identificar las consecuencias futuras de los impactos directamente atribuibles a un programa en relación con los individuos, organizaciones y el sistema social en su conjunto. Los impactos sociales incluyen impactos anticipados como no anticipados, positivos como negativos, impactos directos, indirectos e inducidos. Una evaluación social, en este sentido, proporciona un marco de referencia para incorporar la participación ciudadana y consideraciones sociales en el diseño y los resultados finales de un proyecto. Dado que muchas variables sociales pueden verse afectadas por los impactos y el éxito de un proyecto, una evaluación social debe ser selectiva y estratégica, y centrarse en temas de relevancia operacional. Debe dar prioridad a los problemas críticos y a cómo abordarlos por lo cual requiere de consultas públicas con los grupos de interés y aplicar una variedad de formas de recopilación y análisis de datos. La amplitud, la profundidad y el tipo del análisis que se realice como parte de la evaluación social dependerán de la naturaleza y la escala del proyecto y de los riesgos e impactos sociales que podría provocar.

Sobre la base de estas consideraciones, la documentación técnica del Programa, el perfil del Programa e información requerida a las contrapartes, la presente evaluación social tiene como objetivos específicos:

- identificar a los grupos de interés y establecer un marco apropiado para su participación en las diferentes etapas del Programa;
- evaluar preliminarmente si los objetivos del Programa y los incentivos para el cambio son aceptables para la población que se beneficiará /participará, y que el género, la etnicidad y otras categorías sociales se tengan en cuenta en el diseño del Programa;
- evaluar de manera preliminar los potenciales impactos y riesgos sociales del Programa y, cuando se identifiquen impactos adversos, determinar cómo se podrían evitar, minimizar o mitigar sustancialmente; y
- promover la implementación de procesos participativos, prevención y gestión de conflictos, e implementar medidas de mitigación de manera socialmente pertinentes.

2.3 METODOLOGÍA

Teniendo en cuenta que la presente evaluación social sigue los estándares ambientales y sociales exigidos por la entidad multilateral dentro del Marco de Gestión Ambiental y Social, y que emplea un enfoque diferencial⁴, la metodológica propuesta por la presente evaluación consiste en la aplicación de instrumentos cuantitativos y cualitativos que nos permitan acercarnos, de manera válida y confiable, a los objetivos planteados anteriormente.

En este sentido para entender el contexto donde operará el Programa, la situación actual de los servicios prestados por las entidades de primera respuesta ante situaciones de emergencias y urgencias, y otros servicios orientados a brindar apoyo a la población en situación de emergencia amenazantes, asimismo entender los problemas o barreras que limitan o impiden acceder al servicio en referencia, se revisó la literatura especializada. Para ello se propone la siguiente metodología:

- Revisión y recopilación de información secundaria de instituciones públicas o privadas;
- revisión y recopilación de información generada por especialistas en la materia en el transcurso de su experiencia profesional, e
- ingreso, análisis y presentación de los datos.

La información recopilada sirvió para identificar la población beneficiaria considerando su situación socioeconómica, género, etnia, lengua materna y ubicación geográfica. Ello se realizó mediante un análisis de casos de emergencia más comunes, mapeo de proveedores de servicios de atención a la mujer⁵, grupo focal y entrevistas a las partes interesadas.

⁴ El enfoque diferencial es el reconocimiento de condiciones y posiciones de las distintas personas como sujetos de derecho desde una mirada diferencial de estado socioeconómico, género, etnia, discapacidad e identidad cultural, y de las variables implícitas en el ciclo vital (infancia, juventud, adultez y vejez), bajo los principios de igualdad, diversidad, participación, interculturalidad, integralidad, sostenibilidad y adaptabilidad. Entiéndase que toda referencia a "género" incluye poblaciones LGBTI u otras que puedan sufrir diferentes formas de violencia por motivos de género.

⁵ Entendido como proveedores de servicios sociales, servicios de consejería de crisis y otros servicios orientados a proporcionar apoyo psicosocial, legal, salud pública, entre otros.

Las entrevistas semiestructuradas con funcionarios, expertos y población vulnerable tuvieron como objetivo entender como estas personas perciben el servicio que prestan las entidades de primera respuesta, identificar medidas que mitiguen o eliminen las llamadas mal intencionadas como también elucidar cuales son las principales problemas o barreras que limitan o impiden acceder al servicio en referencia. Ello incluyó identificar las necesidades de capacitación en temas técnicos y habilidades blandas asociadas a la provisión de los servicios del Programa. Para ello se desarrolló una guía de entrevista para dar confiabilidad a la entrevista semiestructurada como un método de investigación cualitativo.

El trabajo de campo fue realizado del 21 de julio al 2 de agosto del año 2019. Se realizó un grupo focal con mujeres en condición de vulnerabilidad y 21 entrevistas semiestructuradas a los siguientes actores: i) Coordinador y coordinadora de turno de la línea 100, 105 y 116; ii) Operadores(as) línea 100, 105 y 116; iii) Unidad de Generación de Información y Gestión del conocimiento del Ministerio de la Mujer; iv) Unidad de Planeamiento y Presupuesto del Ministerio de la Mujer; v) Unidad de Administración del Ministerio de la Mujer; vi) Dirección de Protección Especial del Ministerio de la Mujer; vii) Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del Ministerio de la Mujer; viii) Prestadores de servicios a sobrevivientes de Violencia Basada en Género (VBG) con los que trabaja principalmente la línea 100, esto es, Centros de Emergencia Mujer (CEM) y Servicio de Atención Urgente (SAU). Adicionalmente, se revisó la información secundaria disponible en Internet, como estadísticas de la línea 100, términos de referencia de las operadoras de la línea 100, 105, 106 y 116, evaluaciones de los CEM de la Defensoría del Pueblo, información disponible en la página web del Ministerio de la Mujer, entre otras. Para obtener un diagnóstico de las condiciones actuales de la zona del Programa y su entorno físico, socioeconómico y biótico se realizó una visita de campo.

Otro aspecto metodológico importante para tener en cuenta es el enfoque de género. Entendemos al género como “un proceso de juicio y valor... relacionado con los estereotipos y las normas de lo que es ser masculino o femenino, independientemente de su categoría de sexo nacido... ciertas formas de feminidad y masculinidad reciben mayor valor que otras (con formas particulares de masculinidad dominante que han tenido por lo general mayor acceso al poder y los recursos).” (Fletcher, 2015). En tal sentido la presente evaluación se centrará en examinar los juicios, los estereotipos y las normas relacionadas con la masculinidad y la feminidad que ocurren en el contexto de intervención del Programa, y a partir de ahí, explorar el efecto que estos estereotipos y normas pudieran tener sobre los resultados previstos por el Programa. Finalmente, sobre la base de los resultados de las secciones anteriores se elaboró un conjunto de recomendaciones de actividades a incluir o modificar.

La información recopilada servirá como insumo para, en etapas posteriores, determinar las estrategias, mensajes y canales de comunicación adecuados que se utilizarán para garantizar que las líneas de

emergencia analizadas⁶ sean fácilmente accesibles para todas las poblaciones objetivo y vulnerables. Esta información, a su vez, servirá para cumplir con el objetivo del informe, esto es, contribuir con el componente social del Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) preliminar identificando los potenciales impactos y riesgos sociales del Programa.

En referencia a la metodología de evaluación de impactos sociales, esta tiene como objetivo analizar las consecuencias del Programa para manejar las diferentes problemáticas. En tal sentido, se elaborará en detalle la metodología de selección de impactos para la evaluación, los criterios de evaluación y la metodología de evaluación de las consecuencias de los impactos en la siguiente sección.

2.3.1 METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE IMPACTOS SOCIALES:

2.3.1.1 CRITERIOS DE EVALUACIÓN:

La metodología usada para evaluar los impactos sociales⁷ tiene como objetivo proporcionar conocimiento e información sobre las consecuencias de la intervención planificada para manejar los problemas sociales. Cabe remarcar que la evaluación de impactos sociales difiere de la evaluación de impactos ambientales indicado en el Plan de Gestión Ambiental (PGAS) preliminar. En primer lugar, si bien la consecuencia de los impactos físicos y biológicos a menudo se puede calificar de manera cuantitativa como baja, moderada, media, alta o muy alta de acuerdo con los umbrales y árboles de decisión, la consecuencia de los impactos sociales por lo general se debe determinar a partir de la experiencia profesional. De este modo, la asignación de los niveles de consecuencia en aquellos casos que no están tan bien definidos necesariamente depende de:

- las percepciones y los valores de las personas afectadas y sus líderes;
- la recopilación y análisis de datos, las observaciones de la realidad económica y social del área del proyecto; y
- las lecciones aprendidas a partir de otras experiencias.

En segundo lugar, la evaluación de la consecuencia del impacto social considera la consecuencia del impacto en términos de la vida y el bienestar de cada persona y no solo de grupos de personas.

En tercer lugar, en muchos casos resulta imposible asignar una consecuencia o atributos a los impactos sociales, salvo en términos de potencial, introduciéndose así un elemento más grande de incertidumbre en la evaluación del impacto social. Ello debido a que los impactos sociales se derivan de las interrelaciones entre:

- las actividades del Programa;

⁶ No se obtuvo respuesta por parte del SAMU, por lo tanto, solo se analizaron cualitativamente a las líneas 100, 105 y 116.

⁷ Los principios internacionales de la evaluación del impacto social definen a la evaluación de impacto social como “los procesos de análisis, monitoreo y gestión de las consecuencias sociales voluntarias e involuntarias de intervenciones planeadas (políticas, programas, planes, proyectos) y todo proceso de cambio social invocado por dichas intervenciones”.

- las medidas de mitigación de impactos, beneficios que se implementen por el proponente del Programa y las respuestas de las personas y localidades a tales medidas; y
- las decisiones de las personas y las localidades con respecto a los eventos y situaciones que no se relacionan con el Programa.

Por ende, el criterio de efecto, usando en la metodología de impacto ambiental, no se aplicará como un criterio para los impactos sociales dado que no es posible cuantificar ni verificar la existencia de la forma de manifestación del efecto sobre un factor, como consecuencia de una acción con un grado alto de certidumbre.

En cuarto lugar, los impactos físicos y biológicos potencialmente significativos por lo general se mitigan hasta que son insignificantes en el largo plazo mediante el diseño de ingeniería, políticas y procedimientos de buenas prácticas, mejoras ambientales compensatorias o por otros medios. No obstante, en el ámbito social, se esperan beneficios significativos; sin embargo, ciertos grupos de interés podrían experimentar impactos negativos dentro del contexto del beneficio social neto.

En quinto lugar, si bien existen excepciones, los efectos sociales responden en gran medida al Programa en su totalidad, y no a los componentes de este. La evaluación social considera, de manera más conveniente, las respuestas al Programa como un todo. Ello dado que la mayoría de los impactos sociales se producen de manera continua, desde el inicio de las actividades de construcción hasta el desarrollo de las operaciones. Muchos de los impactos sobre las personas, los hogares y las localidades son el resultado de los mismos procesos en ambas fases. Por ende, la persistencia, reversibilidad y recuperabilidad no se aplicarán como criterios para los impactos sociales dado que no es posible cuantificar ni verificar la permanencia del efecto desde su aparición y, a partir del cual el factor afectado retornaría a las condiciones iniciales previas a la acción por medios naturales, o mediante la introducción de medidas correctoras.

Por otro lado, la mayoría de los impactos, en la etapa de construcción, afectarán a grupos de interés ubicados en la cercanía en donde se implementará el Programa, y es posible, en algunos casos, fuera de este, sobre todo en referencia a las vías de acceso al Programa. Se debe tener en cuenta que determinados impactos son experimentados por algunos individuos del área de influencia directa, pero no por otros, y es probable que no generen manifestaciones más allá de los alrededores de la huella del Programa. Por ende, la extensión no se aplicará como un criterio para los impactos potenciales dado que no es posible cuantificar ni verificar la existencia de multiplicadores espaciales.

Finalmente, la literatura especializada considera que muchos de los impactos sociales no son reversibles (y, por lo tanto, tienden a ser de largo plazo). Los impactos sociales forman parte de un proceso continuo de cambios económicos y sociales interdependientes que se prolongan en el futuro y por lo general no se pueden revertir al punto de retornar a una o todas las condiciones previas al desarrollo del Programa. La evaluación que se realizará presentará aquellos casos en los que la frecuencia es relevante para la

discusión de un impacto específico. Por lo tanto, la periodicidad no se aplicará como un criterio para los impactos potenciales.

2.3.1.2 EVALUACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS DE LOS IMPACTOS:

La evaluación de impactos sociales, siguiendo los principios internacionales de la evaluación, se basa sobre los impactos residuales, esto es, los impactos que permanecen después de la mitigación. Se clasificarán los criterios para determinar el efecto general, lo que se denomina consecuencia social. Cada impacto se describirá utilizando los siguientes criterios: signo, momento e intensidad. A saber:

- El **signo** indica si un impacto se considera positivo o negativo. Ciertos impactos podrían tener dimensiones tanto positivas como negativas y algunos impactos potencialmente negativos podrían volverse positivos mediante la implementación de las medidas de mitigación adecuadas.
- El **momento** corresponde al periodo de tiempo durante el cual se produce un impacto. Por lo general, la duración se deriva de la documentación técnica del proyecto. En este caso, el momento corto se refiere a la fase de construcción del Programa (<1 año). El momento medio se refiere a un periodo más prolongado que la fase de funcionamiento y que potencialmente se extiende a lo largo de toda la fase de inversión del Programa (las fases de ejecución hasta el fin del Programa de inversión) (2 años). Los impactos que surgen fases de operación y que probablemente se extiendan más allá de la fase de inversión se consideran de monto largo (12 años).
- La **intensidad** se refiere al grado de incidencia de determinado parámetro social sobre el ámbito específico en que actúa. La intensidad podrá ser baja, media o alta por lo general. La intensidad baja indica que existe una incidencia perceptible en los parámetros sociales o en la experiencia de las personas con respecto al Programa, pero es poco probable que tales efectos se materialicen. La intensidad moderada indica la presencia de cambios perceptibles y potencialmente perjudiciales o beneficiosos para los medios de subsistencia y/o la calidad de vida de las personas. La intensidad alta indica que se espera que el efecto interfiera o mejore de manera considerable los medios de subsistencia y/o la calidad de vida de las localidades, subpoblaciones y/o de los individuos.
- La(s) **medida(s) de mitigación asociada(s)** son aquellas medidas que según cada riesgo o impacto identificado anticipa y evita riesgos e impactos dentro lo posible, cuanto no sea posible evita, minimiza o reduce los riesgos e impactos a niveles aceptables. Una vez que los riesgos e impactos han sido minimizados o reducidos, se indican las medidas de mitigación.

La clasificación final del impacto/riesgo hace referencia a la consecuencia social de los impactos sociales. Esta se refiere al grado de alteración de determinado parámetro social que se podría generar como resultado de algún impacto. La clasificación podrá ser nula, baja, moderada, substancial o alta. La clasificación baja indica que existen efectos perceptibles en los parámetros sociales o en la experiencia de las personas con respecto al Programa, pero es poco probable que tales efectos se materialicen en los

medios de subsistencia y/o en la calidad de vida de las personas. La clasificación moderada indica la presencia de cambios perceptibles y potencialmente perjudiciales o beneficiosos para los medios de subsistencia y/o la calidad de vida de las personas. La clasificación substancial indica que se espera que se perciban, de manera amplia, cambios y potencialmente perjudiciales o beneficiosos para los medios de subsistencia y/o la calidad de vida de las personas. La clasificación alta indica que se espera que el efecto interfiera o mejore de manera considerable los medios de subsistencia y/o la calidad de vida de las localidades, subpoblaciones y/o de los individuos. Finalmente, la clasificación nula hace referencia a que no se espera efectos perceptibles.

3.0 DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LAS ENTIDADES DE PRIMERA RESPUESTA ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIAS, URGENCIAS Y OTROS SERVICIOS ORIENTADOS A BRINDAR APOYO A POBLACIONES VULNERABLES EN SITUACIONES DE EMERGENCIA AMENAZANTES.

3.1 MARCO LEGAL

El marco normativo que regulan las respuestas de emergencia, los mecanismos y servicios de seguridad y justicia y, además, el marco normativo relacionado con la violencia contra la mujer e integrantes de familiar actualmente existentes son:

Marco Legal Internacional

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada el 10 de diciembre de 1948. Aprobada en el Perú mediante Resolución Legislativa N°13282 del 09 de diciembre de 1959.
- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente en mujeres y niños, que complementa la Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional - "Protocolo de Palermo". Ratificada por el Perú en virtud al D.S. N°088-2001-RE- de fecha 19 de noviembre de 2001.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ratificado en la Asamblea General del 16 de diciembre de 1966, vigente desde el 3 de enero de 1976. Aprobado por Decreto Ley N°22129 del 28 de marzo de 1978.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado en la Asamblea General del 16 de diciembre de 1966, vigente desde el 23 de marzo de 1976. Aprobado por el Decreto Ley N°22128 del 28 de marzo de 1978.
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer-CEDAW, del año 1979 y su Protocolo Facultativo, aprobado por Resolución Legislativa N° 27429 del año 2001. Aprobado mediante Resolución Legislativa N°23432 del 05 de junio de 1982.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Aprobado por Decreto Ley N°22231 de fecha 11 de julio de 1978.

- Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes. Aprobado mediante Resolución Legislativa N°26253.
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989), ratificada en el año 1990. Aprobada mediante Resolución Legislativa N°25278 del 03 de agosto de 1990.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención do Belém do Pará”, ratificada en el año 1996. Aprobada mediante Resolución Legislativa 26583 del 11 de marzo de 1996.

Marco Legal Nacional

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar
- Ley N° 26295, Ley que crea el Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de Libertad Efectiva y modificatorias.
- Ley N° 26842, Ley General de Salud y modificatorias.
- Ley N° 27337, Código de los Niños y Adolescentes y modificatorias.
- Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y modificatorias.
- Ley N° 28716, Ley de Control Interno de la Entidad del Estado y modificatorias.
- Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
- Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales y modificatorias.
- Ley N° 29819, Ley que modifica el artículo 107 del Código Penal, incorporando el feminicidio
- Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad y modificatorias.
- Ley N° 30068, Ley que incorpora el Art. 108-B al Código Penal y modifica los artículos 107, 46B y 46-C del Código Penal y el artículo 46 del Código de Ejecución Penal, con la finalidad de Prevenir, Sancionar y Erradicar el Feminicidio.
- Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- RM N° 110-2009-MIMDES, creación de Registro de Víctimas de Feminicidio.
- Ley N° 1260, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar y modificatorias.
- Ley N° 30466, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño.
- Decreto Legislativo N° 635, promulga el Código Penal y modificatorias.
- Decreto Legislativo N° 957, promulga el Código Procesal Penal y modificatorias.

- Decreto Legislativo N° 1194, Decreto Legislativo que regula el proceso inmediato en casos de flagrancia.
- Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú y modificatorias.
- Decreto Legislativo N° 1277, que sanciona a la realización de comunicaciones malintencionadas a las centrales de emergencias, urgencias e información.
- Decreto Legislativo N° 1260, que fortalece el cuerpo general de bomberos voluntarios del Perú como parte de sistema nacional de seguridad ciudadana y regula la intendencia nacional de bomberos del Perú.
- Decreto Legislativo N° 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos y modificatorias.
- Decreto Legislativo N° 1323, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el feminicidio, la violencia familiar y la violencia de género.
- Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses.
- Decreto Legislativo N° 1386, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 30364, ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- Decreto Legislativo N° 1410, que incorpora el delito de acoso, acoso sexual, chantaje sexual y difusión de imágenes, materiales audiovisuales o audios con contenido sexual al código penal, y modifica el procedimiento de sanción del hostigamiento sexual.
- Decreto Supremo N° 003-2010-JUS, que aprueba el Reglamento del Programa Integral de Protección a testigos, peritos, agraviados o colaboradores que intervengan en el proceso penal.
- Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP, que aprueba el “Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia - PNAIA 2012-2021” y constituye Comisión Multisectorial encargada de su implementación.
- Decreto Supremo N° 003-2013-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales y modificatorias.
- Decreto Supremo N° 006-2015-MIMP, que aprueba Protocolo Interinstitucional de Acción Frente al Feminicidio, Tentativa de Feminicidio y Violencia de Pareja de Alto Riesgo.
- Decreto Supremo N° 006-2016-MIMP, que aprueba el Protocolo Intersectorial entre el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Instituto Nacional Penitenciario para la atención oportuna de hijas o hijos menores de edad de las madres internas en Establecimientos Penitenciarios.
- Decreto Supremo N° 008-2016-MIMP, que aprueba el “Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021”.

- Decreto Supremo N° 009-2016-MIMP, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- Decreto Supremo N° 026-2017-IN, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N°1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.
- Decreto Supremo N° 002-2018-MIMP, que aprueba el Reglamento de la Ley N°30466, Ley que establece los parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño.
- Resolución Administrativa N° 266-2010-CE-PJ, que dispone la adhesión del Poder Judicial a la Implementación de las “100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de personas en Condición de Vulnerabilidad”.
- Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG, que aprueba las Normas de Control Interno.
- Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG, que aprueba la “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado”.
- Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 002420-2018-MP-FN, que aprueba el reglamento del Registro Único de Víctimas y Personas Agresoras (RUVA), instrumento y mecanismo de articulación del Sistema nacional para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.

3.2 DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LOS PROBLEMAS QUE SE VIENEN PRESENTANDO EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE EMERGENCIAS, URGENCIAS, PRINCIPALMENTE EN LA LÍNEA 105 (A CARGO DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ) Y 100 (SOBRE VIOLENCIA SEXUAL Y FAMILIAR A CARGO DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES)

Hay tres entidades principales de primera respuesta de emergencia en Perú con competencias para responder en casos de emergencia, (i) la Policía Nacional del Perú (línea 105), (ii) el Ministerio de Salud (línea 106) y (iii) el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (línea 116). Asimismo, el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ofrece un servicio de orientación y derivación telefónica a las personas afectadas o involucradas en hechos de violencia familiar o sexual mediante la línea 100. Cada entidad tiene un número de teléfono de atención de emergencia diferente, lo que crea confusión entre los ciudadanos con respecto a la identificación del número más adecuado en caso de una emergencia y reduce la eficiencia de la coordinación entre las entidades cuando una emergencia requiere la acción de dos o más entidades. No es de sorprender entonces que el tiempo de atención de una llamada de emergencia sea de dos minutos y medio, y el tiempo promedio de respuesta de una emergencia sea 45 minutos. Los números de respuesta de emergencia que se compilarán en el número centralizado 911 se describen en la Tabla 1.

Existen varios problemas en la prestación de los servicios de emergencias. Uno de ellos es el alto porcentaje de llamadas malintencionadas. En 2018, se hicieron 9 098,520 llamadas a las diferentes unidades de respuesta a emergencias, de las cuales 8 434,347 (91%) fueron llamadas malintencionadas. Específicamente, la línea de emergencia 105 de la Policía Nacional es la que recibe la mayoría de las llamadas en la región metropolitana de Lima y Callao. En 2018, en promedio, manejaron 508,566 llamadas por mes, es decir, un promedio de 16,952 llamadas por día. Sin embargo, solo el 6% del total de llamadas recibidas fueron tratadas como emergencias reales, mientras que el 94% restante resultaron ser llamadas malintencionadas (falsas, perturbadoras o silenciosas), lo que, en consecuencia, provoca inefficiencia y congestión en las líneas de respuesta de emergencia de la Policía Nacional. La central de la línea 105 cuenta con un promedio de 50 operadores, normalmente hay 25 operadores en cada turno. El departamento de bomberos, durante el mismo período de tiempo recibió, en promedio, 122,214 llamadas por mes. La mayoría de las personas que llaman exigieron la atención de los bomberos en incendios y emergencias médicas, además de rescates, eliminación de materiales peligrosos, atención en accidentes de vehículos y desastres naturales. Sin embargo, del total de llamadas, solo el 8% se trató como emergencias reales, mientras que el 92% restante se configuró como llamadas malintencionadas. La central de bomberos tiene 7 operadores voluntarios por turno.

