



Evaluación Específica



Programa **Anual** de
Evaluación 2020

Programa Esmeralda

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de
Durango

Versión pública



Evaluación Específica



Programa **Anual** de
Evaluación 2020

Programa Esmeralda

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de
Durango

Versión pública

Evaluación Específica del Programa Esmeralda
Versión pública

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Blvd. de las Rosas #151
Fraccionamiento Jardines de Durango
C.P. 34200
Durango, Durango

Citación sugerida:
Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación Específica del Programa Esmeralda