En lo que respecta al Sistema de Atención Móvil de Urgencia (SAMU), durante 2018, se atendieron en promedio 38,537 llamadas por mes, es decir, un promedio de 1,285 llamadas por día. La mayoría de las llamadas buscan abordar emergencias de automóviles, emergencias médicas de prioridad I y II, emergencias III y IV y envenenamiento. Sin embargo, solo el 24% de las llamadas se consideraron emergencias reales, mientras que el 76% restante se consideraron llamadas malintencionadas. La central SAMU tienen 4 operadores por turno.

Por otro lado, la línea 100, orientada a los problemas de violencia de género, atendió un promedio de 104,207 llamadas por mes durante 2018, es decir, un promedio de 3,474 llamadas por día. Sin embargo, solo el 21% de las llamadas han sido respondidas efectivamente en el contexto de los propósitos de la Línea 100, relacionados con servicios legales, psicológicos y de salud en casos de violencia sexual o familiar. El 79% de las llamadas recibidas fueron consideradas malintencionadas. La central 100 tiene, en promedio, 25 operadores por turno.

TABLA 1: NÚMEROS DE RESPUESTA DE EMERGENCIA A COMPILAR EN EL NÚMERO CENTRALIZADO 911

Número telefónico	Nombre o descripción	Entidad	Descripción del servicio
100 ⁸	Informe sobre violencia sexual y familiar	Ministerio de Asuntos de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Servicio telefónico gratuito de orientación, información, asesoramiento y apoyo emocional para personas afectadas por violencia doméstica, abuso sexual o que tienen conocimiento de una situación de abuso en su entorno. Número asociado a un servicio de respuesta de emergencia

⁸ Pendiente confirmación de la participación por parte de la entidad.

Número telefónico	Nombre o descripción	Entidad	Descripción del servicio
105	Policía Nacional del Perú	Ministerio del Interior	Brinda asistencia policial en caso de una emergencia, o en una situación en la que se ha violado la integridad de los ciudadanos. Número asociado a un servicio de respuesta de emergencia.
106	Sistema de Atención Móvil de Urgencia (SAMU)	Ministerio de Salud	Servicio de atención médica gratuita pre hospitalaria que tiene como objetivo responder a las emergencias y urgencias de la población, Número asociado a un servicio de respuesta de emergencia.
116	Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú	Ministerio del Interior	Asistencia para controlar y extinguir incendios, participación en operaciones de búsqueda y rescate de ciudadanos expuestos a peligros debidos a incendios, accidentes o desastres. Número asociado a un servicio de respuesta de emergencia.

Fuente: Elaboración propia del autor.

Si bien cada Centro de Emergencia tiene necesidades específicas, según estándares internacionales (911 México), se evaluaron las centrales teniendo en cuenta la existencia o no de los siguientes elementos:

1. Sistemas de calidad que permitan medir la eficiencia y desempeño del Centro de Atención de Emergencias: Hace referencia a la implementación de parámetros de medición específicos para los procesos a evaluar. La sistematización permite medir y actuar en consecuencia.
2. Parámetros de medición que tengan como referencia estándares reconocidos en el mundo y que demuestren que funcionan: En general se miden tiempos y actividades del proceso de llamadas.
3. Planes de profesionalización especializados que permitan reconocer al personal como un profesional de emergencias: La institución debe tener planes de capacitación que cumplan con ciertos objetivos establecidos.
4. Reconocer y medir los esfuerzos a través de certificaciones de personas y sus procesos.
5. El uso correcto de tecnología especializada para el sistema de emergencia.

De las visitas realizadas a las centrales de emergencia, específicamente en los casos de la línea 100, la línea 105 y la línea 116, se concluye que estas condiciones no se cumplen. Se observó que las instalaciones, en donde se encuentran las centrales de emergencia, no responden a un modelo de infraestructura especializada para el manejo de situaciones de emergencia, con un diseño resistente a todos los riesgos climáticos y desastres. No se ha tenido en cuenta al acceso a las poblaciones con discapacidades, ergonomía y eficiencia energética. Faltan, asimismo, áreas de estacionamiento y/o relajación adecuadas como hardware actualizado.

Se encontraron asimismo problemas relacionados con la existencia de barreras potenciales que enfrenta el personal que recibe las comunicaciones de los usuarios y de otras instituciones y barreras que limitan o evitan que grupos vulnerables accedan o utilicen los servicios prestados por las entidades de primera respuesta. Estos hallazgos son analizados en detalle en las secciones 3.4 Descripción de las barreras potenciales que enfrenta el personal que recibe las comunicaciones de los usuarios y de otras

instituciones y 4.5 Identificación de barreras que limiten o eviten que personas usuarias y grupos vulnerables accedan o utilicen los servicios prestados por las entidades de primera respuesta ante situaciones de emergencias, urgencias, respectivamente.

3.3 DESCRIPCIÓN Y FLUJOGRAMA DEL PROCESO DE ATENCIÓN

Se revisó la documentación pertinente a la atención de llamadas en los centros de respuesta a emergencias analizados. Fruto de este análisis se ha identificado el proceso de atención genérico actual de las llamadas de emergencia, tal como se puede apreciar en la siguiente ilustración.

ILUSTRACIÓN 1: FLUJOGRAMA BÁSICO DEL PROCESO DE ATENCIÓN ACTUAL



Fuente: Proyecto de Inversión Pública “Creación de un Sistema de Atención de Emergencias, Urgencias e Información mediante un número único 911 en Lima Metropolitana y El Callao” - PRONATEL, 2019 y entrevistas, 2019.

En este sentido, la atención de emergencias se desarrolla siguiendo las siguientes etapas:

Recepción: consiste en una entrevista por mediante la cual se debe extraer la información de la persona usuaria para tipificar y localizar el incidente.

Derivación, referencia y/o despacho: a partir de la información obtenida se puede derivar a la entidad correspondiente y/o despachar los recursos pertinentes y necesarios para atender el incidente.

Movilización de recursos: en base a un protocolo de despacho que en algunas centrales de emergencia se encuentra automatizado.

Atención y supervisión: incluye el direccionamiento para que los recursos lleguen al lugar del incidente.

En el caso de la línea 100, la atención se realiza por el personal del CEM o SAU y se hace un posterior

seguimiento. La supervisión se realiza hasta la finalización de la atención y el cierre respectivo, esto es, verificar que la incidencia fue real o no y, en caso de ser real, si fue atendida con éxito. El operador cierra el proceso manteniendo los datos de la persona llamante y del caso para referencia.

El proceso de atención, tiempo de duración promedio de las llamadas efectivas, y algunas estadísticas relevantes por la línea de atención se describe en la siguiente tabla.

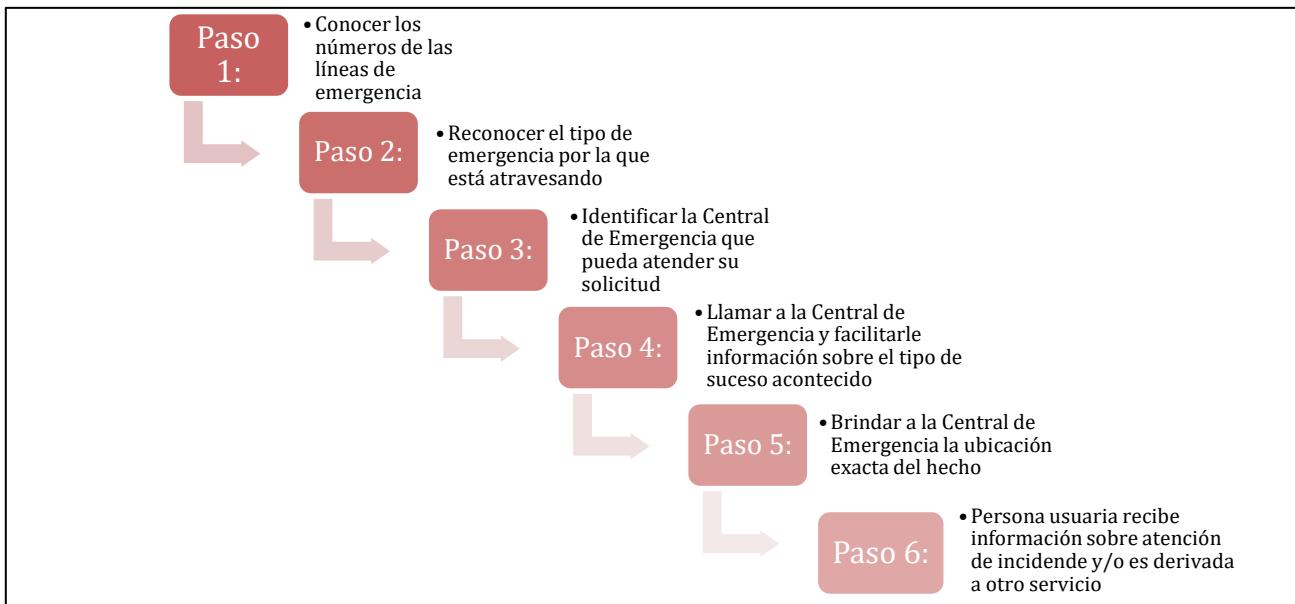
TABLA 2: DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE ATENCIÓN DE LLAMADAS DE LAS LÍNEAS DE EMERGENCIA

Línea de emergencia	Proceso de atención de las llamadas de emergencia	Tiempo de atención (minutos)	Llamadas atendidas (2018)
100	Recepción (entrevista, clasificar (tipo y magnitud en sistema) y derivar), derivación (información en ficha Excel y protocolos de atención (envío del caso al CEM o Servicio de Atención Urgente (SAU))), atención (acciones realizadas por el personal del CEM o SAU para atender y resolver el caso), seguimiento y supervisión hasta su finalización y cierre respectivo (verificar que la incidencia fue real o no y, en caso de ser real, si fue atendida con éxito y el/la derivador/a cierra el proceso manteniendo los datos de la persona llamante y su caso para referencia.).	5 a 10	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1 250,484 llamadas; ▪ un promedio de 3,426 llamadas por día; ▪ 2,707 fueron llamadas malintencionadas (93.5%).
105	Recepción (tipificar, clasificar (tipo y magnitud) y derivar), video vigilancia, despacho (información registrada en el sistema y protocolos de atención (cantidad de recursos + localización recursos)), atención (direcciónamiento para llegar a lugar de incidente), seguimiento y supervisión hasta su finalización y cierre respectivo.	2 a 5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 6 102,793 llamadas; ▪ un promedio de 16,720 llamadas por día; ▪ 15,717 fueron llamadas malintencionadas (94%).
106	Recepción (tipificar, clasificar (tipo y magnitud) y derivar), triaje (clasificación médica), despacho (información registrada en el sistema y protocolos de atención (cantidad de recursos + localización recursos)), atención (direcciónamiento para llegar a lugar de incidente), traslado (determinar necesidad), seguimiento y supervisión hasta su finalización y cierre respectivo.	7 a 8	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 462,438 llamadas; ▪ un promedio de 1,267 llamadas por día, ▪ 989 fueron llamadas malintencionadas (78%).
116	Recepción (tipificar, clasificar (tipo y magnitud) y derivar), despacho (información registrada en el sistema y protocolos de atención (cantidad de recursos + localización recursos)), atención (direcciónamiento para llegar a lugar de incidente), seguimiento y supervisión hasta su finalización y cierre respectivo.	3 a 5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1 282,805 llamadas; ▪ un promedio de 3,515 llamadas por día, ▪ 3,289 fueron llamadas malintencionadas (93.5%).

Fuente: Elaboración propia del autor en base al perfil del Proyecto de Inversión Pública, 2019.

A partir de las entrevistas realizadas con los coordinadores, supervisores y operadores de las líneas de emergencia⁹ y de la información presentada en el perfil del Proyecto de Inversión Pública se considera que existen ciertas divergencias entre ambas fuentes. Específicamente respecto a la ruta de atención que sigue el potencial usuario o usuaria antes de realizar la comunicación con la respectiva línea de emergencia, como se puede observar en la Ilustración 2.

⁹ No se recibió respuesta por parte del SAMU.

ILUSTRACIÓN 2: RUTA DE LA PERSONA USUARIA PARA ACCEDER AL SISTEMA DE EMERGENCIAS ACTUAL


Fuente: Elaboración propia del autor a partir de las entrevistas realizadas, 2019.

Este paso, referente a la ruta de la persona usuaria, obvia en la descripción del proceso de atención descrita en el perfil del Proyecto y describe básicamente el proceso sin estos pasos previos, tal como se puede apreciar en la Ilustración 2.

Frente a esta situación, el modelo de atención propuesto para la línea 911 es el siguiente:

- El operador de emergencias recibe la llamada de emergencia y obtiene la información de la persona llamante y del incidente. Inclusive, puede brindar el soporte necesario si la llamada no requiere escalarse.
- Después de completar el registro y validar si el incidente corresponde con una emergencia, el operador de emergencias deriva el requerimiento de atención al despachador de la entidad de primera respuesta que atenderá la emergencia. Cabe indicar que, este personal no se ubica físicamente en las instalaciones de la Central 911 sino en los centros de despacho especializados ubicados en las actuales Centrales de Emergencias de Policías, Bomberos, SAMU y Línea 100. Es importante indicar que la transferencia del requerimiento no siempre implica una transferencia de llamada de voz. Sólo en caso del SAMU y Línea 100 se realiza esta transferencia debido a la naturaleza del servicio.

- C. Despues de determinar los recursos requeridos para atender la emergencia, el despachador de la entidad de primera respuesta, identifica y despacha las unidades más cercanas al lugar del incidente. Posteriormente, realiza el seguimiento a la unidad hasta el cierre del evento y documenta toda la información requerida en el sistema.
- D. Paralelamente, desde la Central 911, se realiza el seguimiento.

Considerando que las entidades involucradas tienen su propia codificación de las emergencias y urgencias, con el Programa se realizará una tipificación de los incidentes a fin de establecer una codificación propia para la Central 911, la cual será usada por el personal cuando registre la información en los sistemas automatizados.

3.4 DESCRIPCIÓN DE LAS BARRERAS POTENCIALES QUE ENFRENTA EL PERSONAL QUE RECIBE LAS COMUNICACIONES DE LOS USUARIOS Y DE OTRAS INSTITUCIONES

En esta sección se presentan los hallazgos encontrados en la literatura especializada como también lo indicado durante las entrevistas semi-estructuradas por el personal de las entidades de las centrales de emergencia visitadas. En este sentido, se encontró que las barreras principales que enfrenta el personal, que recibe las llamadas de los usuarios y usuarias, son las siguientes:

La falta de coordinación e interconexión eficiente entre las diferentes unidades de primera respuesta

La falta de una interconexión automatizada y de un sistema de comunicaciones interoperable entre todas las unidades de respuesta de emergencia afecta la efectividad de la respuesta de emergencia. Las unidades de primera respuesta, como el SAMU y el departamento de bomberos, carecen de la infraestructura adecuada para conectarse con la Policía Nacional cuando su presencia es necesaria. Los medios actuales de comunicación entre las unidades de primera respuesta incluyen radios y llamadas telefónicas internas, lo que resulta en la necesidad de duplicar información con respecto a la situación de emergencia y la duplicación de esfuerzos para abordar la emergencia, lo que resulta en una atención y planificación de la respuesta demorada. En este sentido, la inexistencia de un sistema de emergencia centralizado está obstaculizando la seguridad de los ciudadanos.

Otro aspecto a tomar en cuenta es que la falta de coordinación e interconexión no solo afecta el tiempo de respuesta al incidente, pero también propicia una ineficiencia en el dimensionamiento de los recursos a movilizar, según el nivel de riesgo del incidente. Cada unidad de respuesta de emergencias utiliza un sistema de información diferente para recopilar los datos necesarios para atender una emergencia. Ello genera evaluaciones de riesgo de emergencias diferenciadas tanto en su nivel de riesgo como, en algunos casos, sobre la existencia o no de la emergencia. Un ejemplo de ello es no considerar como una emergencia casos en donde no existe daño físico, pero si existe daño o inestabilidad psicológica por parte de la persona usuaria. Respecto a la línea 100, algunas personas entrevistadas indicaron que la valoración de riesgo remitida por la línea 100, en algunos casos, no es la adecuada. Se menciona haber atendido

casos en donde la valoración resultante es de riesgo alto, pero en realidad resulta ser un caso de riesgo moderado. Esto hace que los equipos del CEM y el SAU, en algunas ocasiones, no estén disponibles para atender casos que si son de riesgo alto.

Alto volumen de llamadas malintencionadas

Aunque existe una ley que regula las llamadas malintencionadas a números de respuesta de emergencia (Ley N° 29924), existe una falta de aplicación efectiva del marco normativo y de mecanismos efectivos para un registro para este tipo de llamadas. A partir de los datos de las diferentes unidades de respuesta a emergencias se observa que el 94% de las llamadas son llamadas malintencionadas o de no emergencia, estas incluyen llamadas molestas, silenciosas y repetidas. La falta de un marco regulatorio que establezca mecanismos de cumplimiento y registro efectivos para las llamadas malintencionadas y campañas efectivas de concientización pública para que los ciudadanos entiendan el uso y el valor de los números de respuesta de emergencia obstaculiza la efectividad del servicio. Como consecuencia de ello el personal que recibe las comunicaciones de las personas usuarias dedica un tiempo considerable en contestar llamadas no efectivas.

Dificultades en obtener información sobre la localización de la persona usuaria

En la actualidad, el marco regulatorio en Perú no permite la geolocalización inmediata y en tiempo real de las llamadas recibidas por las centrales de emergencia. En el caso de una emergencia, al llamar a cualquiera de los números de emergencia analizados (100, 105, 106 y 116), el operador debe solicitar la ubicación de la persona usuaria e introducir manualmente la dirección o ubicación aproximada donde ocurre la emergencia, lo que lleva a imprecisiones y aumenta el tiempo de respuesta. Además, en algunos de los centros de respuesta a emergencias, esta información se ingresa manualmente dos o tres veces. Ello dificulta también la atención adecuada por parte de las instituciones a las cuales las personas usuarias han sido derivadas, teniendo que volver a realizar una llamada para conseguir información con mayor exactitud sobre la localización de la persona usuaria, incurriendo potencialmente en algunos caso, en la re victimización de esta.

Deficiencia en las capacitaciones y falta de una línea de carrera profesional

Un profesional de atención de emergencias personal (operadores, despachadores, vídeo vigilante, supervisores y coordinadores) no solo debe tener los conocimientos necesarios para perfeccionar y realizar eficientemente su trabajo, sino que también debería brindarse la oportunidad de implementar mejoras que se traduzcan en mayor eficacia y eficiencia del centro de emergencia. En la actualidad las capacitaciones suelen centrarse en el conocimiento del marco normativo y, sobre todo, la capacitación se realiza entre ellos mismos. Es más, de las entrevistas se conoció que los lineamientos de trabajo que el personal recibe se realizan vía memorándum, correo y muchas veces de manera verbal. Esta situación no es conducente a lograr estándares de calidad con reconocimiento internacional y limita la implementación de prácticas innovadoras. Ante esta situación se observa que el personal ha puesto en práctica, con diferentes niveles de formalidad, actividades de retroalimentación interna tales como

talleres de casuística, pausas activas, supervisión entre pares, entre otros. No obstante, en algunas centrales de emergencia no se pudo observar este tipo de actividades. Otro aspecto para tomar en cuenta es la alta rotación del personal cuya causa subyacente puede encontrarse en la falta de una línea de carrera para este tipo de profesionales. De lo revisado, ni dentro del marco actual de competencias laborales ni en el catálogo nacional de la oferta formativa existe un perfil para teleoperadores de centrales de emergencia. Estos aspectos son de suma relevancia dado que impactan en la calidad de la atención de la emergencia.

Otro aspecto no menor, y que mencionan las personas entrevistadas, es la pérdida de sensibilidad y empatía dado el tipo de trabajo que realiza el personal de atención de emergencias. Ello es consecuencia directa de una falta de atención integral hacia el personal, en algunas líneas de emergencia no siempre hay acceso herramientas para mantener su salud mental (atención psicológica, entre otras) ni la realización de pausas activas u otro tipo de prácticas que permiten combatir el síndrome de agotamiento profesional u otras dolencias psicológicas. Durante el trabajo de campo no se lograron identificar estrategias para prevenir el agotamiento profesional, adicionales a las pausas activas. De acuerdo con cada supervisora de turno entrevistada, también hay espacios donde se pueden expresar las preocupaciones, pero no es un procedimiento estandarizado para todos los turnos.

Deficiencia en la recopilación, entrega y procesamiento de la información comunicada por la persona usuaria

La forma en que se recopila, entrega y procesa la información, así como la capacidad de gestión de la información de las entidades analizadas se realiza de una forma deficiente. Ello constituye una barra significativa que merma la capacidad de las entidades de primera respuesta de atender adecuadamente a la ciudadanía y no permite una tipificación correcta del incidente. Como consecuencias de ello, tal como mencionado anteriormente, los servicios a los cuales se derivan las personas usuarias no pueden atender adecuadamente el caso.

Deficiencias graves en la infraestructura, ergonomía y servicios dirigidos al personal de las centrales de emergencia

De las visitas realizadas a las centrales de emergencia se observó que la infraestructura de las centrales de emergencia no responde a un modelo de infraestructura especializado para el manejo de situaciones de emergencia, con un diseño resistente a todos los riesgos climáticos y desastres. En las instalaciones no se ha tenido en cuenta el acceso de las poblaciones con discapacidades, y se denota una falta de ergonomía del inmobiliario y la existencia de hardware desactualizado y/o en mal estado.

Falta de mecanismos para evaluar la calidad de la atención prestada en las llamadas

Ante la consulta sobre la existencia de un mecanismo para evaluar la calidad de la atención prestada en las llamadas, la mayoría de las personas entrevistadas señalaron que existen indicadores cuantitativos de atención de llamadas más no de indicadores de desempeño del personal en torno a la calidad y manejo de caso. Las personas consultadas mencionaron que es el trabajo de la supervisora y el coordinador de

la línea de emergencia de realizar la retroalimentación necesaria. No se encontró, asimismo, un sistema de quejas y reclamos propio para las líneas de emergencia analizadas existe en todo caso, el libro de reclamo virtual.

3.5 ANÁLISIS DE LOS CASOS DE EMERGENCIA MÁS COMUNES QUE AFECTAN A LAS POBLACIONES

No existe información estadística consolidada de todas las centrales de emergencia, específicamente respecto al tipo de emergencia y forma de violencia ejercida, en caso de que se realice. No obstante, según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), entre las formas de violencia más comunes, destaca la violencia psicológica y/o verbal como la más frecuente. En el año 2017 se observa una disminución de 11.5 puntos porcentuales con relación al año 2009 (73%). La violencia física observa una disminución de 7.6 puntos porcentuales con relación al año 2009 (38.2%). Por su lado, la violencia sexual considerada como el acto de coacción hacia una persona a fin de que realice actos sexuales que ella no aprueba o la obliga a tener relaciones sexuales, aunque ella no quiera, en el año 2017 observa una disminución de 2.3 puntos porcentuales en relación al año 2009 (6.5%) (Observatorio Nacional de la Violencia, 2019).

De las estadísticas recabadas por cada central de emergencia, tal como se pude observar en la Tabla 3, en el caso de la central 105, los casos más frecuentes que atienden se centran en: accidentes (atropellos, choques, volcaduras, caídas, despistes, etc.), alteración del orden público (movilizaciones, paros, bloqueos, etc.), incendios, violencia familiar y sexual, desastres, explosiones, robos, desaparición de personas, entre otros.

Respecto al SAMU, los casos de emergencia más comunes están: politraumatismos (víctimas de accidentes de tránsito y caídas); diabetes mellitus descompensada; problemas cardíacos: crisis hipertensiva, infarto de miocardio; afecciones respiratorias: crisis de asma, EPOC, gestantes (SAMU, 2019).

Según el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (CGBVP, 2019) el tipo de emergencia más común, a nivel Lima, Callao e Ica, para el año 2019, son las emergencias médicas seguido por los accidentes vehiculares.

La línea 100, es un servicio gratuito de cobertura nacional a cargo de un equipo de profesionales especializados en brindar contención emocional, orientación e información en temas de violencia familiar y abuso sexual, con acceso desde cualquier teléfono fijo, público o celular durante las 24 horas del día. Los casos más atendidos por esta línea son casos de violencia física y violencia psicológica.

TABLA 3: CASOS DE EMERGENCIA MÁS COMUNES

Línea de emergencia	Casos que atiende	Casos más frecuentes
100	▪ Contención emocional	1) Violencia física: 36,581 atenciones. 2) Violencia psicológica: 19,056 atenciones.

Línea de emergencia	Casos que atiende	Casos más frecuentes
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Orientación e información en temas de violencia familiar y abuso sexual ▪ Personas afectadas por hechos de violencia familiar y/o abuso sexual ▪ Personas que reportan hechos de violencia familiar y abuso sexual 	3) Otras consultas: 12,630 atenciones. 4) Violencia sexual: 7,499 atenciones. 5) Violencia económica/patrimonial: 222 atenciones.
105	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atropellos, choques, volcaduras, caídas, despistes, etc. ▪ Movilizaciones, paros, bloqueos, etc. ▪ Incendios ▪ Violencia familiar y sexual ▪ Desastres ▪ Explosiones ▪ Robos ▪ Desaparición de personas 	1) Accidentes de tránsito, 2) Asaltos, 3) Accidentes de tránsito, 4) Violencia familiar.
106	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accidentes de tránsito y caídas ▪ Diabetes Mellitus descompensada ▪ Problemas neurológicos: accidente cerebro vascular, convulsiones ▪ Problemas cardiológicos: crisis hipertensivas, infarto de miocardio ▪ Problemas respiratorios: crisis de asma, enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC) ▪ Gestantes con signos de alarma ▪ Atragantamiento ▪ Intoxicación ▪ Pérdida de conciencia ▪ Quemaduras 	1) Atención prioridad I y II: 5,995 llamadas. 2) Orientación telefónica (catalogadas como prioridad III y IV): 2,486 llamadas.
116	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incendio ▪ Fuga de gas ▪ Emergencias médicas ▪ Rescates ▪ Derrame de productos ▪ Corto circuito ▪ Servicio especial ▪ Accidentes vehiculares ▪ Falsa alarma ▪ Desastres naturales 	1) Emergencias médicas: 40,673 emergencias atendidas. 2) Accidentes vehiculares: 9,380 emergencias atendidas. 3) Incendios: 5,914 emergencias atendidas.

Fuente: Elaboración propia del autor a partir de las entrevistas realizadas y estadísticas de las mismas entidades, siendo el año de referencia el año 2018.

3.6 ANÁLISIS Y RESULTADO DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS AL PERSONAL QUE ATIENDE LAS COMUNICACIONES DE LOS USUARIOS

Por medio de 21 entrevistas semi-estructuradas y un grupo focal con 7 personas se intentó dilucidar cómo las personas entrevistadas perciben el servicio que prestan las entidades de primera respuesta, identificar medidas que mitiguen o eliminen las llamadas malintencionadas como también elucidar cuáles son los principales problemas o barreras que limitan y/o impiden acceder al servicio. Para el desarrollo adecuado de estas entrevistas se desarrolló una guía de entrevista para dar confiabilidad a la entrevista semiestructurada como un método de investigación cualitativo. En consecuencia, a partir de las entrevistas realizadas con el personal de las líneas 100, 105 y 116, se encontró varios temas relevantes. Dado el enfoque de género que sigue la presente evaluación se puso énfasis en la línea 100.

Coordinación con la línea 105 y línea 100

Para la comunicación con la línea 105, hay dos opciones: i) Contactar en una llamada separada a la Policía para que se desplace al lugar de los hechos (más usada); ii) Hacer una teleconferencia con la sobreviviente y con la Policía.

Durante las entrevistas, se recibió información acerca de que en algunos casos la Policía no contesta las llamadas y, a su vez, el personal de la línea 105 indica que al llamar a la línea 100 no siempre son atendidos. Dado que no hay un mecanismo diferente para conectar la línea 100 y la 105, las operadoras deben llamar como cualquier persona a la 105. En los casos en que la línea 105 no contesta, se comunican a la comisaría del sector. Sin embargo, se encontró que en algunos casos los teléfonos no están actualizados y la comunicación no es fácil.

Las personas entrevistadas indican que en los casos en flagrancia que entran a la línea 105 y que son atendidos, no son remitidos para seguimiento y orientación a la Línea 100.

Proceso de referencia y derivación en los casos de la línea 100

La actuación de la línea 100 se define de acuerdo con la valoración de riesgo. Si no es un hecho en flagrancia, la operadora valora el riesgo de la persona sobreviviente. No obstante, no se encontró una herramienta estándar de valoración del riesgo, pero una de las operadoras de la línea 100, hizo referencia al instrumento de valoración de riesgo que se describe en la guía del CEM que describe que:

“la valoración del riesgo es determinar la probabilidad de recurrencia de un hecho de violencia o un hecho que ponga en peligro la vida y la salud de la persona a partir de la presencia y la interrelación de uno o más factores de riesgo que incrementan la posibilidad de aparición del hecho...”

Los casos de riesgo severo son en los que: “el riesgo se hace altamente vulnerable a la persona usuaria. Existe una alta probabilidad de recurrencia del hecho, el impacto podría ser alto, existen escasos factores protectores y el tiempo de ocurrencia del hecho es corto.”

Como se mencionó, no se encontró una respuesta estándar sobre cómo se valora el riesgo ni cuáles son los casos de riesgo alto, pero algunas de las repuestas fueron que estos casos son en los que la persona ya ha sido víctima de violencia, el agresor consume sustancias psicoactivas o porta armas y la vida de la persona está en riesgo inminente.

Los casos de riesgo moderado son: “cuando el riesgo se hace medianamente vulnerable a la persona usuaria. Existe una alta probabilidad de recurrencia, bajo impacto del hecho, algunos factores protectores y el tiempo de ocurrencia del hecho es de corto plazo. O, cuando existe baja probabilidad de recurrencia del hecho, alto impacto del hecho, hay algunos factores protectores y el tiempo de ocurrencia es de mediano a largo plazo”.

Estos son los casos, donde se puede dar unos días de espera antes de hacer la visita, porque la persona sobreviviente tiene una red de apoyo o factores protectores y su vida no está en riesgo inminente. Por otra parte, los casos de riesgo leve son: “cuando el riesgo presenta una vulnerabilidad baja para la persona usuaria.”

Cuando el caso es catalogado como de bajo riesgo, se le da información a la persona sobreviviente sobre cuáles son los servicios disponibles, horarios y direcciones a donde puede acudir. Este proceso se llama “referencia”.

Los casos de mediano riesgo son derivados al CEM, que tiene 7 días para hacer la visita a la vivienda de la persona sobreviviente. Los casos de alto riesgo se derivaban al SAU, y si no está disponible, al CEM. Es importante mencionar que el SAU sólo está disponible en algunas ciudades del país. En los casos que se requiere, se hace la contención emocional de la sobreviviente.

Los datos del caso son consignados en la Ficha de Registro de Consultas Telefónicas Línea 100 donde se registran los datos de la persona que llama, de la sobreviviente, la dirección, el teléfono, el tipo de violencia, los hechos relevantes, los datos del presunto agresor, la evaluación del riesgo y las acciones realizadas.

Esa ficha es exportada a Excel y para los casos que son derivados, es entregada al equipo de derivaciones, que es un equipo de 2 a 3 personas por turno, que se encarga de enviar por correo electrónico la ficha a la entidad a donde se deriva el caso. Este equipo se encarga de derivar entre 100 y 120 casos cada día. Las personas entrevistadas indicaron que ese procedimiento puede tardar de 35 minutos a una hora. La Línea 100 deriva los casos especialmente al CEM y al SAU.

El proceso dentro de cada institución a la que se deriva es diferente, en algunos casos, un(a) coordinador(a) tiene acceso al correo de derivaciones y asigna el caso a un profesional, en otros casos, el correo con la ficha llega a todos los profesionales y la persona coordinadora asigna el caso.

En el caso del SAU, hay un número limitado de casos que pueden atender por día, debido a que un número limitado de equipos en cada turno. Los equipos tanto en el caso del CEM como en el caso de SAU están conformados por una psicóloga, una trabajadora social y una abogada. Como el SAU debe actuar en el momento, si salen los equipos disponibles y llega un nuevo caso, ya no tienen capacidad para atenderlo y el caso debe ser derivado al CEM o a la comisaría.

Para los casos de mayor riesgo, también se hace una llamada al profesional del CEM o SAU a donde se deriva. EL CEM debería atender en 24 horas los casos de alto riesgo, pero la demanda es muy alta y en algunos casos no es posible. En los casos más graves, dado que la línea 100 y el SAU están en las mismas instalaciones físicas, la operadora se desplaza al SAU y solicita el servicio.

Al SAU son derivados los casos de mayor gravedad y su principal diferencia con el CEM es que el SAU da apoyo a la víctima de manera inmediata cuando hay equipos disponibles. El SAU sólo atiende casos derivados de la línea 100, casos que son publicados en prensa y casos en los cuales el despacho de la ministra de la Mujer pide hacer seguimiento.

Evaluación de impacto de las líneas de emergencia y evaluación interna

No se ha encontrado que se haya realizado una evaluación de impacto de alguna de las líneas de emergencia analizadas. No obstante, si existe un grado de evaluación interna, las supervisoras de turno implementan un plan de supervisión anual. En el caso de la línea 100, este plan consiste en que durante los meses de junio y julio escuchan las llamadas de cada una de las operarias. Si hay falencias, se hace un acta de compromiso con las operadoras y además cada supervisora hace capacitaciones de media hora en los temas en los que encontró falencias. Esto depende de cada supervisora. También se hace una prueba escrita de conocimientos.

Adicionalmente, la Unidad de Planeamiento del Programa de Violencias del Ministerio de la Mujer es la Unidad encargada de hacer una proyección de las metas e indicadores de los diferentes programas, incluida la línea 100. En total se hace seguimiento a 16 indicadores del Programa, y uno es el número de llamadas atendidas por la línea 100. El año pasado recibieron algunas quejas por medios de comunicación acerca de que no era posible comunicarse con la línea 100 porque no respondían las llamadas. El indicador que se monitorea cada mes había mostrado un descenso en el número de llamadas recibidas. A raíz de esto, se aprobó la contratación de 14 operadoras más.

Existen ciertas descoordinaciones entre la línea 100 y 105 en términos de seguimiento a los casos atendidos conjuntamente, las personas consultadas indican que se da la orientación a la línea 100 para que obtengan en la comisaría los actuados (reporte). A veces llaman a línea 105, pero esto debería pedirse a otra área, la línea 105 no da esa información.

Sistema de quejas y reclamos

Ninguna línea de emergencia analizada tiene un sistema de quejas y reclamo propio, las personas consultadas indican que para ello se utiliza el libro de reclamos de la entidad a donde pertenecen. Para la línea 100, el sistema de quejas y reclamos funciona a través de la página web del Ministerio de la Mujer. Existe también un libro físico en los CEM. Las quejas llegan a la oficina a la Unidad de Administración donde se le asigna un número y es enviado al responsable, en el caso de la línea 100 a la coordinadora del programa, que tiene 7 días para hacer la investigación y la Unidad de Administración tienen 10 días para responder a la usuaria de acuerdo con el Decreto Supremo – Decreto 042 de 2011 acerca de la Obligación de las Entidades del Sector Público de contar con un Libro de Reclamaciones y la Directiva 005-2015 del MIMP. La funcionaria encargada manifiesta que de la línea 100 casi no llegan casos y de este año ha llegado una sola reclamación, que se refiere a una persona que manifiesta que la línea 100 no ha tomado acciones con el caso de una señora y una niña que piden limosna en el terminal de transporte.

Capacitación

Existe, dependiendo del Plan Operativo Institucional, capacitaciones anuales en las líneas 100 y 105. En la línea 100, las operadoras reciben una capacitación anual de dos días sobre actualización de conceptos, marco legal, estándares de atención, calidad de la atención telefónica, empatía, modulación de la voz, habilidades blandas, entre otras. Adicionalmente, cada vez que una operadora entra al equipo, recibe una

capacitación de 10 días en el caso de la línea 100. Dos días de inducción al PNCVFS y posteriormente se hace una capacitación por parte de la supervisora, y acompaña a sus compañeras durante varios días mientras ellas atienden las llamadas para aprender del proceso.

En el caso de la línea 105 son 2 días de capacitación mientras que en la línea 116 se señaló que la capacitación lo hacen los operadores antiguos. En cuanto a los temas de agotamiento profesional, sólo recientemente, en la línea 100, se están haciendo pausas activas, y una supervisora manifestó que promueve espacios donde las operadoras pueden hablar de los casos que las impactan, pero esto no es algo que se hace de manera institucionalizada, y está a discreción de las supervisoras de turno.

“Se debería tener más capacitación en temas de agotamiento profesional”. (Funcionaria línea 100)

¿Qué funciona bien en las líneas 100, 105 y 116 y el 106?

La línea 100 cuenta con un equipo profesional capacitado integrado por profesionales (psicólogas y abogadas) con el perfil y la experiencia para atender los casos de violencia, que dan un trato cordial, con la cual es posible comunicarse. Es una línea donde contestan las llamadas a las sobrevivientes y se da una contención emocional. La línea 100 ya tiene una identidad y garantiza la confidencialidad de los casos.

“(Lo que funciona bien de la línea 100 es) su identidad, la efectividad y la llegada a la población”. (Funcionaria MIMP)

“Es una atención inmediata, cuenta con las personas especializadas para dar todo el apoyo emocional que pueden intervenir y empoderar para dar asistencia. En casos de violencia, es importante tener la mayor cantidad de aliados, para empezar una salida del proceso de violencia. (La línea 100) Constituye la posibilidad, la estrategia de llegar a la población que están en una situación difícil de develar la violencia”. (Funcionaria Línea 100)

“Es una línea que las personas conocen y se les brinda atención”. (Representante de una organización de mujeres)

Respecto a la línea 116, se considera como positivo que la atención y el apoyo que se brinda es rápido. De manera similar, el personal de la línea 105, indicó que la capacidad de atender emergencias distintas es su mayor fortaleza.

Qué se puede mejorar

Uno de los principales aspectos de mejora es la capacidad de respuesta de la línea, pues se recibió información de diferentes fuentes acerca de que en algunos casos no es posible comunicarse. El equipo de campo intentó llamar dos veces en horas de la noche con la línea 100, sin que fuera posible comunicarse después de diez minutos de espera. En horas de la mañana la comunicación si fue inmediata. Esto denota un problema de número de operadoras disponibles para atender las llamadas.

Otro de los aspectos a mejorar es en términos de la capacitación de las operadoras, puesto que se recolectó información acerca de que en algunos casos la valoración del riesgo no es la adecuada en la línea 100, porque se valoran casos de riesgo moderado como de alto riesgo y esto hace que los equipos

del CEM y el SAU se deban desplazar y encontrar que en algunos casos el riesgo no es alto, lo que hace que en algunas ocasiones no estén disponibles para atender casos que si son de riesgo alto. En el caso de la línea 116 se mencionó en este sentido que uno de los aspectos por mejorar es la capacitación en primeros auxilios.

Así mismo, se conoció información de algunos casos donde la información dada no fue adecuada o donde se evidencia la falta de protocolos diferenciados para los diferentes grupos poblacionales.

Otro de los aspectos mencionados es el tema del llenado de las fichas de derivación de la línea 100, que en algunos casos no se registra la información completa, lo que dificulta la atención del caso por parte del SAU y del CEM. Algunas personas entrevistadas manifestaron que sería de mucha utilidad incluir siempre en todas las fichas si la sobreviviente tiene una red de apoyo, si tiene medidas de protección, si el caso tiene un precedente legal, incluir los detalles del caso pertinentes, entre otros. La dirección, el nombre de la sobreviviente y el teléfono son datos fundamentales que necesitan los CEM y el SAU para poder acercarse al domicilio de la sobreviviente y se recibió información acerca de que en algunas ocasiones no se registran de manera correcta.

Así mismo se mencionó que es importante tener una ficha que pueda ser usada por los diferentes servicios sin necesidad de que las sobrevivientes deban relatar diferentes veces los hechos a diferentes prestadores de servicios.

"A veces la ficha no tiene la información suficiente para que el CEM pueda llegar a atender los casos". (Funcionaria CEM)

En dos centrales de emergencia visitadas se encontró también que en algunos casos el software que se utiliza se cae y las llamadas no entran (es poco frecuente, pero sucede), y se mencionó la necesidad de actualizar el software y la tecnología utilizada en la línea, no sólo para las llamadas sino también para el almacenamiento de la información y la comunicación con las otras líneas como la 105.

Adicionalmente, los teléfonos que tienen las operadoras de las comisarías o de otras instituciones no están actualizados en algunos casos. Ello redunda en la falta de contacto directo con las otras líneas de emergencia. Se mencionó también como aspectos a mejorar, los activos fijos, como los audífonos, las sillas que son incómodas para las operadoras, la remuneración. Sobre los audífonos y sillas se mencionó que ya están en proceso de compra.

Finalmente, adicional a las pausas activas y hablar con las compañeras de los casos que las impactan (esto depende de cada supervisora de turno pues no está institucionalizado) no se encontró evidencia de que las operadoras tengan posibilidad de acceder a tratamientos de atención psicosocial en caso de requerirlos, debido al estrés que pueden enfrentar cada día en su trabajo.

Protocolos de Atención

No existen protocolos de atención que se actualizan continuamente en ninguna de las líneas de emergencia visitadas. Respecto a los protocolos de funcionamiento de la línea 100, existe uno del año 2006 que está siendo actualizado, y según información suministrada en las entrevistas, está en el

despacho de la ministra de la cartera en revisión. Mientras tanto, no se encontró evidencia de que haya un protocolo físico, directiva, circular, entre otros, donde se establezcan los procedimientos para la atención y derivación de los casos dentro de la línea 100.

Tampoco existe un protocolo o instrumento escrito de coordinación de la línea 100 con las otras líneas como la línea 105 a la línea 1810 de la Unidad de Protección Especial para reportar casos de niños, niñas y adolescentes en riesgo o desprotección, o protocolos propios de las otras líneas de emergencia.

De igual manera, tampoco se encontró evidencia de que las líneas de emergencia analizadas tengan procedimientos de atención diferenciales para dar respuesta a los diferentes grupos en condición de vulnerabilidad como las comunidades indígenas, afroperuanas, personas en condición de discapacidad, adultos mayores, población LGBT, mujeres migrantes, entre otros.

Confidencialidad y uso de la información de los casos que atiende la línea 100

Para ser atendidas, las mujeres no necesitan suministrar sus datos personales. La información de las llamadas, del caso, y las características de la sobreviviente, del agresor y del hecho, son registradas en la Ficha de Registro de Consultas Telefónicas de la Línea 100. La ficha sólo se comparte por correo electrónico cuando el caso es derivado al CEM o al SAU, que son servicios del Ministerio de la Mujer. Adicionalmente, la información de las fichas es agregada por la Unidad de Generación de la Información y Gestión del Conocimiento que publica semestralmente estadísticas sobre número de llamadas atendidas, sexo de las sobrevivientes y del presunto agresor, grupo de edad, mes, departamento, entre otros. Ninguna de la información publicada permite la identificación de las sobrevivientes. Las fichas no se comparten con ninguna entidad externa al Ministerio de la Mujer.

Respecto del consentimiento informado, no se solicita el consentimiento a la sobreviviente para remitirla a otros servicios o para agregar sus datos.

Sobre el análisis de la información, además del número de casos, y de la información dada por la Unidad de Presupuesto acerca de que gracias al monitoreo del indicador de número de llamadas recibidas se gestionó la contratación de personal adicional. No se encontró evidencia de un análisis adicional acerca de dónde ocurren los casos, qué días, a qué horas, perfil de las sobrevivientes, perfil de los agresores, entre otros; que es información valiosa que puede ser insumo para la formulación de políticas que permitan prevenir la violencia basada en género. La Unidad de Gestión de Información y Conocimiento (UGIC) hace un informe analítico de recomendaciones acerca de cómo mejorar los registros administrativos, incluida la ficha de registro de la línea 100.

Difusión de las líneas de emergencia

La dependencia encargada de hacer la difusión de la línea 100 es la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos de la Mujer. La difusión se hace a través de los CEM, medios de comunicación, prensa escrita, radios, en los reportes y en los eventos del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Cuando hay casos emblemáticos y la ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables es entrevistada por los medios de comunicación, o acude al lugar de los hechos, ella menciona que las mujeres víctimas

pueden llamar a la línea 100, y en esos momentos aumentan las llamadas. Así mismo, se mencionó que hace un tiempo se hizo difusión de la línea con cuñas radiales, lo cual fue efectivo.

En cuanto a cómo mejorar la difusión de la línea 100, las personas entrevistadas manifestaron que la difusión se debe hacer de manera permanente y que se puede mejorar, especialmente en las zonas no urbanas. Adicionalmente, se mencionó que las radios comunitarias son una buena herramienta para llegar a la población rural, y que el uso de redes sociales en el contexto actual es fundamental. Así mismo, que a través de la televisión se llega a diferentes públicos y que las cuñas radiales son de fácil recordación para la población.

En las líneas de emergencias restantes se observó que la situación es similar, esto es, la difusión se realiza por la entidad a la cual depende.

¿Se necesita una línea exclusiva de Violencia Basada en Género?

Es importante tener en cuenta que la línea 100 no es una línea de emergencias, si bien en algunos casos recibe llamadas de emergencia, donde el hecho de violencia está ocurriendo, la principal naturaleza de la línea 100 es ser un servicio de orientación a sobrevivientes de VBG. A esa línea las sobrevivientes de VBG pueden llamar y obtener información sobre sus derechos, cómo protegerlos, a dónde acudir, los diferentes procedimientos, entre otros.

“Es importante tener la línea 100, la línea 100 no es propiamente para emergencias, es para apoyo, consejería” (Funcionaria MIMP)

Hay diferentes posturas sobre si la línea 100 se debería integrar a una 911 y desaparecer y otros que deberían seguir existiendo. Los principales argumentos a favor del primero es que podría ser más eficiente, siempre y cuando las(os) operador(as) sean capacitadas para atender las llamadas de violencia contra las mujeres, ya que en la línea 100 son todas profesionales capacitadas. Quienes manifiestan que debe seguir existiendo, el principal argumento es que es una línea que la población ya conoce, no es de emergencia, sino que su naturaleza es más de orientación y que dados los altos índices de violencia en el país, es un espacio donde las mujeres pueden sentirse tranquilas para hacer la denuncia, solicitar ayuda y tener la información adecuada acerca de qué derechos tienen, cómo se pueden garantizar y qué instituciones las pueden ayudar a hacerlo.

“La línea es conocida desde hace un tiempo por la población” (Funcionaria MIMP)

Otro aspecto importante es que las operadoras de la línea 100 son profesionales, ya sea abogadas o psicólogas que tienen experiencias en temas de VBG y están preparadas para atender a personas que tienen miedo, que no quieren hablar, que están en estado de shock, entre otras.

Otro tema importante es la identidad de la línea 100, que tienen un posicionamiento a nivel nacional, con sobrevivientes, instituciones, organizaciones de la sociedad civil. Es un número conocido para denunciar casos de violencia.

“La línea 100 no es una línea de emergencia, es una línea de orientación y como tal debe seguir existiendo” (Funcionaria MIMP)

“Debemos analizar qué es lo más eficiente para el Estado” (Funcionaria MIMP)

Las entrevistadas de la línea 100 manifiestan que el objetivo de la línea 100 es muy diferente a las líneas de emergencias, que tienen su propia identidad y que les preocupa que quien filtre la llamada del 911 ignore llamadas importantes y no haga la transferencia correspondiente ya que se requiere unas habilidades especiales para esto.

“Con una línea de emergencia única se puede perder la esencia de la línea 100, en la línea 100 se da el acompañamiento. La sensibilización de las operadoras es muy importante. Me preocupa el filtro de la línea 911, la usuaria de violencia tiene muchas aristas por trabajar”. (Funcionaria línea 100)

“Lo importante es pensar en los usuarios, quién garantiza que se pueda transferir la llamada”

(Funcionaria línea 100)

3.7 MAPEO DE ACTORES DE PROVEEDORES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A LA MUJER

Una primera aproximación del mapeo de actores de proveedores de servicios de atención a la mujer refleja que la provisión de servicios se centra básicamente en proveer atención en tres ámbitos, a saber, en el ámbito psicológico, legal y médico, que involucran temas relacionados con la contención emocional, evaluación de riesgo y seguimiento.

En cuanto a las intervenciones públicas de atención y prevención de la Violencia contra las Mujeres (VCM), estas se encuentran mayormente enmarcadas en el Programa Presupuestal 0080 “Lucha contra la Violencia Familiar”. Estos servicios son fundamentalmente la Línea 100, el Servicio de Atención de Urgencia (SAU), los Centros de Emergencia Mujer (CEM) y el Centro de Atención Integral a Agresores (CAI), entre otros, tal como se puede apreciar en la siguiente.

TABLA 4: SERVICIOS PÚBLICOS DE ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES Y LOS INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

Servicio	Descripción	Contacto o enlace
Centro Emergencia Mujer (CEM)	Servicio especializado y gratuitos de atención integral y multidisciplinaria para víctimas de violencia familiar y sexual, en los cuales se brinda orientación legal y psicológica.	https://www.mimp.gob.pe/contigo/contenidos/pncontigo-articulos.php?codigo=14
Servicio de Atención Urgente (SAU)	Servicio gratuito y especializado cuya finalidad es brindar en forma inmediata, eficaz y oportuna, atención a las víctimas de los casos de violencia familiar y sexual que llaman a la Línea 100 y/o son reportados por los medios de comunicación, y requieren atención urgente, a fin de procurar la protección de la integridad física, emocional y sexual de la persona afectada.	https://www.mimp.gob.pe/contigo/contenidos/pncontigo-articulos.php?codigo=15
Centro de Atención Institucional (CAI)	Servicio de intervención con varones adultos, que han sido sentenciados por actos de violencia familiar y que son remitidos por el juez de paz y/o juzgado de familia para su recuperación.	https://www.mimp.gob.pe/contigo/contenidos/pncontigo-articulos.php?codigo=16
Chat 100	Servicio personalizado a través de Internet y en tiempo real, a cargo de profesionales del MIMP que te brindan información y orientación psicológica a fin de identificar situaciones de riesgo.	https://www.mimp.gob.pe/contigo/contenidos/pncontigo-articulos.php?codigo=18

Servicio	Descripción	Contacto o enlace
Hogar de refugio temporal	Son lugares de acogida temporal para víctimas de violencia familiar, se les llama, también, Casa de Acogida. Brindan protección, albergue, alimentación y atención multidisciplinaria propiciando su recuperación integral.	https://www.mimp.gob.pe/contigo/contenidos/pncontigo-articulos.php?codigo=17
Fiscalía - Denuncia Web	El Ministerio Público es un organismo autónomo del Estado y tiene como funciones principales la defensa de la legalidad, de los derechos ciudadanos y de los intereses públicos. El servicio permite el registro de denuncias por web.	https://portal.mpfn.gob.pe/denuncias-en-linea
Ministerio Público - Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Realiza peritajes, investigación forense y emite dictámenes técnico-científicos, así como brindar asesoramiento en la especialidad a la función fiscal, judicial y otros que colaboren con la administración de justicia.	https://www.mpfn.gob.pe/iml/mision_vision/
Ministerio Público - Fiscalías especializadas en violencia contra la mujer	Fiscalías Provinciales Especializadas en Violencia contra la Mujer y los Integrantes del Grupo Familiar.	https://www.fiscalia.gob.pe/fiscalias_especializadas_violencia_mujer
Ministerio de Justicia y DDDHH - Defensa pública del Estado	Encargado de conducir, regular, promover, coordinar, y supervisar los servicios de Defensa Pública; Conciliación Extrajudicial y el Arbitraje Popular, garantizando el acceso a la justicia y el derecho de defensa de todas las personas.	https://www.minjus.gob.pe/defensapublica/
Ministerio de Educación – SiseVe	Plataforma que permite reportar afectación por la violencia escolar directa e indirectamente.	http://www.siseve.pe/web/
Apoyo plan contra la violencia (MINSA)	Se brindan afiliaciones al Seguro Integral de Salud (SIS) a mujeres u otras personas sobrevivientes.	https://www.gob.pe/busquedas?institution[]=%minsa&reason=sheet&sheet=1&term=plan%20contra%20la%20violencia
Apoyo plan contra la violencia (MINJUS)	Se da apoyo físico y psicológico a las sobrevivientes de violencia.	https://www.gob.pe/busquedas?institution[]=%minjus&reason=sheet&sheet=1&term=Apoyo%20plan%20contra%20la%20violencia%20
Centros de Asistencia Legal Gratuita (ALEGRA) - -(MINJUS)	Servicio legal integral y de calidad para la población en especial a los que menos recursos tienen, reuniendo a la Defensa Pública en Familia, Civil y Laboral, la Defensa de Víctimas y los Centros de Conciliación Gratuitos.	https://www.minjus.gob.pe/defensapublica/interna.php?comando=1035
Centros de Salud Mental Comunitarios (MINSA)	Atención ambulatoria para trastornos, problemas emocionales, enfermedades mentales de niños, jóvenes y adultos, incluye casos de violencia.	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/234845/Centros_de_Salud_Mental_Comunitarios_en_todo_el_Per%C3%BA.pdf
Establecimientos de salud del primer, segundo y tercer nivel de atención del MINSA	Realizan acciones de promoción, prevención, atención y rehabilitación en materia de VBG de acuerdo a la Guía Técnica para la Atención Integral de las Personas Afectadas por la VBG.	http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/1253_PROM47.pdf

Fuente: Elaboración propia del autor.

En cuanto a los proveedores de servicios sociales de la sociedad civil, no se ha encontrado un listado centralizado, al preguntarse a las organizaciones de mujeres estas indican que cada organización tiene su propio directorio. En tal sentido, como primera aproximación, se pudo elaborar un listado de servicios sociales, servicios de consejería de crisis y otros servicios orientados a proporcionar apoyo psicosocial,

legal y salud pública, tal como se puede apreciar en la Tabla 5. Esta información debe considerarse como referencial, y será actualizada y finalizada antes de la etapa de operación.

TABLA 5: SERVICIOS DE LA SOCIEDAD CIVIL DE ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES Y LOS INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

Organización	Descripción	Servicios	Contacto
Movimiento El Pozo	Lucha contra la utilización de la mujer en el comercio sexual y logra que su metodología y propuestas, con enfoque de equidad de género, compromiso y justicia social, sean replicadas en el ámbito nacional e internacional.	Terapia psicológica, orientación y defensa legal a mujeres involucradas en prostitución y a víctimas de trata sexual.	https://www.movimientoelpozoperu.org
It Get's Better Perú	Busca realizar sensibilización, empoderamiento e incidencia política contra el bullying y acoso que sufren los gays, lesbianas y personas trans.	Consejería telefónica o por chat especializada en adolescentes y adultos jóvenes de la comunidad LGBT.	hola@itgetsbetterperu.org
Epicentro	Brinda servicios de salud, desarrollo comunitario a la población LGTBI y general. Interviene en lo relacionado al desarrollo social, la educación y los derechos humanos.	Consejería psicológica y centro especializado en prevención y atención de ITS para hombres homosexuales	Dirección: Jr. Jaén 250 A, Barranco Teléfono: (01) 2472755
Nuna Psicólogos	Tiene el objetivo de brindar atención psicológica de calidad a un amplio sector de la población peruana. Trabaja con un modelo de intervención terapéutica de orientación psicoanalítica.	Terapia psicológica	Dirección: Alcanfores 142 - Piso 5, Miraflores Teléfono: (01) 4443219 mail: informacion@nunapsicologos.com
Instituto de Terapia Racional Emotiva (ITRE)	Tiene como propósito hacer de la práctica Psicoterapia profesional un recurso eficaz, poderoso y amable para las personas, familias y organizaciones que se encuentran en un proceso de transformación.	Atención profesional a personas con dificultades mentales o emocionales.	Dirección: Chiclayo 720, Miraflores Teléfono: 447-4386 mail: administracion@itrec.org
Casita Sanar	Espacio seguro para la sanación propia y colectiva de mujeres y disidencias sobrevivientes de violencia patriarcal.	Atención psicológica para mujeres y personas LGBTQ+	Dirección: Jr. Castilla 989, Magdalena del Mar (Previa cita) mail: psicofeministas@gmail.com
Inppares	Comprometido a laborar en la defensa y promoción de la salud, derechos sexuales y derechos reproductivos.	Prevención, atención y consejería en ginecología, obstetricia y salud sexual reproductiva.	Av. Giuseppe Garibaldi 125 (antes Av. Gregorio Escobedo), Jesús María. Teléfono: (01) 4801626 Mail: informes@inppares.org

Organización	Descripción	Servicios	Contacto
Impacta	Institución sin fines de lucro dedicada a la investigación en los campos de la salud y el comportamiento humanos, comprometidos en promover el bienestar de las personas y la sociedad.	Prevención, atención e investigación en salud.	Dirección: Av. Almirante Miguel Grau 1010, Barranco (Alt. Estudio 4). Teléfono: (511) 206-7800 http://www.impactaperu.org/es/
Asociación Mujer y Familia – Callao	Comprometido con las mujeres en situación de vulnerabilidad y para que se respete sus derechos para que puedan vivir una vida digna libre de violencia.	Atención médica	Dirección: Av. Almirante Grau 1022 (ex. Av. Buenos Aires) - Callao Teléfono: (01) 453-08-17 https://www.mujeryfamilia.org.pe/
Observatorio de Derechos LGBT y VIH/SIDA	Dedicada a la investigación en los campos de la salud y el comportamiento humanos, comprometidos en promover el bienestar de las personas y la sociedad.	Asesoría legal y jurídica	Calle Armendáriz 445, Miraflores Teléfono: 985679939 observatorio.derechoslgbt@gmail.com
DEGESE	Grupo de Investigación en Derecho, Género y Sexualidad	Grupo de investigación y formación - consejería o asesoría legal y jurídica.	grupo.degese@pucp.edu.pe

Fuente: Elaboración propia del autor a partir de las entrevistas realizadas, revisión de literatura especializada e información provista por PROMSEX.

4.0 CARACTERIZACIÓN DEL SERVICIO (ANÁLISIS DE PROBLEMAS / BARRERAS MÁS IMPORTANTES)

Los objetivos de la caracterización socioeconómica del área de estudio del Programa son:

- Describir las condiciones socioeconómicas de área de estudio para comprender los impactos potenciales del Programa y proponer preliminarmente medidas adecuadas de mitigación social y mejora de beneficios;
- construir una primera aproximación, en base a datos socioeconómicos, que pueda usarse para identificar a los grupos interesados clave y evaluar exploratoriamente los impacto y riesgos sociales que pueden acontecer debido a la implementación del Programa; e
- interactuar, en el curso de la recopilación de datos de referencia, con personas potencialmente afectadas para intercambiar información sobre el Programa y brindarles la oportunidad de expresar sus inquietudes y preferencias con respecto al desarrollo del Programa.

4.1 CARACTERIZACIÓN DEL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y POBLACIÓN OBJETIVO

Esta sección analizará los aspectos socioeconómicos relevantes del área de estudio, así como la población objetivo, particularmente mujeres, pueblos indígenas u originarios, personas con discapacidad; así como minorías étnicas.

Contexto nacional

Perú es un país con una población de 31 237,385 (INEI, 2018b), siendo el quinto país más poblado en América Latina. Es considerado un país de ingresos medios altos con un notable crecimiento económico en la última década. El crecimiento económico se aceleró a 4.0% en 2018, desde 2.5% en 2017, respaldado por: (i) el retorno de la confianza de los inversores, reflejado en una mayor actividad de inversión general; (ii) un aumento en los precios de exportación, como el cobre, reactivando las iniciativas de inversión, particularmente en el sector minero; y (iii) una recuperación de la inversión pública. Sin embargo, después de una tendencia larga y positiva en la reducción de la pobreza, por primera vez en este siglo, la tasa de pobreza nacional de Perú aumentó en 2017.

Perú logró avances sustanciales en la reducción de la pobreza desde la década de 2000. Durante la mayor parte de esa década, el rápido crecimiento económico del país fue impulsado principalmente por los servicios mineros y urbanos. La prosperidad se compartió ampliamente, ya que el crecimiento de los servicios, la agricultura y la minería, junto con políticas sociales bien orientadas, impulsaron el crecimiento de los ingresos entre el 40% más bajo. Durante el periodo 2006–2016, el crecimiento del ingreso anualizado para el 40% inferior de la población fue del 6.5%, significativamente superior al crecimiento promedio del 3.9%.

En 2018, la pobreza disminuyó y los mercados laborales en Lima mostraron signos de recuperación, particularmente impulsados por el sector de la construcción. La pobreza pasó de 21.7% en 2017 a 20.5% en 2018, recuperándose después del aumento en 2017. La caída está liderada por la disminución de la pobreza en las zonas rurales, y los niveles de pobreza se estancaron en Lima.

Los indígenas y afroperuanos, que representan alrededor del 45% y el 3%, respectivamente, enfrentan nuevas desventajas en las condiciones de vida. Del total de la población indígena, alrededor del 16% habla un idioma distinto del español como lengua materna. La población indígena del Perú está en desventaja en términos de pobreza y acceso a los servicios. Además, una presencia históricamente baja del Estado en regiones aisladas ha alimentado una falta de confianza en el Estado que todavía es visible en el cumplimiento generalmente bajo de las normas y reglamentos.

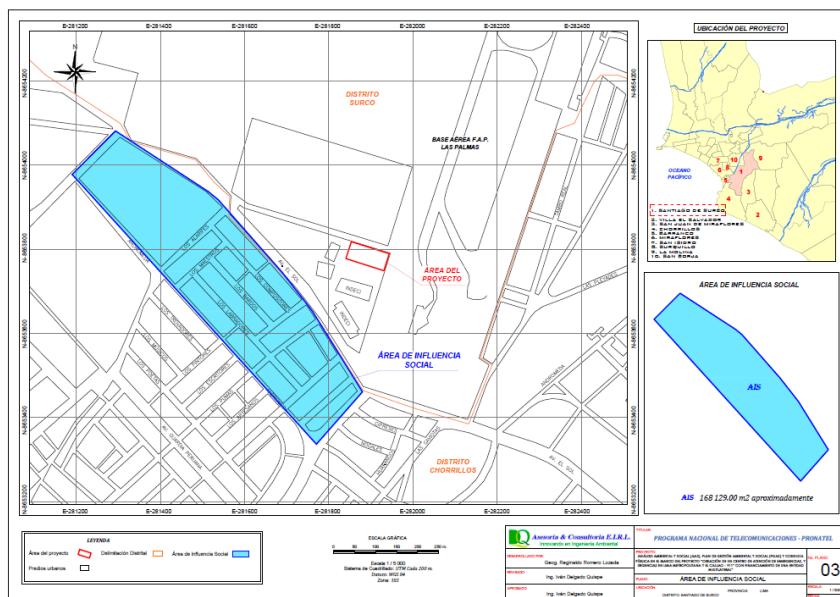
Contexto del Programa

El área de estudio social se determina en base a los cambios (negativos y positivos) que pudieran darse en el entorno ambiental y/o social del proyecto. Los cambios pueden ser causados directamente por las actividades físicas del proyecto (aperturas de trochas, tráfico, emisión de polvo, ruido, etc.); o indirectamente por la presencia del Programa en el área (generación de empleo directo e indirecto, demanda de servicios y bienes, cambios en la dinámica económica local, pagos de impuestos, canon, diferenciación socioeconómica en la población, etc.) incluyendo cambios derivados de las expectativas que se van generando en las poblaciones del entorno del proyecto (PERCAN, 2010).

Para el presente informe se considera, para la etapa de construcción, un área de estudio social del edificio de la Central 911, de 168,129 m² aproximadamente, tal como se puede apreciar en la Ilustración 1. Para ello se ha considerado el área de influencia indirecta ambiental que incluyen potenciales impactos debida

al componente aire, suelo, y la potencial afectación a la población debido al potencial incremento del tráfico y movimiento de personas que a su vez modifican las percepciones sobre la dinámica habitual de la zona.

ILUSTRACIÓN 3: ÁREA DE INFLUENCIA SOCIAL, ETAPA DE CONSTRUCCIÓN



Fuente: PGAS preliminar- Asesoría & Consultoría E.I.R.L.

Para la etapa de operación del Programa el área de estudio social contempla el área conformada por los 43 distritos de la provincia de Lima y los 7 distritos de la Provincia Constitucional del Callao. La provincia de Lima, se ubica en el departamento de Lima, en la costa central del Perú. Limita por el norte, con la provincia de Huaral; por el sur, con la provincia de Cañete; por el este, con las provincias de Canta y Huarochirí; y, por el oeste, con la Provincia Constitucional del Callao y el Océano Pacífico. En cuanto la Provincia Constitucional del Callao, esta se ubica al oeste de la provincia de Lima, en el centro occidental del departamento de Lima y en la costa central del Perú. Limita por el norte, con los distritos de Santa Rosa y Puente Piedra; por el sur, con el distrito de San Miguel; por el este, con los distritos de San Martín de Porres y Lima; y, por el oeste con el Océano Pacífico. Las condiciones socioeconómicas de área de estudio son descritas a continuación.

Perfil demográfico

De acuerdo con el Censo del año 2017 realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la población en la provincia de Lima y la provincia Constitucional del Callao se encuentran habitadas por 9 569,468 personas en el año 2017, lo que representa un tercio de la población total del país. Ambas provincias se caracterizan por un ligero predominio de la población femenina sobre la

masculina. Así, en la provincia de Lima, la población femenina representa un 51.4% de la población total, mientras que, en el Callao, un 51.2% (INEI, 2018b). La esperanza de vida al nacer en ambas provincias alcanza los 79 años, tal como podemos apreciar en la Tabla 6.

En relación con la distribución de la población por grupos de edad, en ambas provincias, cerca de la cuarta parte de la población es menor de 15 años. Respecto a la población en edad de trabajo, esto es el grupo poblacional de 15 a 64 años, representa el 69.0% y el 67.0% de la población total de Lima y el Callao respectivamente. En el caso de la población de 65 años a más, en ambas provincias, esta representa menos del 9.0% de la población total.

TABLA 6: CARACTERIZACIÓN SOCIO ECONÓMICA DEL ÁREA DE ESTUDIO SOCIAL

Variable / Indicador	Lima		Callao	
	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%
POBLACIÓN				
Población por área de residencia	8 574,974	100.0%	994,494	100.0%
Urbana	8 567,786	99.9%	994,494	100.0%
Rural	7,188	0.1%	0	0.0%
Población por sexo	8 574,974	100.0%	994,494	100.0%
Hombre	4 168,563	48.6%	485,782	48.8%
Mujer	4 406,411	51.4%	508,712	51.2%
Población por grandes grupos de edad	8 574,974	100.0%	994,494	100.0%
0 a 14 años	1 897,454	22.1%	243,225	24.5%
15 a 29 años	2 201,239	25.7%	246,305	24.8%
30 a 64 años	3 717,070	43.3%	420,045	42.2%
65 años a +	759,211	8.9%	84,919	8.5%
Esperanza de vida al nacer (2012)	79.0	-	79.2	-
ECONOMÍA Y DESARROLLO LOCAL				
PET				
Hombre	-	48,0%	-	48,2%
Mujer	-	52,0%	-	51,8%
Índice de Desarrollo Humano (2012)	0.6417	-	0.5863	-
Tasa de desnutrición crónica de niños/as menores de 5 años	-	5.1%	-	5.2%
Pobreza (2013)				
Pobreza total	-	12.8%	-	13.5%
Pobreza extrema	-	0.7%	-	0.2%
EDUCACIÓN				
Nivel educativo				
Sin nivel	-	1.4%	-	1.3%
Inicial	-	0.1%	-	0.1%
Primaria	-	10.6%	-	11.3%
Secundaria	-	43.8%	-	48.6%
Superior	-	44.1%	-	38.7%
Tasa de analfabetismo (15 y más años)	-	2.0%	-	2.2%
TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN				
Servicios de información y comunicación				

Variable / Indicador	Lima		Callao	
	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%
Hogares que tienen, al menos, una radio o equipo de sonido	-	74.4%	-	76.8%
Hogares que tienen, al menos, un televisor	-	96.9%	-	96.8%
Hogares que tienen, al menos, una computadora	-	52.4%	-	44.9%
Hogares con, al menos, un miembro que tiene teléfono celular	-	94.0%	-	93.6%
Hogares que tienen teléfono fijo	-	46.6%	-	42.9%
Hogares que acceden al servicio de Internet	-	52.9%	-	44.6%
Población de 6 y más años que hace uso de Internet	-	69.5%	-	67.1%

Fuente: En base al Perfil Programa 911 – PRONATEL (2019), PNUD (2012) y INEI (2009, 2018b).

Perfil económico y desarrollo local

Según los resultados del Censo del año 2017, la Población en Edad de Trabajar (PET), esto es la población de 14 años a más, en la provincia de Lima, se ha registrado 6,801,252 personas, las cuales representan el 79,3% de la población total. De ellas el 48,0% (3 267,092 personas) son hombres y el 52,0% (3 534,160 personas) son mujeres. En la provincia de Callao la PET se compone de 766,805 personas, de las cuales el 48,2% (369,956 personas) son hombres y el 51,8% (396,849 personas) son mujeres.

Se entiende como Población Económicamente Activa (PEA) a aquella población mayor de 14 años que se encuentra trabajando o busca empleo activamente. La PEA, en el 2017, estuvo constituida por 5 204,300 de personas en Lima Metropolitana, lo cual representa el 68.5% de la población en edad de trabajar (PET).

En términos de desarrollo local, el índice de desarrollo humano representa un desarrollo alto, pero revela que, en el caso de la provincia del Callao, la esperanza de vida y el ingreso familiar per cápita se encuentra rezagados respecto a la provincia de Lima. En cuanto a la desnutrición crónica en niños menores de 5 años no representa un problema de salud pública de prevalencia alta.¹⁰ Sin embargo, el distrito de San Juan de Lurigancho, ubicado en la provincia de Lima, concentra el mayor número de niñas y niños menores de cinco años en esta condición (6803) (INEI, 2009).

Según las últimas cifras disponibles, la incidencia de la pobreza monetaria en ambas provincias es de 13.1% y la pobreza extrema es de 0.2%.

Educación

En la distribución de la población según nivel educativo, se destaca que, en ambas provincias, el mayor porcentaje de la población de 15 y más años de edad alcanzó a estudiar algún año de educación secundaria (43.8% para Lima y 48.6% para Callao), seguido de aquellas personas que lograron estudiar algún año de educación superior (44.1% para Lima y 38.7% para Callao). Siendo la tasa de analfabetismo alrededor del 2% para ambas provincias. Cabe señalar que se encuentra una mayor proporción de

¹⁰ De acuerdo con el informe de un comité de expertos de la OMS, se considera prevalencia media entre 20,1% y 29,9%; prevalencia alta, entre 30,0% y 39,9%; y prevalencia muy alta, > 40,0%. Disponible en: INEI Mapa de Desnutrición Crónica en Niños Menores de cinco años a nivel Provincial y Distrital 2007, pág.20.

personas con educación superior en la provincia de Lima que en la provincia del Callao (44.1% versus 38.7%).

Idioma e etnidad

Con respecto a la distribución de la población según idioma o lengua materna, en ambas provincias, alrededor de 90% de la población de 5 y más años de edad, manifestó que el idioma o lengua materna con el que aprendió a hablar en su niñez fue el castellano. Existen asimismo 692,389 personas que tiene al quechua como el idioma con el que aprendió hablar; 32,385 que habla aimara y 2,869 personas que usan legua de señas peruanas (INEI, 2018b). Cabe indicar que el distrito de San Juan de Lurigancho cuenta con la mayor cantidad de población quechua hablante en el Perú (INEI, 2018b). En Lima Metropolitana se encuentran siete de los diez distritos con mayor población indígena por departamento. En primer lugar, se encuentra San Juan de Lurigancho, en segundo lugar Juliaca en Puno y los seis restantes consecutivamente se encuentran en Lima (San Juan de Miraflores, Ate, Villa María del Triunfo, Villa el Salvador, San Martín de Porres y Comas). Por otro lado, diversos pueblos amazónicos han migrado a Lima en las últimas décadas y han trasladado sus formas de organización social y vida en comunidad a los territorios urbanos. Esto es el caso del pueblo Shipibo-Konibo en Cantagallo, el pueblo Ashaninka en Lima este, o el pueblo Awajún en Ventanilla.

Tecnología de la información y comunicación (TIC)

Con respecto a la disponibilidad de servicios de información y comunicación, se destaca que la mayoría de los hogares en Lima y Callao tienen, al menos, un equipo de TIC; es decir, radio (74.4% para Lima y 76.8% para Callao), televisor (96.9% en Lima y 96.8% en Callao) y teléfono celular (94.0% para Lima y 96.0% para Callao). En el caso del servicio de Internet, el 52.9% de hogares de Lima tienen el servicio y en el caso del Callao, un 44.6%. Asimismo, en relación con el uso de Internet, el 69.5% de la población de 6 y más años de Lima hace uso de Internet; en el caso del Callao, el 67.1% usa esta herramienta.

4.2 ANÁLISIS RELACIONADO CON LA PERCEPCIÓN QUE TIENEN LOS USUARIOS SOBRE LOS SERVICIOS DE EMERGENCIAS, URGENCIAS PRESTADOS EN LIMA METROPOLITANA Y CALLAO

De las entrevistas realizadas con los funcionarios de las líneas de emergencia se encontró que no existen estudios sobre la percepción que tienen los usuarios de los servicios prestados por las líneas de emergencia analizadas. Solo para el caso de los bomberos se encontró que, según la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2012-2014 (ENPE), en el año 2014, solo el 7,1% de los hogares urbanos conocen el número de la central de emergencias de los Bomberos del Perú. Ante esta falta de información, se realizó un grupo focal con un grupo de mujeres en condición de vulnerabilidad para suplir la falta de información.

En el grupo focal con mujeres se encontró que algunas de las mujeres conocen la línea 100, que es una línea de orientación e información sobre violencia. Al indagar sobre lo que funciona bien en la línea 100, hicieron referencia a que en el noticiero anuncia que los casos que llaman si son atendidos.

Al indagar si conocían a alguien que usó la línea 100, se encontraron dos casos: una persona que se quejó de la línea, porque no se pudo comunicar y otro de una señora que quedaron el devolverle la llamada para indicarle cuál especialista del CEM la iba a atender, pero no la llamaron de nuevo. Otra mujer hizo referencia a que ha recibido comentarios de que es difícil comunicarse a la línea 100.

Otro de los temas es que algunos de los casos que llaman a la línea 100 son derivados al CEM o a las personas se les informa que se acerquen al CEM y se encontraron algunas falencias en la atención en los CEM:

"Nosotras la llevamos al CEM, pero la atención demoró mucho y a ella le dio miedo esperar dado que no puede estar mucho tiempo fuera del hogar por los celos de su marido" (Mujer en condición de vulnerabilidad)

"En una campaña que hicimos casa por casa, una víctima mencionó que fue al CEM y que no la atendieron bien, fue el año pasado y hasta el momento no le han dado respuesta." (Mujer en condición de vulnerabilidad)

En cuanto a la línea 105, manifestaron que han intentado llamar para asuntos diferentes a la VBG como por ejemplo de orden público y que en ocasiones no se pueden comunicar porque es un servicio saturado:

"Yo lo he usado muchas veces (la línea 105), en mi casa muchas veces los chicos se sientan a tomar y empiezan las agresiones, entonces llamas al 105. En oportunidades no contestan. El 105 es para todo, es muy saturado." (Mujer en condición de vulnerabilidad)

"A mí me pasó hace 15 días, encontré un señor tirado en el piso, más fácil me comuniqué con el chat que tengo con la comunidad porque no me contestaron. Es una línea para todo, debería ser más específica. Es preferible un único número a tener muchas líneas es complicado, pero deben poder atenderte" (Mujer en condición de vulnerabilidad)

4.3 PERFIL DEL PERSONAL QUE RECIBE LA COMUNICACIÓN DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS PRESTADOS CON EL PROGRAMA 911

Se identificó las necesidades de capacitación en temas técnicos asociados a los servicios del Programa, así como las habilidades blandas, lo que incluye la preparación en la sensibilidad de dicho personal en relación con violencia de género y discriminación étnica.

De esta manera, a partir de las consultas realizadas con el personal de la línea 105, 106 y 100, se encontró una divergencia amplia de los requisitos mínimos para los profesionales de los servicios analizados, tal como se puede apreciar en la Tabla 7. Aun cuando cada central de emergencia posee un protocolo de clasificación de incidencias específico al tipo de atención que ofrecen y por lo tanto genera un requerimiento de capacidades diferentes, existe un perfil mínimo requerido a profesionales para la atención telefónica de emergencias, urgencias y consultas de información. En este sentido, las personas entrevistadas coincidieron en indicar varios aspectos importantes, los cuales pueden ser resumidos de la siguiente manera:

"Las habilidades blandas son importantes, la vocación de servicio, la escucha activa, el trabajo de equipo... Actualmente el equipo tiene estas habilidades". (Funcionaria Línea 100)

TABLA 7: PERFIL MÍNIMO ACTUALMENTE REQUERIDO A PROFESIONALES PARA LA ATENCIÓN TELEFÓNICA DE LOS SERVICIOS ANALIZADOS

Línea de emergencia	Tipo de profesional	Habilidades técnicas	Habilidades blandas	Experiencia
100	Título profesional universitario en Psicología con colegiatura y habilitación vigente.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conocimiento en estrategias y herramientas para atención a la persona usuaria. ▪ Conocimientos de ofimática: <ul style="list-style-type: none"> ○ Procesador de textos, nivel básico. ○ Hojas de cálculo, nivel básico. ▪ Capacitación en la temática de violencia contra las mujeres, integrantes del grupo familiar, violencia sexual, género o derechos humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comunicación oral, autocontrol, empatía y capacidad para trabajar en equipo y bajo presión. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Experiencia general: 01 año de experiencia general en el sector público y/o privado. ▪ Experiencia específica: 01 año de experiencia profesional acreditada en orientación y atención de casos de violencia contra la mujer, integrantes del grupo familiar y violencia sexual o afines.
	Título profesional universitario en Derecho con colegiatura y habilitación vigente.			
106	Secundaria Completa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conocimiento en atención al cliente. ▪ Conocimientos de ofimática. ▪ Requisitos adicionales de cursos y programas de capacitación sin especificar en qué temas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atención ▪ Comunicación Oral efectiva ▪ Organización de Información ▪ Autocontrol ▪ Memoria 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Experiencia general: 01 año de experiencia general en el sector público y/o privado. ▪ Experiencia específica: 01 año de experiencia específica en atención al cliente.
116	Secundaria completa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conocimiento en manejo de centrales telefónicas. ▪ Conocimiento de ofimática a nivel básico. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adaptabilidad al cambio ▪ Trabajo en equipo ▪ Proactividad ▪ Orientación por resultados ▪ Estado de salud física y mental compatible con el desempeño de su cargo ▪ Capacidad de trabajo bajo presión. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Experiencia general: 02 años en el Sector Público y/o Privado. ▪ Experiencia específica: 01 año de experiencia en centrales telefónicas en el sector público o privado. 06 meses de experiencia en funciones de operador en el Sector Público.

Fuente: Elaboración propia del autor a partir de las entrevistas realizadas y ficha CAS, 2019.

4.4 CAPACITACIÓN TÉCNICA Y HABILIDADES BLANDAS REQUERIDAS PARA EL PERSONAL DEL 911

A partir de las entrevistas se encontró que el personal que atiende las llamadas requiere capacitación en la ruta de atención, competencias institucionales, procedimiento frente a cada tipo de violencia, contención de crisis, modulación de la voz, procesos de derivación y en protocolos para el seguimiento de casos.

Tal como indicado en la Sección 3.4 Descripción de las barreras potenciales que enfrenta el personal que recibe las comunicaciones de los usuarios y de otras instituciones, hay múltiples oportunidades de mejora que se pueden abordar, en la capacitación técnica y habilidades blandas del personal de los centros de emergencia, que permite mejorar su trabajo y avanzar en sus carreras, a saber:

- Hay un acceso limitado a algunos de los tipos de capacidades técnicas que son altamente valorados y más efectivos en la labor de atención de emergencias (técnicas de manejo de crisis, uso de pausas activas, entre otros).
- El personal novato y veterano, en gran medida, no tienen el tiempo y los recursos que necesitan para estudiar o capacitarse.
- Faltan recursos clave y oportunidades de desarrollo profesional.

A partir de la experiencia propia del personal que atiende las llamadas de emergencia se encontró que recomiendan que el personal que laboraría en la Central 911 debería contar con las siguientes habilidades blandas (competencias):

- Orientación al cliente
- Fluidez verbal
- Tolerancia a la frustración
- Comunicativo
- Trabajo en equipo

Cabe indicar que en la actualidad se evalúa estas competencias durante la entrevista laboral, pero deberían ser evaluadas por un experto y/o mediante un examen.

Además, las personas consultadas indicaron que los conocimientos básicos requeridos son:

1. Abordar el concepto de emergencia y conocer qué se conoce por emergencia
2. Manejo de ofimática
3. Manejo de sistemas de georreferenciación
4. Retener los tipos de emergencias que hay (códigos de clasificación) y el protocolo para la gestión de los mismos.
5. Conocer las diferentes fases de actuación ante una situación de emergencias.

Finalmente, cabe indicar que el personal entrevistado ha recibido cursos, talleres o capacitaciones, en algunos casos específicos, en enfoque de género, pero no en enfoque de interculturalidad, enfoque de derechos humanos, enfoque generacional (ciclo de vida), enfoque de discapacidad, enfoque de derechos de la niñez y adolescencia, técnicas de manejo de crisis y manejo de síndrome de agotamiento profesional.

4.5 IDENTIFICACIÓN DE BARRERAS QUE LIMITEN O EVITEN QUE PERSONAS USUARIAS Y GRUPOS VULNERABLES ACCEDAN O UTILICEN LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LAS ENTIDADES DE PRIMERA RESPUESTA ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIAS, URGENCIAS

A partir de consultas realizadas con las líneas 100, 105 y 116 se encontró que son consideradas como población vulnerable los siguientes grupos: indígenas, afroperuanos, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas en condición de discapacidad, población LGBT y mujeres migrantes. En vista de ello se encontró que las barreras más comunes que se presentan con respecto al acceso a la atención de emergencias, urgencias e información en las entidades de primera respuesta son los siguientes:

Desconocimiento de la población de los números de emergencia y la función que cumplen en la atención de emergencias, urgencias e información

Existen 15 centrales administradas por entidades del Estado, de ellas, ocho son clasificados como Centrales de Emergencias y Urgencias (105, 106, 110, 111, 115, 116, 117 y 118) y siete son considerados Centrales de Información (100, 101, 113, 114, 1800, 1810 y 1819). No es de sorprender entonces que exista poco conocimiento por parte de la población sobre la importancia y beneficios de los servicios de atención de emergencias, urgencias e información, esto es, que son servicios vitales que pueden salvar vidas. Ello se ve reflejado en la siguiente barrera.

Existencia de un alto volumen de llamadas malintencionadas, ya sea falsas, perturbadoras o silentes

Las estadísticas de todas las centrales de emergencia indican un alto volumen de llamadas malintencionadas. Las comunicaciones malintencionadas se clasifican de la siguiente manera, según el Decreto Supremo N° 013-2017-MTC:

- a) Falsas: Cuando el llamante alarma o reporta respecto de la presencia de fuego, bomba explosiva, delito, violencia familiar; expresa necesidad de auxilio médico o refiere cualquier otra emergencia o urgencia que no se sustenta en una situación existente.
- b) Perturbadora : Cuando el llamante insulta, ofende, amenaza, realiza bromas o efectúa cualquier otro acto de índole similar.
- c) Silente: Cuando el llamante permanece en silencio.

En este sentido, este tipo de llamadas genera congestión y saturación de las líneas de emergencia y de la capacidad de atención por parte de los operadores telefónicos. Asimismo, genera una movilización innecesaria de recursos humanos y logísticos hacia emergencias que resultan siendo falsas. En este sentido, afecta de manera directa a la calidad de la atención que recibe la ciudadanía ante una llamada de emergencia. Según (Villalobos, 2015), existen cinco causas que favorecen la generación de llamadas malintencionadas, a saber:

1. Existencia de cabinas telefónicas en el interior de los establecimientos penales y centros de rehabilitación juvenil.
2. Libertad de los abonados para llamar a los números de emergencia de manera gratuita e ilimitada.
3. Carencia de las bases de datos de abonados de las empresas de telefonía en la Central 105.

4. Existencia de abonados cuyos números telefónicos son ocultados por las empresas de telefonía.
5. Existencia de un marco legal actual, que sanciona la realización de llamadas malintencionadas a las entidades de primera respuesta, insuficiente dado que no ataca las causas de este fenómeno y las sanciones aplicadas a la fecha han sido, según indican las personas entrevistadas, inexistentes.

El perfil de las personas que realizan las llamadas malintencionadas hace difícil contrarrestar los propósitos malintencionados de este tipo de llamadas. De lo indicado por las personas entrevistadas mayoritariamente son menores de edad y personas con aparentes desequilibrios mentales, quienes llaman para insultar o amedrentar al personal de las centrales de emergencias.

No es de sorprender, entonces, haber recibido información de diferentes fuentes acerca de que en algunas ocasiones las llamadas a la línea 100 no fueron contestadas. El equipo de campo intentó llamar dos veces en la noche y la llamada pasó 10 minutos sin ser atendida. En el turno del día si fue contestada de manera inmediata y la información brindada a un posible caso de violencia adecuada, indicando que se podía ir a la comisaría, al CEM y que si era necesario se podría enviar un patrullero para acompañar a la presunta víctima, además se indago sobre la red de apoyo para dar soporte. En el caso de la Policía, la llamada fue contestada inmediatamente y no hay unanimidad en las respuestas, pues en una primera llamada si le fue indicada a la presunta víctima que debía comunicarse con la línea 100 si necesitaba orientación y en la segunda llamada si se indicó que fuera a la comisaría, proporcionando la dirección. En ambos casos se ofreció el acompañamiento de un patrullero y en el caso de flagrancia de una patrulla. Si en promedio la atención de las llamadas malintencionadas puede tomar entre 20 y 90 segundos, se estima que, al año, son necesarias más 100,000 horas hombre para contestar dicho tipo de llamadas, lo que representa más de 13,000 días de trabajo a tiempo completo (MININTER, 2018). En un caso extremo, desde una sola línea se llamó más de 15 mil veces al SAMU (Perú21, 2018).

Calidad de la atención de llamada y la información provista al operador y por el operado a los servicios de derivación

Existen varios indicios que, en las líneas analizadas, en algunos casos, no se estaría ofreciendo una atención adecuada ni la información correcta. En algunos casos las personas entrevistadas indican que han tenido conocimiento de referencias a servicios inadecuados, de respuestas que caen en los estereotipos y las normas de lo que es ser masculino o femenino, independientemente de su categoría de sexo nacido. Asimismo, varias personas entrevistadas, en diferentes líneas de emergencias, indican haber recibido comunicaciones relacionadas con la violencia de género, que en muchos casos son referidos a la línea 100 y si existe violencia física a la línea 105. No obstante, es notorio que existe una divergencia en la conceptualización sobre que es violencia de género y cuando implica un riesgo alto, siendo la violencia psicológica una forma de violencia menos reconocida y atendida por el personal que atiende las llamadas de emergencias.

La calidad de la atención en las instituciones a las cuales fueron derivadas las personas usuarias

La falta de personal calificado en la atención de casos de alto riesgo y una alta rotación de personal para atender la demanda creciente de casos de mujeres víctimas de violencia en situación de riesgo (Parra y Villalobos, 2017). Esta situación puede generar bajas expectativas sobre la utilidad de los servicios de emergencias y por lo tanto tiene un impacto significativo sobre la probabilidad de realizar una llamada a la línea 100 u otra línea de emergencia.

Las estadísticas, en este ámbito, son preocupantes, la Defensoría del Pueblo (2017) encontró que la mitad de las entrevistadas, de un estudio de campo, consideró que durante el proceso de investigación de la denuncia se cuestionó su declaración o la forma como se comportó. No es de sorprender entonces que 71% de las encuestadas no confía que la PNP cumpla con el plazo de investigación. La falta de confianza también se replica en otras instituciones. Esta situación conduce a que se cree una percepción negativa sobre si las líneas de emergencia pueden efectivamente ser un conducto para conseguir la ayuda necesaria.

La falta de recursos para poder atender adecuadamente las emergencias es una causa subyacente a la falta de calidad de atención, tal como menciona una persona entrevistada: "Atendemos las emergencias con lo que tenemos disponible". En una entrevista se mencionó que en el momento 55% de las ambulancias no estaban operativas.

En el caso de la línea 100, un aspecto mencionado es el tema del llenado de las fichas. Esta ficha contiene la información del llamante y la valorización de riesgo, entre otros datos, y es llenado por las operadoras. Algunas personas entrevistadas indicaron que en algunos casos no se registra la información completa, lo que dificulta la atención del caso por parte del SAU y del CEM. Manifestaron, asimismo, que sería de mucha utilidad incluir siempre en todas las fichas si la sobreviviente tiene una red de apoyo, si tiene medidas de protección, si el caso tiene un precedente legal, entre otros. La dirección, el nombre de la sobreviviente y el teléfono son datos fundamentales que necesitan los CEM y el SAU para poder acercarse al domicilio de la sobreviviente y se recibió comentarios que, en algunas ocasiones, estos datos no se registran de manera correcta. Asimismo, se mencionó que es importante tener una ficha que pueda ser usada por los diferentes servicios sin necesidad de que las sobrevivientes deban relatar diferentes veces los hechos a diferentes prestadores de servicios.

"A veces la ficha no tiene la información suficiente para que el CEM pueda llegar a atender los casos". (Funcionaria CEM)

Finalmente, en un estudio Lewis (nd) indica que el personal de los CEM demostró un desconocimiento general de la situación de la población afroperuana por falta de capacitación.

La atención no tiene en cuenta enfoques diferenciales

De las entrevistas realizadas se encontró que no existen protocolos de atención diferenciales respecto a las poblaciones vulnerables. El personal entrevistado mencionó que pueden ofrecer una atención diferenciada dado su experiencia, pero también indica que durante la atención de una emergencia esta dimensión no necesariamente es la más importante. En este sentido, una barrera significativa que limita

o evita que grupos vulnerables accede o utilicen en mención es el **idioma**. Tanto en el caso de la línea 100 como la línea 105, se indica que existe una poca cantidad de operadoras que dominan el idioma quechua, u otro idioma nativo o foráneo. Existen turnos en donde no hay ningún operador que domine estos idiomas. En tal sentido los servicios analizados no cumplen con la ley 29735, Ley de Lenguas Indígenas, señala que todos los peruanos y peruanas tienen el derecho a ser atendidos por el Estado en su propia lengua originaria.

Falta de mecanismos externos de retroalimentación efectivos

En el caso de la línea 100, el actual sistema de quejas del Ministerio de la Mujer, no se encuentra de manera inmediata en la página web, sino que es necesario buscar la información. Esto desalienta su uso. Adicionalmente no se hace publicidad acerca del mecanismo de quejas o reclamos. En el caso de las otras líneas no se encontraron mecanismos externos de retroalimentación a los servicios prestado, más allá del libro de reclamaciones.

4.6 IDENTIFICACIÓN DE MEDIDAS QUE MITIGUEN O ELIMINEN LAS LLAMADAS MALINTENCIONADAS QUE PUEDAN INCORPORARSE EN EL PROYECTO.

A partir de consultas realizadas, se identificó que la medida que mitiga mejor las llamadas malintencionadas son un mensaje previo que indique que una llamada de este tipo se castiga con S/ 2,500 soles. En un posterior desarrollo se identificarán las organizaciones proveedores de servicios según temática y servicios prestados. Durante el trabajo de campo se realizará las consultas necesarias y pertinentes para en conjunción con los actores relevantes se pueda mapear los proveedores de servicios sociales.

Las personas entrevistadas señalan que deberían realizarse campañas de sensibilización hacia la población y mejorar el Decreto Legislativo N° 1277 actual, haciendo referencia a una ley similar en Ecuador que si funcionaría¹¹. El reglamento de esta Ley (Ecuador) estipula sanciones inmediatas: cuando se reporta más de tres llamadas falsas al ECU 911 se suspende 30 días la línea telefónica, cuando hay reincidencia se inhabilita por un año el servicio y si vuelve a ocurrir se elimina la línea telefónica de forma definitiva. Asimismo, el artículo 396 del Código Orgánico Integral Penal castiga entre 15 y 30 días de prisión a las personas que hagan llamadas falsas al Sistema Integrado de Seguridad ECU 911.

Aun cuando la Ley N° 1277 ha significado, según las personas entrevistadas, una disminución leve de las llamadas malintencionadas, las sanciones no son efectivas debido a que los procesos administrativos sancionadores son inefficientes y se denota una falta de articulación de marcos sancionadores efectivos que disuadían a las personas a hacer mal uso de las líneas de emergencia. Ello dado que solo algunas centrales de emergencia remitan, y muchas veces de forma intermitente, la información que solicita el registro de comunicaciones malintencionadas por cada llamada que se clasifique como tal (MININTER,

¹¹ Según las estadísticas del ECU-911, en el año 2018, 47.4% de las llamadas fueron de uso inadecuado del servicio.

2018).¹² La falta de estandarización de los conceptos de comunicación malintencionada, perturbadora, silente, falsa o inexistente entre líneas de emergencia es otro elemento para tomar en cuenta.

Por otra parte, varios de los informantes mencionaron, además, que los establecimientos penitenciarios y los centros de readaptación juvenil cuentan con cabinas telefónicas instaladas en su interior que son usadas de manera no adecuada.

Otro aspecto muy importante señalado es que los operadores de telefonía en el Perú no transmiten el número, nombre y dirección con código de ubicación geo-referencial del titular de la línea utilizada, lo cual facilita realizar una llamada malintencionada dado el anonimato.

Algunas personas entrevistadas indicaron percibir una relación entre el periodo de vacaciones y/o horarios no escolares y el aumento de las llamadas malintencionadas que recibe las centrales de emergencia lo cual permite presumir que los principales autores de estas llamadas son niños y jóvenes, quienes no cuentan con información acerca de las consecuencias de estas llamadas. El procedimiento actual, no formal, es devolver la llamada y preguntar por un adulto, al cual se le indica que este tipo de llamadas acarrea una multa. Cabe indicar que el costo al Estado de las llamadas malintencionadas, según el MININTER (2018), se estima en alrededor de 1.9 millones de soles, para el año 2017.¹³

4.7 CAMPAÑAS DE COMUNICACIÓN Y ACTIVIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Es importante sensibilizar a la población objetivo sobre la importancia del Programa y sobre el uso correcto del número de emergencia 911. El Programa financiará campañas de comunicación, actividades de participación ciudadana y otras acciones necesarias de concientización e información, con el objetivo de reducir la cantidad de llamadas malintencionadas, así como promover el nuevo y único número de emergencia 911 entre la población.

Una campaña de comunicación parte por determinar las estrategias, mensajes y canales de comunicación adecuados que se utilizarán para garantizar que las líneas de emergencia sean fácilmente accesibles para todas las poblaciones objetivo (es decir, pobres extremos, poblaciones indígenas, personas con discapacidad, mujeres sujetas VBG y mujeres migrantes). Para ello se debe realizar las consultas necesarias y pertinentes con los grupos de interés relevantes para entender sus características, cómo perciben el servicio que prestan las entidades de primera respuesta, identificar medidas que mitiguen o eliminen las llamadas mal intencionadas como también elucidar cuáles son los principales problemas o barreras que limitan y/o impiden acceder al servicio.

¹² En el 2017, solo la Central 105 y 106 enviaron la información sobre sus comunicaciones malintencionadas al MTC, los cuales, según consta en el Registro, ascendieron a 16,000 (de los 9 millones que realmente recibieron las centrales) (MININTER, 2018).

¹³ Los cálculos se han realizado tomando las variables de i) número de personal teleoperador por turno, ii) salario promedio por teleoperador y iii) tiempo promedio en que un teleoperador demora en atender una comunicación malintencionada. No se ha contabilizado gastos corrientes, de mantenimiento de infraestructura o equipamiento. Ni los costos por hora hombre del personal de campo, el gasto en combustible de las unidades de emergencia, el gasto de mantenimiento de vehículos y equipos tecnológicos, entre otras que se generan ante emergencias falsas que supone el despacho innecesario de unidades de emergencia.

Para garantizar que la divulgación sea efectiva, se desarrolló un Plan de Partes Interesadas (PPPI) que mapea todas las instituciones y grupos de beneficiarios relevantes para los cuales se formularán mensajes personalizados, teniendo en cuenta los diversos idiomas nativos, discapacidades comunicativas y el analfabetismo en algunos casos. Este documento se actualizará continuamente según las etapas y cambios significativos en el diseño del Programa.

En el presente informe se presenta una primera aproximación hacia la determinación de estas estrategias, mensajes y canales de comunicación. En primera instancia se considera que el funcionamiento del Programa facilitará la ruta que una persona usuaria debe atravesar para comunicarse con la Central de emergencia 911. Actualmente, tal como se puede apreciar en la Ilustración 2, previamente presentada. Por ello, la labor comunicacional propuesta tendrá como objetivo 3 principales hitos:

- Enfatizar la importancia de las Centrales de Emergencia, mediante campañas de comunicación poniendo énfasis en la sensibilización sobre la importancia de la Central 911 y sobre el uso correcto del número de teléfono de emergencia 911, con énfasis en fomentar la participación y acceso a la información de los grupos vulnerables;
- exponer los significativos perjuicios que le generan las comunicaciones malintencionadas y
- recalcar las sanciones que puedan aplicarse a los infractores.

4.8 RECOMENDACIONES DE ACTIVIDADES A INCLUIR O MODIFICAR

A partir de un análisis de la experiencia internacional en la implementación de proyectos similares se ha encontrado lecciones clave sobre los principales desafíos que podrían surgir en el diseño de una central de emergencia, a saber, (i) la necesidad de suscribir acuerdos de colaboración entre todas las agencias relevantes para encabezar el proceso de cambio; (ii) la importancia de la capacitación de los operadores, el desarrollo de capacidades y la promoción adecuada para mejorar el uso del sistema de la Central 911 y (iii) la necesidad de implementar políticas integrales de tecnología de la información y comunicación (TIC) y geolocalización para proporcionar más resultados eficientes.

Por ello es esencial que un sistema de respuesta de emergencia tenga una interconexión e interoperabilidad apropiada entre todas las agencias participantes para mejorar la efectividad de la respuesta a una emergencia. Específicamente, se requiere garantizar la coordinación entre las líneas 100 y 105, no sólo que los casos en flagrancia sean coordinados con la línea 105, sino también que los casos que entran por la línea 105 y que sean atendidos, sean remitidos para seguimiento u orientación a la línea 100 o a los servicios disponibles como el CEM. En este momento, la coordinación sólo funciona en una vía, de la línea 100 a la 105. En este sentido, es importante asegurar que se genere una retroalimentación entre los servicios a los cuales se derivan los casos y las operadoras de la línea 100, por ejemplo, acerca de la valoración del riesgo, el llenado de la ficha, entre otras, donde las diferentes funcionarias puedan hablar sobre los aspectos a mejorar y así mejorar el servicio. Una serie de capacitaciones sobre género

en emergencias representaría una estrategia efectiva para aumentar la conciencia y aumentar la capacidad a largo plazo de los servicios de primera respuesta.

Otro aspecto relevante es la necesidad de aprovechar los recursos existentes e implementar nuevos componentes (como infraestructura necesaria, software, hardware y enlaces de red) para proporcionar un servicio de emergencia más efectivo. En el mismo sentido, la información que produce la línea 100 podría ser utilizada para prevenir los casos de VdG, al tener información sobre perfil de las sobrevivientes, características de los hechos, fecha, hora, lugar, perfil del agresor, tipo de violencia, entre otros. Es una información valiosa que se podría analizar y utilizar para la elaboración de las políticas públicas de prevención y atención de VdG.

De lo previamente señalado se desprende la necesidad de tener en cuenta las siguientes consideraciones al diseñar e implementar el Programa:

- Realizar un estudio de percepción de las personas usuarias de los servicios prestados por las líneas de emergencia.
- Generar mayor evidencia respecto a las experiencias de las poblaciones vulnerables y la violencia a través de investigaciones enfocadas específicamente en estas poblaciones.
- Más allá de las diferencias propias entre las líneas de emergencia se debería considerar elaborar un perfil mínimo común en competencias para los futuros operadores de la Central 911 como de los operadores/despachadores de las líneas participantes, insertado dentro del marco nacional de cualificaciones y/o catálogo nacional de la oferta formativa según sea pertinente.¹⁴
- Incluir en el diseño del Programa una perspectiva holística del aspecto profesional del personal de la Central 911. Se requiere garantizar el autocuidado del personal que atiende las llamadas y que tengan acceso a herramientas para mantener su salud mental (atención psicológica, entre otras).
- Evaluar realizar un convenio con la Dirección de Lenguas Indígenas del Ministerio de Cultura para tener acceso a traductores ante una llamada que no sea en español.
- Diseñar y presupuestar campañas comunicacionales continuas en diversos canales con el objetivo de generar conciencia ciudadana sobre la trascendencia del Programa y los perjuicios que generan las comunicaciones malintencionadas tanto para las instituciones que brindan estos servicios como para las personas que lo requieren. Es importante incluir al Ministerio de Educación para la inclusión de niños y niñas, y adolescentes.

5.0 EVALUACIÓN SOCIAL Y DE GÉNERO DEL PROYECTO

Los principios internacionales de la evaluación del impacto social definen a la evaluación de impacto social como “los procesos de análisis, monitoreo y gestión de las consecuencias sociales voluntarias e

¹⁴ Dentro del marco actual de competencias laborales no existe un perfil para teleoperadores de centrales de emergencia, solo Servicio de Atención al Cliente (Operador de atención al Cliente por Teléfono, ni existe en el catálogo nacional de la oferta formativa.

involuntarias de intervenciones planeadas (políticas, programas, planes, proyectos) y todo proceso de cambio social invocado por dichas intervenciones". En este sentido, tal como mencionado anteriormente, la evaluación se centra en identificar las consecuencias futuras de los impactos directamente atribuibles a un programa en relación con los individuos, organizaciones y el sistema social en su conjunto. Los impactos sociales incluyen impactos anticipados como no anticipados, positivos como no negativos, impactos directos, indirectos e inducidos. Por otro lado, el riesgo social hace referencia a la incertidumbre de las consecuencias de acciones y eventos, más allá que sean positivos o negativos. A su vez, el riesgo se compone de la probabilidad de ocurrencia y la magnitud.

5.1 ALCANCE DEL PROBLEMA:

En esta sección se describe primero los métodos utilizados para identificar los potenciales temas de preocupación social del Programa como un medio para seleccionar los impactos asociados que se someterán a evaluación. En resumidas cuentas, brinda el contexto para la posterior discusión de los efectos potenciales en la que se formulan preguntas clave, se describen riesgos potenciales, se considera la mitigación pertinente del impacto y las medidas de mejoramiento de beneficios y se establecen conclusiones acerca de la consecuencia de los impactos residuales.

5.1.1 SELECCIÓN DE IMPACTOS PARA EVALUACIÓN

En esta sección se analizan los principales impactos socio-económicos potenciales de manera preliminar que podrían generarse por la futura implementación del Programa. Para el desarrollo de esta sección se ha considerado como aspecto socio-económico a toda aquella actividad directa o indirecta relacionada con el Programa y cuya interacción con las distintas variables económicas o sociales, puede derivar en un efecto en detrimento o a favor de las condiciones económicas y sociales presentes en el ámbito del distrito. Para ello, se revisó la literatura especializada y se realizó una caracterización del servicio (Sección 4.0 **Caracterización del servicio (análisis de problemas / barreras más importantes)**) y se realizaron consultas con los grupos de interés. De esta manera, los potenciales temas de preocupación del Programa se identificaron en base a las siguientes consideraciones:

- La documentación técnica sobre el Programa (Perfil de Programa versión 12062019, Plan de Trabajo PGAS versión 26062019, PGAS preliminar versión 23072019);
- las opiniones sobre el Programa que se recibieron durante las consultas con los grupos de interés del Programa;
- las condiciones sociales iniciales de las personas afectadas, incluyendo su capacidad y resistencia para hacer frente a los potenciales efectos negativos y aprovechar las oportunidades económicas que brinda el Programa;
- las experiencias de personas en contextos similares, en especial de personas que se ha visto afectada por proyectos similares;

- el contexto de desarrollo del área de estudio, y
- la experiencia y juicio profesional sobre las interacciones potenciales entre el Programa y la condición social de las personas afectadas.

En estas actividades, se puso énfasis en captar el nivel de perspectivas divergentes o disputadas sobre la justificación, la severidad o amplitud de significados asociados con la intervención del Programa a nivel:

- individual: por ejemplo, a nivel de circunstancias individuales;
- institucional: por ejemplo, conflictos institucionales, y
- social: por ejemplo, preocupaciones de justicia social o cuestiones de distributivas.

Además de considerar la ambigüedad sociopolítica, se tuvo en cuenta la amplificación social del riesgo (Kasperson et al., 2005). Se resumirá, en un desarrollo posterior, las preocupación sociales identificadas por de los grupos de interés del Programa.

5.1.2 PREGUNTAS CLAVE

A partir de la revisión de la literatura y de las entrevistas realizadas con los diversos grupos de interés se planteará un conjunto de preguntas clave. Por el momento se platea evaluar las siguientes preguntas:

PC-1: ¿Cuáles serían los posibles conflictos y malentendidos entre las entidades involucradas y los beneficiarios del proyecto sobre el propósito del proyecto?

PC-2: ¿Qué implicancias impactos y riesgos tendría la construcción del edificio 911?

PC-3: ¿Qué implicancias tendría el Programa en término de género?

PC-4: ¿Qué implicancias tendría el Programa en las poblaciones vulnerables?

PC-5: ¿Cuáles son los principales problemas o barreras que limitan y/o impiden acceder y/o la atención del servicio de emergencia?

PC-6: ¿Existen comunidades indígenas o tierras comunales en el área de estudio?

PC-7: ¿Qué efectos se podrían esperar como resultado del término de la intervención del Programa (sostenibilidad)?

5.2 RESULTADO DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTOS Y RIESGOS SOCIALES DEL PROGRAMA:

Pregunta Clave-1: ¿Cuáles serían los posibles conflictos y malentendidos entre las entidades involucradas y los beneficiarios del proyecto sobre el propósito del proyecto?

En la actualidad varias entidades, como la línea 100 y la línea 116, se encuentran dentro de un proceso de adecuación normativa. En el caso del MIMP, la Ley 30364, ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, o la implementación del Decreto Legislativo 1260, norma que regula la adecuación del organismo público ejecutor "Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú" a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, modifica su denominación por Intendencia Nacional de Bomberos del Perú y regula el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (CGBVP). Por ello existe la posibilidad que en la etapa de transición hacia el funcionamiento de la

Central 911 se generen descoordinaciones dentro y entre las entidades participantes, especialmente en el caso de la aplicación efectiva de los nuevos protocolos de atención e interconexión. A partir de las entrevistas realizadas se encontró que estos cambios normativos están afectando actualmente la calidad y capacidad de atención y, sobre todo, la articulación entre servicios a los cuales las personas usuarias son derivadas. Es de prever, entonces, que en la etapa de transición hacia el funcionamiento de la central se generen este tipo de problemas pudiendo afectar la calidad de atención de llamadas de emergencias, urgencias e información de la Central 911.

Otro aspecto para tomar en cuenta, y que es indicado por las personas entrevistadas, es la necesidad de elaborar protocolos de atención e interconexión actualizados a partir de la experiencia en campo. Que los protocolos no sean aceptados, actualizados y/o usados en la práctica por los operadores de la Central 911 sería un aspecto sumamente negativo. En este sentido, existe una falta de datos confiables que permitan inferir sobre qué funciona o no y por qué, en cada entidad participante.

Las expectativas, sobre el Programa, que tienen los diferentes funcionarios involucrados deben considerarse como complejas dado la cultura jerárquica que tiene algunas instituciones participantes. Por ello, de las consultas realizadas al personal de las entidades de atención de emergencia se desprende que tienen las siguientes expectativas respecto a la condición de éxito del Programa:

- Que se implemente un protocolo de atención e interconexión eficiente, elaborado por personal con experiencia en campo y concertado entre todos los actores relevantes permitiendo una coordinación en tiempo real por jurisdicción;
- Que se aprueben las modificaciones en el marco normativo que permita la geolocalización y la interconexión los centros de vigilancia con la Central 911;
- Disminución drástica de las llamadas mal intencionadas;
- Que el triaje de las emergencias, urgencias y consultas de información en la Central 911 sea realizado eficientemente y que se derive las llamadas proveyendo datos de la georreferenciación de la persona usuaria de una manera automatizada, y
- Que se mantengan los sistemas informáticos operativos y actualizados.

Los riesgos asociados identificados son:

- **Riesgos legales:** No aprobación del Proyecto de ley que aprueba las disposiciones para la implementación y operación del Programa que obliga a las entidades de Lima Metropolitana y Callao a interconectar sus Centros de Video vigilancia con la Central 911; no aprobación del Proyecto Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1277, no aprobación de la normativa necesaria para regular y aplicar los protocolos de atención entre la Central 911 y las entidades de primera respuesta, y no aprobación de la normativa que regula la obligatoriedad por parte de las empresas operadoras de telecomunicaciones para la implementación del Sistema de Geolocalización en sus redes.

- **Riesgos institucionales:** Arreglos institucionales deficientes o que generen demora, estos son, contrato a suscribir entre el MTC y la empresa contratista, contrato de financiamiento suscrito entre el MTC y el Banco Mundial, arreglos interinstitucionales suscritos con las entidades de primera respuesta (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Policía Nacional del Perú, Ministerio de Salud y Compañía General del Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Perú).
- **Atención ineficiente de las llamadas de emergencias,** urgencias e información de la Central 911 por parte del personal que atiende las llamadas de la Central 911.
- **Desacuerdos entre las entidades participantes** por conceptualización de cómo atender llamadas que implican un componente informativo.
- **Falta de incentivos por parte de algunas municipalidades** para integrar sus cámaras de vigilancia a la Central 911.
- **Riesgos de capacitación:** Las brechas de capacitación entre el personal actual de las entidades de emergencia y el tipo de personal propuesto para la Central 911 puede conllevar a un desfase de recursos humanos.
- **Descoordinación entre instituciones:** Que durante la etapa de transición a la Central 911 se generen descoordinaciones e incertidumbre en el personal de las líneas de emergencia participantes.

Medidas de mitigación

Ante los potenciales impactos y/o riesgos indicados previamente se propone las siguientes medidas de mitigación. El Programa requerirá un liderazgo claro, pero también una colaboración y coordinación efectiva entre entidades. Por ello, se requiere diseñar protocolos claros entre entidades, junto con procesos de supervisión y control de calidad. La implementación de una unidad ejecutora creada específicamente para la implementación del Programa que pueda hacer seguimiento ayudará a gestionar de manera proactiva los impactos, manejar los riesgos y promover beneficios sociales. El Programa contempla, asimismo, establecer un “Comité de Coordinación de la Central 911” que incluya una persona representativa por cada entidad involucrada en el Programa para el seguimiento/propuestas de mejora mensualmente del desarrollo de la etapa de operación y mantenimiento de la Central 911.

Para contrarrestar los riesgos legales e institucionales, la Oficina de Asesoría Legal con el soporte técnico de la Dirección de Estudios y Proyectos del PRONATEL, será la encargada de hacer el seguimiento y coordinaciones para la aprobación de los referidos acuerdos.

Con la evaluación social el diseño del Programa podrá considerar el componente específico de la VBG en particular. Algunas de las áreas clave incluyen: (i) el desarrollo de un plan de participación de partes interesadas con medidas específicas para un compromiso de comunicación, difusión de información y consultas continuas, (ii) la adaptación de mensajes y estrategias de comunicación utilizando un enfoque intercultural, (iii) el establecimiento y despliegue de un MAQR, (iv) paquetes de desarrollo de capacidades para personal que coordina los servicios de respuesta de emergencia (PRONATEL, entidades

de primera respuesta, entre otros que se considere relevante) y, (v) realizar periódicamente campañas de difusión y sensibilización para la población objetivo. Ello permitiría una gestión del Programa basado en el desarrollo de relaciones sólidas con los grupos de interés durante el Programa y, a su vez, minimizar la afectación de la calidad de atención durante la etapa de transición hacia la atención por la Central 911. En este sentido, el Programa se compromete a realizar acciones para el cumplimiento de los talleres de capacitación para los operadores de la Central 911 y desarrollar una evaluación continua del desempeño del personal de la Central 911.

Análisis de impacto

La Tabla 8 señala la clasificación de los impactos residuales esperados sobre los posibles conflictos y malentendidos entre las entidades involucradas, y las beneficiarias y los beneficiarios del Programa sobre el propósito del Programa. La implementación de un equipo técnico dedicado a tiempo completo, junto a cambios normativos pertinentes, contrarrestaría significativamente la posible falta de inclusión de actores relevantes directos e indirectos (servicios de despacho y de derivación) de atención de emergencias. No obstante, el riesgo de falta de comunicación y coordinación entre las entidades de primera respuesta es considerado de consecuencia negativa alta dado que afectaría la implementación del Programa y tendría un impacto inmediato en el desarrollo del mismo. En el mismo sentido, para la coordinación y comunicación entre los diferentes niveles de gobierno la consecuencia social es considerada de riesgo alto, si se concreta, debido a que se estaría afectando la sostenibilidad de los beneficios del Programa. Por otro lado, a pesar del “Comité de Coordinación de la Central 911”, la estrategia de capacitación y elaboración de nuevos protocolos se ha identificado, como riesgo alto, la posibilidad que en la etapa de transición hacia la Central 911 se generen descoordinaciones dentro y entre las entidades participantes, especialmente en el caso de la aplicación efectiva de los nuevos protocolos de atención e interconexión.

TABLA 8: CLASIFICACIÓN DE IMPACTOS SOCIALES RESIDUALES DE LA PREGUNTA CLAVE-1

Impacto	Signo	Momento	Intensidad	Consecuencia social	Medida de mitigación	Medios de verificación
Falta de inclusión de actores relevantes directos e indirectos de la atención de emergencias	-	Medio	Alta	Substancial si el riesgo se concreta.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Protocolos claros entre entidades, junto con procesos de supervisión y control de calidad. ▪ Cambios normativos. ▪ Equipo técnico dedicado a tiempo completo del Programa que 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Monitoreo y evaluación continua de nuevos protocolos bajo la supervisión de PRONATEL ▪ Número de sesiones relacionadas al aspecto normativo de la temática de la Central 911.
Falta de comunicación y coordinación entre las entidades de primera respuesta	-	Medio	Alta	Alta si el riesgo se concreta.		
Falta de comunicación y coordinación entre instituciones gubernamentales	-	Medio	Alta	Alta si el riesgo se concreta.		

Impacto	Signo	Momento	Intensidad	Consecuencia social	Medida de mitigación	Medios de verificación
Protocolos no son aceptados, actualizados y/o usados en la práctica.	-	Medio	Alta	Alta si el riesgo se concreta.	hace seguimiento y ayuda a gestionar de manera proactiva los impactos, manejar los riesgos y promover beneficios sociales.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de reuniones Comité de Coordinación de la Central 911. ▪ Las coordinaciones y monitoreos serán evaluados por PRONATEL
Etapa de transición hacia la Central 911 desordenada.	-	Medio	Alta	Alta si el riesgo se concreta.	Comité de Coordinación de la Central 911.	

Pregunta clave -2: ¿Qué implicancias, impactos y riesgos tendría la construcción del edificio 911?

Según el Plan de Gestión Ambiental y Social del Análisis Ambiental (PGAS) preliminar los posibles riesgos e impactos ambientales derivados de la construcción del edificio 911 son: (i) previsibles y se espera que sean temporales y/o reversibles; (ii) son de baja magnitud; (iii) son específicos del sitio, sin probabilidad de impactos más allá de la huella de la infraestructura; (iv) ocurren en un área urbana, lejos de áreas ambientalmente sensibles, y por lo tanto no se esperan impactos sobre hábitats naturales o críticos; (v) no se espera que causen efectos adversos graves para el medio ambiente; y (vi) se puede mitigar fácilmente de una manera predecible. Sobre la base de la revisión de la documentación disponible y las discusiones con PRONATEL, los riesgos e impactos ambientales anticipados clave están relacionados, en esta etapa, con: generación de ruido, gases y polvo, generación de residuos sólidos y posibles molestias a la población circundante.

Cabe señalar que el PGAS preliminar identificó que otras actividades (operación de la pista de aterrizaje de la base aérea Las Palmas y mantenimiento de equipos) puede potencialmente generar un impacto acumulativo en los componentes de aire, seguridad y salud debido a que los impactos se producirán hasta el cierre de sus actividades. Finalmente, debe quedar claro que el Proyecto no implicará ninguna adquisición de tierras, reasentamiento o impactos asociados a los medios de vida.

Un aspecto no menos importante son las condiciones de trabajo de mano de obra y riesgo de accidentes laborales durante la construcción. El Programa en este sentido se compromete a seguir los estándares aplicables de la legislación nacional y los estándares del Banco Mundial, específicamente en cuanto al estándar ambiental y social (EAS) 2, norma operativa (NO) 10.1, NO 9.4 y NO 21.1.

Durante una entrevista realizada en el área cercana a la huella del Proyecto, varias personas indicaron que la presencia del personal de seguridad del edificio de INDECI ha generado cambios positivos en percepciones sobre seguridad personal y riesgo de robos. Se considera que esta percepción se puede

reforzar durante la construcción del edificio 911. Aunque se esperaría que pudiese incrementarse el comercio ambulatorio durante las actividades de construcción.

Respecto al transporte y eliminación de los materiales sobrantes y los desechos durante la construcción, esta actividad podría generar un flujo de tráfico, que actualmente no se puede cuantificar con un grado de confiabilidad aceptable. No obstante, luego de la visita de campo realizada se pudo observar que en la Avenida el Sol, vía de acceso al futuro edificio del 911, no hay presencia de vehículos de transporte público pero si vehículos ligeros como moto taxis. Asimismo, dado la presencia de instituciones educativas (de nivel inicial, primaria EBR, básica alternativa y secundaria EBR)¹⁵ en el área de influencia social¹⁶ (definido en el PGAS) de la etapa de construcción, se notó también una cantidad importante de menores de edad transitando solos o con sus padres. El PGAS preliminar indica que las zonas más congestionadas en cuanto a la circulación de tránsito en el área del proyecto son las siguientes intersecciones: Avenida El Sol/Avenida Ariosto Matellini y Avenida Paseo de la República/Calle Los Pumas. Por ello, se espera que puedan existir incomodidades por parte de la ciudadanía por el mayor tránsito de vehículos.

Los riesgos asociados identificados son:

- Riesgos de ejecución y culminación fuera de plazo de obras.
- Posibilidad de una mayor demanda de agua por la construcción del edificio 911, la operación del edificio actual del INDECI y la construcción de viviendas privadas genere un menor abastecimiento del servicio mencionado.
- Incremento de la exposición al riesgo de accidentes debido al aumento del tráfico vehicular proveniente del transporte de materiales de construcción y residuos.
- Hallazgos fortuitos de restos arqueológicos.
- Riesgo de VBG hacia las personas transitando por el ingreso a la huella del Programa.

Medidas de mitigación

Ante los potenciales impactos y/o riesgos indicados previamente se proponen las siguientes medidas de mitigación.

La principal medida de mitigación son los Planes de Manejo Ambiental y Social y el Plan de Participación de Partes Interesadas (PPPI) que ayudarán a minimizar y mitigar los impactos ambientales y sociales indicados previamente. Los impactos acumulativos serán gestionados durante la etapa de construcción

¹⁵ A partir de la información del mapa de escuelas, actualizado al 27 de agosto del año 2017, se encontró ocho instituciones educativas (IE) dentro del área de influencia social o muy cercana a esta. Estas son: IE Coronel José Joaquín Inclán (322543), IE Matellini (300292), IE Los Breñeros de Cáceres (300616), IE Santa María de Matellini (300051), IE San Antonio de Padua (300353), IE Divino Corazón de María (724776), IE Musical José Martí (299774) y IE CEBA Benjamin Bloom (299024).

¹⁶ El área de influencia social, fue determinada considerando la afectación a la población y la pequeña actividad productiva aledaña al proyecto, que permanezcan durante la etapa de construcción y que sea afectada por impactos positivos y negativos derivados de las actividades.

y operación de la Central de emergencias 911, hacemos referencia al PGAS preliminar para mayores detalles. Pero en términos generales cabe resaltar que el monitoreo ambiental y la gestión de residuos sólidos, mediante el Plan de Manejo Ambiental de Residuos para las fases de construcción y operación, son componentes de vital importancia que el Programa se compromete realizar durante el ciclo del proyecto. Se establecerá, asimismo, un mecanismo de atención de quejas y reclamos para todos los trabajadores directos y contratados a fin de que puedan plantear inquietudes sobre el lugar de trabajo. Este mecanismo de quejas y reclamos se proveerá de forma independiente del mecanismo de reclamos indicado en el PPPI. Para la mitigación de la contaminación acústica, se limitarán las horas de funcionamiento de determinados equipos u operaciones. Se realizará el humedecimiento de la superficie de trabajo para evitar la generación de polvos cuando sea necesario.

En cuanto a las molestias temporales de los pobladores y/o usuarios por mayor tránsito de vehículos, además de riesgos de accidentes debido al aumento del tráfico vehicular proveniente del transporte de materiales de construcción y residuos, se realizarán actividades de difusión antes de la etapa de construcción en coordinación con los dirigentes vecinales, organizaciones civiles y autoridades de la Municipalidad de Chorrillos u otros de requerirse, para mantener informada a la población, de todas las actividades a realizar y el objetivo del Programa, y en particular, del Proyecto. Asimismo, se ejecutará un Plan de Gestión del Tráfico a aplicarse para el traslado y movilización de vehículos durante la construcción. Se prestará atención a la seguridad de los peatones y poblaciones vecinas, en particular a medidas de seguridad vial para los niños. Finalmente, ante un hallazgo fortuito de restos arqueológicos se ha previsto implementar un Plan de Monitoreo Arqueológico. Asimismo, se elaborará un conjunto de instrumentos, entre ellos, Plan de Manejo Ambiental para la Adquisición y Transporte de Materiales de Construcción, Plan de Manejo Ambiental de Residuos para las Fases de Construcción y Operación, Plan de Gestión del Tráfico durante la construcción, implementación de un procedimiento ante hallazgos fortuitos y un Programa de monitoreo ambiental. Tomando como base las necesidades del Programa, el EAS 2, para el proceso de contratación del contratista, el PRONATEL definirá los requisitos que se incluirán en los documentos de licitación para que el contratista seleccionado implemente un código de conducta en el que se aborde la VBG de su personal.

Análisis de impacto

Tal como se puede apreciar en la Tabla 9, se señala la clasificación de los impactos residuales esperados sobre las implicancias que tendría la construcción del edificio Central 911. Las medidas de manejo de los impactos y riesgos ambientales y sociales descritos en el PGAS preliminar potencializarán los impactos positivos, y a evitarán, minimizarán, mitigarán los impactos y riesgos negativos. A consecuencia de ello, se considera como consecuencia social moderada negativa a los impactos por las molestias temporales de los pobladores por mayor tránsito de vehículos y la posibilidad de un incremento del riesgo de accidentes de tránsito. La posibilidad de VBG durante la construcción del edificio 911 es de riesgo bajo

debido al plan de conducta a ser implementado por el contratista. La presencia de personal de seguridad por el Programa podría cambiar las percepciones sobre seguridad personal y riesgo de robos, en el área cercana a la huella del Programa, de manera positiva.

TABLA 9: CLASIFICACIÓN DE IMPACTOS SOCIALES RESIDUALES DE LA PREGUNTA CLAVE-2

Impacto	Signo	Momento	Intensidad	Consecuencia social	Medida de mitigación	Medios de verificación
Molestias generales de las personas debido al ruido, vibración y polvo	-	Corto	Baja o nula	Baja o nula	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se limitarán las horas de funcionamiento de determinados equipos u operaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de Monitoreos ambientales
Condiciones de trabajo de mano de obra y riesgo de accidentes laborales durante la construcción	+/-	Corto	Baja	Baja o nula	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se realizará el humedecimiento de la superficie de trabajo para evitar la generación de polvos cuando sea necesario. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de quejas o reclamos realizados o resueltos.
Mayor demanda de electricidad, agua y saneamiento	-	Largo	Moderada	Moderada si el riesgo se concreta.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se implementará un mecanismo de atención de quejas y reclamos para todos los trabajadores directos y contratados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Números de actividades de difusión.
Cambio en percepciones sobre seguridad personal y riesgo de robos	+	Largo	Moderada	Moderada		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de mecanismos de participación ciudadana.
Transporte y eliminación de los materiales sobrantes y los desechos durante la construcción	-	Corto	Baja	Baja o nula		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Monitoreo y Evaluación durante la implementación de Planes de Manejo Ambiental y Social y el Plan de Participación de Partes Interesadas (PPPI)
Incomodidades por parte de los pobladores por mayor tránsito de vehículos	-	Corto	Baja	Baja		
Riesgo de accidentes debido al aumento del tráfico vehicular proveniente del transporte de materiales de construcción y residuos	-	Corto	Alta	Substancial si el riesgo se concreta.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan de Manejo Ambiental de Residuos para las fases de construcción y operación. ▪ Actividades de difusión antes de la etapa de construcción para mantener informada a la población, de todas las actividades a realizar y los objetivos del Programa. 	
Hallazgos fortuitos de restos arqueológicos	-	Corto	Alta	Substancial si el riesgo se concreta.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actividades de difusión antes de la etapa de construcción para mantener informada a la población, de todas las actividades a realizar y los objetivos del Programa. 	
Posibilidad de VBG	-	Corto	Baja	Bajo si el riesgo se concreta.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboración y ejecución de un plan de desvío para el traslado y movilización de vehículos durante la construcción. ▪ Implementará un Plan de Monitoreo Arqueológico y un procedimiento ante hallazgos fortuitos. ▪ Código de conducta del personal del contratista. 	

Pregunta clave -3: ¿Qué implicancias tendría el Programa en término de género?

Tal como mencionado anteriormente, entendemos al género como “un proceso de juicio y valor... relacionado con los estereotipos y las normas de lo que es ser masculino o femenino, independientemente de su categoría de sexo nacido... ciertas formas de feminidad y masculinidad reciben mayor valor que otras (con formas particulares de masculinidad dominante que han tenido por lo general mayor acceso al poder y los recursos).” (Fletcher, 2015). En tal sentido la presente evaluación se centró en examinar los juicios, los estereotipos y las normas relacionadas con la masculinidad y la feminidad que ocurren en el contexto de intervención del Programa, y a partir de ahí, se exploró el efecto que estos estereotipos y normas pudieran tener sobre los resultados previstos por el Programa.

Se desprende de este análisis, y de las consultas con las partes involucradas, que la manera que el Programa beneficiaría a la dimensión de género es en la generación de evidencia y, por lo tanto, puede potencialmente contribuir a que las políticas en esta dimensión sean más efectivas y eficientes. En virtud de ello, la información que produce la línea 100 podría ser utilizada para prevenir los casos de VBG, al tener información sobre perfil de las sobrevivientes, características de los hechos, fecha, hora, lugar, perfil del agresor, tipo de violencia, entre otros. Ello en conjunción con la información proveniente de las otras líneas de emergencia permitiría generar un panorama de los diferentes tipos de violencia existentes en Lima Metropolitana. Es una información valiosa que se podría analizar y utilizar para la elaboración de las políticas públicas de prevención y atención de VBG.

Asimismo, se encontraron varias barreras de acceso a las mujeres al acceso y uso de los servicios de emergencia que dificultan el ejercicio de sus derechos contemplados en los códigos civiles y normas aplicables. Otra brecha identificada es que la oferta de servicios públicos especializados en brindar atención integral para contribuir a la protección, recuperación y acceso a la justicia de las mujeres afectadas por hechos de violencia familiar y/o sexual tiene una perspectiva heteronormativa. Ello redundó en una ceguera hacia la comunidad LGBT por parte de una gran parte del personal que atiende en estos servicios. Así, aun cuando existen programas enfocados a la mujer e integrantes de la familia, estos refuerzan los roles y estereotipos asociados al género femenino y de la familia liderada por una pareja heterosexual. Consiguientemente la barrera más significativa identificada es la ceguera de género de la mayoría de las personas consultadas. Por ello hacer visible información relacionada con la comunidad LGBT que permita formular políticas públicas adecuadas sería un beneficio significativo.

Medidas de mitigación

Ante los potenciales impactos y/o riesgos indicados previamente se propone las siguientes medidas de mitigación o de mejora.

Para ayudar a mitigar de manera proactiva los impactos, manejar los riesgos y promover beneficios se recomienda usar medidas de mitigación apropiadamente diferenciadas para cada grupo vulnerable. De esta manera, se debería incluir campañas de información para dar a conocer a las mujeres y otras poblaciones vulnerables sus derechos en materia de acceso a servicios públicos especializados en brindar atención integral para contribuir a la protección, recuperación y acceso a la justicia de personas afectadas

por hechos de violencia familiar y/o sexual, usando canales de información asequibles a las poblaciones vulnerables como los centros comunitarios, comité de vaso de leche, asociaciones de la comunidad LGBT y asociaciones de mujeres. Se enfocará en fomentar la participación y acceso a la información de los grupos vulnerables. El Programa dará seguimiento a las acciones y diferencias de género durante la ejecución incluyendo (i) integrando indicadores de género o desagregados por sexo en la matriz de resultados y (ii) midiendo (evaluando) si/cómo el proyecto favorece la igualdad de género.

Análisis de impacto

La Tabla 10, señala la clasificación de los impactos residuales esperados sobre las implicancias que tendría el Programa en términos de género. La consecuencia positiva más importante sería el incremento de evidencia sobre diferentes tipos de violencia, especialmente respecto a la VBG. La magnitud de este beneficio está sujeto a la capacidad del Programa de gestionar la producción de datos y generar sinergias con otras entidades respecto al análisis y difusión de la información levantada. Por otro lado, no puede descartarse que, en casos particulares, la atención no sea la adecuada para poblaciones consideradas vulnerables o minorías, la consecuencia sería alta si el riesgo se concreta. La posibilidad de VBG durante la construcción del edificio 911 es de riesgo bajo debido al plan de conducta implementado por el contratista.

TABLA 10: CLASIFICACIÓN DE IMPACTOS SOCIALES RESIDUALES DE LA PREGUNTA CLAVE-3

Impacto	Signo	Momento	Intensidad	Consecuencia social	Medida de mitigación	Medios de Verificación
Falta de atención especializada	-	Largo	Alta	Alta si el riesgo se concreta.	▪ Protocolos de atención e interconexión actualizados, junto con procesos de supervisión y control de calidad.	• Informes mensuales del contratista con reportes de ocurrencias
Exclusión de la comunidad LGBT u otras minorías	-	Largo	Alta	Alta si el riesgo se concreta.	▪ Campañas de información para dar a conocer a derechos, usando canales de asequibles para cada población vulnerable.	• Informes mensuales del Supervisor de obra con reportes de ocurrencias
Incremento de evidencia sobre diferentes tipos de violencia, especialmente respecto a la VBG	+	Largo	Moderada	Moderada	▪ Talleres de enfoque de género al Equipo Técnico del Programa y al Comité de Coordinación de la Central 911.	• Reportes al número telefónico y correo implementados como mecanismos de participación ciudadana.
Posibilidad de VBG durante la construcción del edificio 911	-	Corto	Baja	Bajo si el riesgo se concreta.	▪ Código de conducta personal del contratista	

Pregunta clave -4: ¿Qué implicancias tendría el Programa para las poblaciones vulnerables?

Las desigualdades y problemáticas de violencia existentes y otros factores estructurales no serán afectadas por el Programa. Se espera que existan impedimentos para acceder a los beneficios que generaría el Programa por parte de individuos o grupos, y en particular, de quienes pueden ser considerados vulnerables o menos favorecidos debido a prejuicios o discriminación. Estas poblaciones

serían: indígenas, afroperuanos, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas en condición de discapacidad, población LGBT y mujeres migrantes. Cabe indicar que en Lima Metropolitana existen 1.1 millones de personas¹⁷ que padecen de alguna discapacidad (INEI, 2018b). De esta población 68,828 personas tienen discapacidad para hablar y un tercio es mayor de 60 años. Existen asimismo 692,389 personas que tiene al quechua como el idioma con el que aprendió hablar; 32,385 que habla aimara y 2,869 personas que usan legua de señas peruanas (INEI, 2018b). En el Perú, el 62.7% de la población LGBT asegura haber sufrido algún tipo de violencia y discriminación, y en más del 60% de los casos, esta se produjo en espacios públicos o en el ámbito educativo, así como en diversas instituciones del Estado (INEI, 2017).

Por ello existen grupos que tienen preocupaciones y prioridades diferentes sobre los beneficios del Programa. A partir de las consultas realizadas y la literatura especializada se identificó la falta de protocolos de atención con enfoque de género, de interculturalidad, de derechos humanos, generacional (ciclo de vida), de discapacidad, y enfoque de derechos de la niñez y adolescencia. Preocupaciones relacionadas indican que las mujeres y las personas con discapacidad son vistas como los grupos de mayor vulnerabilidad. De no menor preocupación es la falta de capacitación al personal que atiende las emergencias (tanto el personal que atiende las comunicaciones como el personal que atiende directamente a las víctimas), especialmente en técnicas de manejo de crisis y manejo de síndrome de agotamiento profesional. No es de sorprender entonces que algunas personas entrevistadas, e informes como los de la Defensoría del Pueblo (2017 y 2018), encuentran problemas de calidad y capacidad de atención de los servicios de atención y servicios a los cuales las personas usuarias son derivadas. Dado su condición de vulnerable esto termina agravando su situación.

Otro aspecto para considerar, como se mencionó anteriormente, debido a falta de personal y capacitación continua del personal de los servicios a los cuales son derivadas las personas usuarias las atenciones no siempre se brindan de manera inmediata ni de manera articulada. En algunos casos, estas situaciones podrían constituirse en injusticias que pueden profundizar situaciones de inseguridad de la persona, en especial de las mujeres y personas de la comunidad LGBT.

Los riesgos asociados identificados son:

- Que las barreras de acceso al acceso y uso de la Central 911 recaigan en forma desproporcionada en individuos o grupos que, dadas sus circunstancias particulares, pueden ser vulnerables o menos favorecidos.
- Que las actividades realizadas durante la ruta de atención de emergencias puedan aumentar y reforzar, o reducir, la desigualdad existente en términos de género, especialmente para las poblaciones LGTBI.

¹⁷ Cifra referencial dado que en el Censo no tuvo personal ni preguntas especializadas y podría haber distorsionado la cifra. En el 2012 se realizó una encuesta especializada sobre discapacidad cuyos resultados indicaba que el 5,2% de la población tenía discapacidad.

- Agudizar la exclusión de las personas pertenecientes a la comunidad LGBT al no registrar información desagregada por identidad sexual y géneros alternativos tanto por el registro nacional de identificación y estado civil (RENIEC) como en el registro de las llamadas atendidas.

Medidas de mitigación

Para ayudar a mitigar de manera proactiva los impactos, manejar los riesgos y promover beneficios sociales se recomienda usar medidas de mejora de benéficos apropiadamente diferenciadas para cada grupo vulnerable. De esta manera, el Programa promoverá las acciones necesarias y pertinentes para atender este objetivo, tal como indicado previamente en la pregunta clave 3.

Cabe indicar que hay grupos cuyos derechos requieren atención adicional: indígenas, afroperuanos, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas en condición de discapacidad, población LGBT y mujeres migrantes. Durante la preparación del Programa, se evaluarán los problemas específicos que afectan a estos grupos y se incorporaron intervenciones específicas en el diseño del Programa. Finalmente, en el diseño de la estrategia para el desarrollo de capacidades, el Programa incluirá una perspectiva de género en las capacitaciones de funcionarios públicos de las instituciones relevantes y otros actores involucrados en la atención de sobrevivientes de violencia familiar y/o sexual.

Análisis de impacto

Tal como se puede apreciar en la Tabla 11, se señala la clasificación de los impactos residuales esperados sobre las implicancias que tendría el Programa para las poblaciones vulnerables. Aun cuando se encuentre fuera del alcance del Programa, la derivación a servicios desarticulados sin la capacidad ni calidad de atención puede generar situaciones de injusticia. Frente a ello se ha previsto desarrollar campañas de información y sensibilización para dar a conocer derechos, usando canales asequibles para cada población vulnerable. Asimismo, bajo la perspectiva de enfoque común se ha considerado la sinergia con otros proyectos tales como el proyecto Mejora de los Servicios de Justicia no Penales del Perú, específicamente respecto al fortalecimiento de los centros ALEGRA¹⁸. El Programa se compromete a evaluar la complementariedad con otros proyectos. En el mismo sentido, la exacerbación de la exclusión de algún grupo vulnerable, a pesar de implementarse protocolos de atención e interconexión diferenciales, no puede descartarse que ocurra en casos particulares, siendo de consecuencia alta si el riesgo se concreta.

TABLA 11: CLASIFICACIÓN DE IMPACTOS SOCIALES RESIDUALES DE LA PREGUNTA CLAVE-4

Impacto	Signo	Momento	Intensidad	Consecuencia social	Medida de mitigación	Medios de verificación
---------	-------	---------	------------	---------------------	----------------------	------------------------

¹⁸ Los centros de Asistencia Legal Gratuita (ALEGRA) brindan un servicio legal integral y de calidad para la ciudadanía, especialmente de menores recursos, reuniendo a la Defensa Pública en Familia, Civil y Laboral, la Defensa de Víctimas y los Centros de Conciliación Gratuitos. El servicio pertenece al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y se realiza a través de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia y cuenta con el Fono ALEGRA 1884 que brinda servicios similares por vía telefónica.

Exacerbación de la exclusión de algún grupo vulnerable	-	Largo	Alta	Alta si el riesgo se concreta.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Campañas de información para dar a conocer derechos, usando canales asequibles para cada población vulnerable. Búsqueda de complementariedades con otros proyectos. 	Números de grupos de interés participantes en las diferentes campañas de difusión.
Derivación a servicios desarticulados sin la capacidad ni calidad de atención	-	Largo	Alta	Alta si el riesgo se concreta.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluación a cargo de PRONATEL de las diferentes capacitaciones. ▪ Número de operadores bilingües. 	

Pregunta clave -5: ¿Cuáles son los principales problemas o barreras que limitan y/o impiden acceder y/o la atención del servicio de emergencia?

En las secciones 3.4 Descripción de las barreras potenciales que enfrenta el personal que recibe las comunicaciones de los usuarios y de otras instituciones, 4.5 Identificación de barreras que limiten o eviten que personas usuarias y grupos vulnerables accedan o utilicen los servicios prestados por las entidades de primera respuesta ante situaciones de emergencias, urgencias y 4.6 Identificación de medidas que mitiguen o eliminen las llamadas malintencionadas que puedan incorporarse en el proyecto. se identificaron, en detalle, los siguientes problemas o barreras que limitan y/o impiden acceder y/o la atención del servicio de emergencia:

- La falta de coordinación e interconexión eficiente entre las diferentes unidades de primera respuesta;
- Alto porcentaje de llamadas malintencionadas;
- Dificultades en obtener información sobre la localización de la persona usuaria;
- Deficiencia en las capacitaciones y falta de una línea de carrera profesional del personal que atiende las llamadas de emergencia;
- Deficiencia en la recopilación, entrega y procesamiento de la información comunicada por la persona usuaria;
- Deficiencias graves en la ergonomía y servicios dirigidos al personal de las centrales de emergencia;
- Falta de conocimientos de idiomas que no sea el español por el personal que atiende las llamadas de emergencia;
- Calidad de la atención de llamada;
- Calidad de la atención del incidente en las instituciones a las cuales fueron derivadas las personas usuarias, y
- Preocupaciones que las actividades, durante la ruta de atención de emergencias, puedan aumentar y reforzar, o reducir, la desigualdad existente en términos de género, especialmente para las poblaciones LGTBI.

Estas barreras o problemas pueden considerarse como posibles cuellos de botella en el logro de los tres indicadores de los objetivos de desarrollo del Programa¹⁹, en particular en lo que se refiere a la reducción de la duración promedio de una llamada de emergencia. Las personas entrevistadas indican que los riesgos asociados identificados son:

- Alta rotación de personal que atiende las emergencias, urgencias y consultas de información tanto en las centrales de emergencia.
- Falta de sensibilidad en la atención hacia población vulnerable.
- El uso de la línea 911 solo para la población de Lima Metropolitana puede generar malentendidos en la población migrante o visitante proveniente de fuera de esta área.
- Problemas con el software que impiden por momentos la entrada de llamadas.

Medidas de mitigación

Ante los potenciales impactos y/o riesgos indicados previamente se propone las siguientes medidas de mitigación.

El Programa promoverá las acciones necesarias y pertinentes para atender este objetivo, tal como indicado previamente en la pregunta clave 3, en temas de género, y la pregunta clave 4, en temas relacionados con las poblaciones vulnerables identificadas.

Cabe señalar que además de las campañas de comunicación se pondrá énfasis en la sensibilización sobre la importancia de la Central 911 y sobre el uso correcto del número de teléfono de emergencia 911, con el objetivo de reducir la cantidad de llamadas malintencionadas y llamadas que no sean de emergencia, así como promover el nuevo y único número de emergencia 911 entre la población. Tal como se ha indicado previamente, se enfocará en fomentar la participación y acceso a la información de los grupos vulnerables y el Programa dará seguimiento a las acciones y diferencias de género durante su ejecución. Se implementará una estrategia de desarrollo de capacidades y la identificación de mecanismos para la capacitación sostenible de los actores involucrados. Se mantendrán los protocolos de atención e interconexión actualizados, junto con procesos de supervisión y control de calidad.

Para minimizar los riesgos técnicos, el Programa realizará procedimientos de mantenimiento preventivo y correctivo, teniendo en cuenta que el hardware de las plataformas será redundante. Asimismo, se mantendrá habilitado los sistemas de respaldo de energía y se monitoreará constantemente la disponibilidad de los enlaces de interconexión contratados.

Análisis de impacto

La Tabla 12 señala la clasificación de los impactos residuales esperados sobre los principales problemas o barreas que limitan y/o impiden acceder al servicio de atención de emergencia. La coordinación e

¹⁹ Cabe indicar que los tres indicadores son: (i) reducción de la duración promedio de una llamada de emergencia; (ii) reducción de las llamadas malintencionadas, y (iii) aumentar las actividades de coordinación de las respuestas de emergencias entre las unidades de primera respuesta.

interconexión entre las diferentes unidades de primera respuesta puede ser ineficiente. La implementación del Equipo Técnico del Programa, el Comité de Coordinación de la Central 911 junto a cambios normativos pertinentes contrarrestarían significativamente estas ineficiencias institucionales por lo cual la consecuencia social es considerada de riesgo alta si se concretan dado que afectaría la implementación del Programa y tendría un impacto inmediato en el desarrollo del mismo. En el mismo sentido, la posibilidad que fallas técnicas impidan o dificulten la atención de llamadas será minimizada, no obstante, de ocurrir, tendría una consecuencia social negativa alta. Los malentendidos en la población migrante o visitante proveniente de fuera de Lima Metropolitana podrán ocurrir en casos particulares, a pesar de la implementación de las campañas de información y sensibilización, en cuyo caso, sería de consecuencia social negativa alta. Finalmente, el riesgo de derivación a servicios desarticulados sin la capacidad ni calidad de atención, si se concreta, sería de alta consecuencia social dado la potencial desatención podría generar situaciones de injusticia a pesar de las campañas de comunicación y las sinergias encontradas con otros proyectos.

TABLA 12: CLASIFICACIÓN DE IMPACTOS SOCIALES RESIDUALES DE LA PREGUNTA CLAVE-5

Impacto	Signo	Momento	Intensidad	Consecuencia social	Medida de mitigación	Medios de verificación
Falta de coordinación e interconexión eficiente entre las diferentes unidades de primera respuesta	-	Largo	Alta	Alta si el riesgo se concreta.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Campañas de información para dar a conocer derechos y sensibilización sobre importancia Central 911, usando canales asequibles para cada población vulnerable. ▪ Protocolos de atención e interconexión actualizados, junto con procesos de supervisión y control de calidad. ▪ Cambios normativos. ▪ Equipo Técnico del Programa que hace seguimiento y ayuda a gestionar de manera proactiva los impactos, manejar los riesgos y promover beneficios sociales. ▪ Comité de Coordinación de la Central 911. ▪ Se realizarán procedimientos de mantenimiento preventivo y correctivo, además de proveer robustez a los sistemas (mediante equipos de respaldo o backup p.e.). ▪ Monitoreo constante de la disponibilidad de los enlaces de interconexión contratados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de campañas de información para dar a conocer derechos y sensibilización sobre importancia Central 911 ▪ Monitoreo y evaluación continua de nuevos protocolos bajo la supervisión de PRONATEL ▪ Número de sesiones relacionadas al aspecto normativo de la temática de la Central 911. ▪ Número de reuniones Comité de Coordinación de la Central 911
Derivación a servicios desarticulados sin la capacidad ni calidad de atención	-	Largo	Alta	Alta si el riesgo se concreta.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cambios normativos. ▪ Equipo Técnico del Programa que hace seguimiento y ayuda a gestionar de manera proactiva los impactos, manejar los riesgos y promover beneficios sociales. ▪ Comité de Coordinación de la Central 911. ▪ Se realizarán procedimientos de mantenimiento preventivo y correctivo, además de proveer robustez a los sistemas (mediante equipos de respaldo o backup p.e.). ▪ Monitoreo constante de la disponibilidad de los enlaces de interconexión contratados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Monitoreo y evaluación continua de nuevos protocolos bajo la supervisión de PRONATEL
Fallas técnicas que impiden a atención de llamadas	-	Largo	Alta	Alta si el riesgo se concreta.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cambios normativos. ▪ Equipo Técnico del Programa que hace seguimiento y ayuda a gestionar de manera proactiva los impactos, manejar los riesgos y promover beneficios sociales. ▪ Comité de Coordinación de la Central 911. ▪ Se realizarán procedimientos de mantenimiento preventivo y correctivo, además de proveer robustez a los sistemas (mediante equipos de respaldo o backup p.e.). ▪ Monitoreo constante de la disponibilidad de los enlaces de interconexión contratados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de reuniones Comité de Coordinación de la Central 911
Malentendidos en la población migrante o visitante proveniente de fuera de Lima Metropolitana	-	Largo	Alta	Alta si el riesgo se concreta.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cambios normativos. ▪ Equipo Técnico del Programa que hace seguimiento y ayuda a gestionar de manera proactiva los impactos, manejar los riesgos y promover beneficios sociales. ▪ Comité de Coordinación de la Central 911. ▪ Se realizarán procedimientos de mantenimiento preventivo y correctivo, además de proveer robustez a los sistemas (mediante equipos de respaldo o backup p.e.). ▪ Monitoreo constante de la disponibilidad de los enlaces de interconexión contratados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de reuniones Comité de Coordinación de la Central 911

- Búsqueda de complementariedades con otros proyectos.

Pregunta clave -6: ¿Existen comunidades indígenas o tierras comunales en el área de estudio?

El estándar ambiental y social (EAS) 7: Pueblos indígenas/comunidades locales tradicionales históricamente desatendidas de África Subsahariana busca propiciar el respeto de la dignidad, derechos humanos, economías y culturas de los pueblos indígenas y evitar, mitigar o compensar impactos negativos derivados de los componentes de un proyecto. Para ello, para activar la norma operativa (NO) 7.8 del Banco Mundial se deben cumplir cuatro requisitos, estos son:

1. Su propia identificación como miembros de un grupo determinado de cultura indígena y el reconocimiento de su identidad por otros;
2. Un apego colectivo²⁰ a hábitats geográficamente definidos o territorios ancestrales en la zona del proyecto y a los recursos naturales de esos hábitats o territorios;
3. Instituciones consuetudinarias culturales, económicas, sociales o políticas distintas de las de la sociedad y cultura dominantes, y
4. Una lengua indígena, con frecuencia distinta de la lengua oficial del país o región.

Teniendo en cuenta estos requisitos se revisaron las siguientes fuentes de información:

- Bases de datos de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura (MINCUL).
- Mapa Sonoro y Estadístico de Lenguas Indígenas y Originarias del MINCUL.
- Mapa Lingüístico del Perú para la EIB del Ministerio de Educación.
- Sistema de Información sobre Comunidades Campesinas del Perú (SICCAM) del Instituto del Bien Común.
- Opiniones recabadas mediante entrevistas semi-estructuradas.

En base a esta información se concluyó que el Programa no tendría implicancias sobre los derechos tradicionales de la tierra en los grupos étnicos, culturales y vulnerables dado que el Programa no afectará la dignidad, derechos humanos, economías y culturas para ningún subgrupo poblacional en particular. Se concluye entonces en recomendar no aplicar el EAS 7 de pueblos indígenas en base a los cuatro criterios de la política. Cabe precisar que si existirían cinco comunidades campesinas reconocidas en Lima Metropolitana²¹ pero estas no cumplen con los requisitos indicados por la NO 7.8. En particular,

²⁰ La expresión “apego colectivo” quiere decir que, durante generaciones, ha habido una presencia física y lazos económicos con las tierras y territorios que el grupo en cuestión posee tradicionalmente, o que usa o ocupa habitualmente, incluidos los lugares sagrados y otras zonas de especial importancia para el grupo. La expresión también hace referencia al apego de los grupos nómadas y trashumantes al territorio que utilizan en forma cíclica o estacional.

²¹ Dado la falta de una demarcación legalmente reconocida de la limitación de las áreas que ocupan algunas comunidades campesinas, la dinámica informal del mercado de tierras y problemas con registros públicos no se pudo afirmar con un alto grado de certidumbre que cada una de las siguientes comunidades campesinas tiene propiedad comunal el Lima Metropolitana: Comunidad de Quipan, Comunidad de Jicamarca, Comunidad de Collanac, Comunidad de Cucuya y Comunidad de Chilca. Mencionamos a todas estas comunidades campesinas con el objetivo de presentar la información de manera integral, pero se debe realizar una confirmación posterior si efectivamente todas estas comunidades campesinas tienen efectivamente propiedad comunal dentro de Lima Metropolitana.

estas comunidades no tienen, de manera general, instituciones consuetudinarias culturales, económicas, sociales o políticas significativamente distintas de las de la sociedad y cultura dominantes, y no poseen una lengua distinta de la lengua oficial del país o región. Aun en los casos del pueblo Shipibo-Konibo en Cantagallo, el pueblo Ashaninka en Lima Este, o el pueblo Awajún en Ventanilla, que son grupos migrantes que se han asentado en Lima Metropolitana, el hecho que el Programa tiene como objetivo brindar un beneficio a toda la población se mantiene la recomendación de no activar la NO 7.8.

A pesar de lo previamente mencionado, el Programa se compromete a incorporar las consideraciones hacia los pueblos indígenas en el diseño del proyecto para mejorar los beneficios para estas poblaciones. Ello podría realizarse mediante estrategias de comunicación y diseminaciones inclusivas y culturalmente apropiadas, adecuación del manual de procedimientos para la atención coordinada entre la Central 911 y las entidades de primera respuesta en enfoques relevantes, inclusión de contenidos relevantes en los talleres de capacitación al personal de la Central 911 y el personal de las entidades de primera respuesta. Otras barreras o limitaciones para acceder a los números de emergencia relacionadas con los pueblos indígenas y otras poblaciones vulnerables fueron identificadas y exploradas en la Pregunta clave 4.

Análisis de impacto

Tal como se puede apreciar en la Tabla 13, se señala la clasificación de los impactos residuales esperados como resultado del término de la intervención del Programa. En este sentido, la evaluación de las consecuencias sociales tiene como resultado que no habrá impacto sobre comunidades indígenas o tierras comunales bajo el entendimiento indicado previamente.

TABLA 13: CLASIFICACIÓN DE IMPACTOS SOCIALES RESIDUALES DE LA PREGUNTA CLAVE-6

Impacto	Signo	Momento	Intensidad	Consecuencia social	Medida de mitigación
Efectos sobre comunidades indígenas o tierras comunales	Nulo	No aplica	Nula	Nula	No aplica.

Pregunta clave -7: ¿Qué efectos se podrían esperar como resultado del término de la intervención del Proyecto (sostenibilidad)?

Se estima que la infraestructura del Proyecto termine de construirse en el año 2021. Se espera que la Central 911 tenga la capacidad para atender eficientemente las consultas de emergencias, urgencias e información de la población de Lima Metropolitana. Se espera, asimismo, que aquella demanda adicional de llamadas generada por el crecimiento poblacional y mejor recordación del número de emergencia sea atendida sin mayor problema.

Existen razones para dudar de la sostenibilidad de la actualización de los procesos de capacitación luego de la fase de inversión puesto que la estructura de incentivos que tiene las diferentes entidades participantes.

Los riesgos asociados identificados son:

- Discontinuidad de las capacitaciones del personal 911 debidos a cambios de gestión o rotación de personal.
- Falta de incentivos, al término de la fase de inversión, para continuar con la capacitación y la actualización periódica de los protocolos de atención e interconexión.

Medidas de mitigación

El Programa va a asegurar que los beneficios del Proyecto continúen más allá de la etapa de inversión. Para ello, el Programa contempla establecer un “Comité de Coordinación de la Central 911”, tal como indicado previamente en la pregunta clave 1. Asimismo, se tendrá en cuenta que la sostenibilidad del planteamiento técnico del Programa se basa principalmente sobre el desarrollo de:

- 1) Protocolos de atención pertinentes, actualizados y consensuados de la Central 911, esto incluye el diseño y la actualización periódica del manual de procedimientos para la atención coordinada entre la Central 911 y las entidades de primera y, la actualización del marco normativo para la atención coordinada.
- 2) El uso y apropiación de la Plataforma 911, esto incluye, mantener capacitados al personal de la Central 911 y al personal de las entidades de primera respuesta en el uso de la plataforma para la gestión y atención de emergencias, urgencias e información, en la aplicación de los protocolos resolutivos en red para la gestión y atención de emergencias, urgencias e información.
- 3) Sensibilización permanente de la población sobre la importancia y beneficios de los servicios de emergencias, urgencias e información, esto incluye, realizar campañas de difusión para informar a la población sobre la Central 911.

Análisis de impacto

Tal como se puede apreciar en la Tabla 14, se señala la clasificación de los impactos residuales esperados como resultado del término de la intervención del Programa. El impacto por la pérdida de capacidades dado cambio de gestión o rotación de personal queda minimizada por las medidas propuestas por el Programa, resultando en un riesgo substancial si se concreta. El cese de los beneficios del Programa a la población representa un impacto negativo de consecuencia social alta, sujeta en gran medida a la capacidad de gestión que se mantengan luego de la etapa de inversión.

TABLA 14: CLASIFICACIÓN DE IMPACTOS SOCIALES RESIDUALES DE LA PREGUNTA CLAVE-7

Impacto	Signo	Momento	Intensidad	Consecuencia social	Medida de mitigación	Medios de verificación
Pérdida de capacidades dado cambio de gestión o rotación de personal	-	Largo	Alta	Substancial si el riesgo se concreta.	▪ Actualización periódica de los protocolos de atención procedimientos para la	▪ Monitoreo y evaluación continua de

Cese de beneficios a la población	-	Largo	Alta	Alta si el riesgo se concreta.	<p>atención coordinada entre la Central 911 y las entidades de primera y, de ser necesario, del marco normativo para la atención coordinada.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se implementará una estrategia de desarrollo de capacidades, la identificación de mecanismos para la capacitación sostenible de los actores involucrados. ▪ Sensibilización permanente de la población sobre la importancia y beneficios de los servicios de emergencias, urgencias e información. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ nuevos protocolos bajo la supervisión de PRONATEL- ▪ Numero de sesiones relacionadas al aspecto normativo de la temática de la Central 911. ▪ Numero de reuniones Comité de Coordinación de la Central 911. ▪ Las coordinaciones y monitoreos serán evaluados por PRONATEL- ▪ Número de campañas de sensibilización a la población del área de influencia y grupos de interés
-----------------------------------	---	-------	------	--------------------------------	--	---

5.3 RECOMENDACIONES DE ACTIVIDADES A INCLUIR O MODIFICAR

La puesta en marcha del Programa implica un cambio de paradigma en la gestión de atención a emergencias y urgencias, y exige nuevas relaciones entre las diferentes instituciones y niveles de gobierno. Si el Programa pretende implementar una plataforma comunicacional que permita, entre otros, minimizar los tiempos de respuesta, mejorar la eficiencia en la movilización de recursos para la atención de la emergencia y concientizar la población sobre el uso y bondades de la Central 911, el Programa deberá desarrollar componentes y actividades proactivas para garantizar que los beneficios sociales sean percibidos especialmente por las poblaciones más vulnerables.

En este sentido, las instituciones y actores involucrados en la cadena de resultados del Programa presentan disparidades significativas tanto en términos de capacidades tecnológicas como en la conceptualización del Programa. Estas disparidades deben ser entendidas dentro de la dinámica una economía política entre diversas entidades con incentivos, en algunos casos, divergentes. Por ello se destaca que un diagnóstico profundo permitirá que las estrategias de implementación del Programa puedan ser suficientemente sensibles a estas disparidades y, por ende, estar acorde con el contexto social y económico de la población de Lima Metropolitana. Ello implica asegurar el uso de metodologías que posean este tipo de sensibilidad durante la elaboración de los diagnósticos y/o planes a desarrollarse posteriormente para el Programa.

Queda claro entonces que si la implementación del Programa no genera mejoras en los tiempos de atención, y a su vez, una disminución significativa en las llamadas malintencionadas, el Programa no terminará siendo una herramienta efectiva. Las centrales de emergencia continuarán desarticuladas con

las necesidades de atención de la población, y por ende, se continuará movilizando recursos innecesariamente, tanto en casos falsos como en la atención redundante.

Un aspecto altamente relevante, pero que no se encuentra dentro del alcance del Programa, es que muchos servicios a los cuales las líneas de emergencias derivan las personas usuarias no prestan un servicio con la calidad y ni tienen la capacidad de atención adecuada. Adicionalmente, estos servicios se encuentran desarticulados, sobre todo en los casos cuando estos servicios pertenecen a diferentes sectores, generando trabas y discontinuidades en la ruta de la sobreviviente, impidiendo una atención integral y, en algunos casos, generando injusticias y desprotección. Ello permite avizorar una situación, altamente probable, en donde, aun cuando el Programa logre alcanzar las metas o los objetivos planteados, la atención efectiva dirigida a la persona continúe siendo deficiente y la reducción del riesgo de vida e integridad de la población objetivo no sea significativa. Para contrarrestar este escenario se requiere una mayor colaboración con la sociedad civil y un compromiso constante con una amplia gama de instituciones gubernamentales a través de una estrategia a largo plazo, la generación de una base de evidencia sobre la problemática y una mejora de la asignación estratégica de recursos en prevención, atención y protección, apoyada en la coordinación multisectorial. Tal como indica el estudio “10 Mensajes sobre la violencia contra la mujer en el Perú, un análisis de las inversiones públicas en esta agenda” (BM, 2019).

De lo previamente señalado se desprende la necesidad de tener en cuenta las siguientes consideraciones al diseñar e implementar el Programa:

- Dado que la naturaleza de la línea 100 es más de orientación e información, que tiene identidad y recordación y las operadoras son profesionales con experiencia en VBG, se recomienda que la línea 100 continúe operando bajo este número. Sin embargo, es importante que se pueda evaluar cómo se podría beneficiar la línea 100 con las mejoras que traerá el Programa a las líneas de emergencia, como el software, geolocalización, equipos, mobiliario, difusión, entre otros.
- Los análisis de género son cruciales para una respuesta de emergencia eficaz y eficiente porque demuestran los impactos diferenciales de género de las crisis y llenan los vacíos de género en la información basada en evidencia.
- Considerar el enfoque de género también en los procesos constructivos de la edificación de la Sede 911, a sabiendas que las mujeres se benefician muchísimo de una adecuada iluminación en los alrededores de las edificaciones o espacios públicos. Esto puede aumentar su seguridad personal.
- Históricamente, en el diseño de la infraestructura no se han abordado de manera apropiada las distintas necesidades de los hombres y las mujeres. Los responsables de planificar la infraestructura en general ven a los hogares como un grupo homogéneo, y ante todo desde una perspectiva masculina.

- La necesidad de generar evidencia de la falta de articulación de los servicios a los cuales las personas usuarias son derivadas y referidas. Especialmente, en el contexto de violencia de género se debe evaluar un estudio sobre la ruta de la persona usuaria de estos servicios.
- Realizar un estudio que permita entender las percepciones que tienen los usuarios sobre los servicios consulta de emergencias, urgencias y de información prestadas en Lima Metropolitana. El estudio debería incluir el uso de herramientas cualitativas por cada línea de emergencia participante en el Programa.
- Realizar un estudio que permita especificar las competencias generales, elementos de competencia y criterios de desempeño para cada el personal que atenderá las comunicaciones en al Central 911.

6.0 REFERENCIAS

Banco Mundial (BM) (2012). La retroalimentación es importante: diseñando mecanismos efectivos de gestión de quejas y reclamos para proyectos financiados por el Banco. Parte 1: la teoría de la resolución de reclamos y Parte 2: La práctica de la resolución de reclamos.

Banco Mundial (BM) (2016). Impact evaluation in practice. Second edition.

Banco Mundial (BM) (2019). 10 Mensajes sobre la violencia contra la mujer en el Perú, un análisis de las inversiones públicas en esta agenda. Disponible en:
<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/584501561492496523/Resumen>

Brookings (2017). Learning from public sector experimentation with artificial intelligence. Disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/techtank/2017/06/23/learning-from-public-sector-experimentation-with-artificial-intelligence/>

Canal N (2017). La policía nacional presenta (sic) sus números. Disponible en:
<https://www.youtube.com/watch?v=FhKGUfRfGU&feature=youtu.be>

Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (CGBVP) (2019). Estadística de emergencias atendidas a nivel Lima, Callao e Ica tipo de emergencia - 2019 Disponible en:
http://www.bomberosperu.gob.pe/portal/net_estadistica.aspx

Defensoría del Pueblo (2017). Informe de Adjuntía “La Ley N° 30364, la administración de justicia y la visión de las víctimas”. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-de-Adjuntia-N-063-2017-DP-ADM.pdf>

Defensoría del Pueblo (2018). Serie Informe Defensorial - Informe N° 179 Centros Emergencia Mujer supervisión a nivel nacional 2018.

ENDES (2010). Salud sexual y reproductiva de los varones. Disponible en:

<https://proyectos.inei.gob.pe/endes/doc/2008/a.Per%C3%BA%20Salud%20sexual%20varones.pdf>

Firefighternation (2017). IBM Deploys AI, Analytics to Enhance Public Safety. IBM partners with APCO to improve 911 call evaluation. Disponible en:

<https://www.firefighternation.com/articles/2017/10/ibm-deploys-ai-analytics-to-enhance-public-safety.html>

Fletcher, G. (2015). Addressing Gender In Impact Evaluation: What Should Be Considered?

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2009). Mapa de desnutrición crónica en niñas y niños menores de cinco años a nivel provincial y distrital 2009. Disponible en:

http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/915B4499240864A405257B82007270FF/%24FILE/Mapa_de_Desnutricion_2009.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017). Primera Encuesta Virtual para Personas LGBT. Principales resultados. Disponible en:

<https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/LGBT.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2018). Estadísticas de Seguridad Ciudadana.

Septiembre 2017 - Febrero 2018. Informe técnico No 2 - Marzo 2018. Disponible en:

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/02-informe-tecnico-n02_estadisticas-seguridad-ciudadana-set2017-feb2018.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2018b). Perú: Resultados definitivos de los Censos Nacionales 2017. Disponible en:

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1544/

Lima como vamos (2018). Informe de Percepción sobre calidad de vida 2018. Disponible en:

<http://www.limacomovamos.org/publicaciones/>

Línea 100 (2019). Información sobre la línea 100. Disponible en:

<https://www.mimp.gob.pe/homemimp/linea100.php>

Lewis, E. (nd). Violencia de pareja íntima y la usuaria afroperuana en los centros de emergencia mujer 2015-2016. Disponible en: <http://www.redin.gob.pe/documento/investigacion/violencia-de-pareja-intima-y-la-usuaria-afroperuana-en-los-centros-de-emergencia-mujer-2015-2016-60.pdf>

Ministerio del Interior (2018). Comunicaciones malintencionadas en centrales de emergencia: diagnóstico de las líneas 105, 116, 106 y 100 y medidas del Estado frente a las llamadas malintencionadas.

Nall, T. (2018). In the Nick of Time: How AI is Transforming Emergency Response Systems to Help Save Lives. Disponible en: <https://medium.com/authority-magazine/in-the-nick-of-time-how-ai-is-transforming-emergency-response-systems-to-help-save-lives-f924e54389ab>

Parra, M. y Villalobos, V. (2017). Análisis del servicio de atención urgente del programa nacional contra la violencia familiar y sexual. Trabajo de investigación presentado para optar al grado académico de magíster en gestión de la inversión social. Universidad del Pacífico.

Perú 21 (2018). ¡Indignante! Llamaron más de 15 mil veces (desde un solo número) al SAMU durante 2017 solo para molestar. Disponible en: <https://peru21.pe/peru/samu-15-mil-llamadas-falsas-reportaron-numero-2017-398931>

Programa de Reforma del Sector de Recursos Minerales del Perú (PERCAN) (2010). Guía de participación ciudadana.

Sistema de Atención Móvil de Urgencia y Emergencia (SAMU) (2019). Cuadros estadísticos de las llamadas y atenciones del SAMU a nivel nacional. Disponible en:
<https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/samu>

TV Perú Noticias (2018). Marcando agenda. Ministerio de la Mujer capacita a 200 profesionales de línea 100 Publicado el 28 nov. 2018. Disponible en:
<https://www.youtube.com/watch?v=kVaSoq9eORU>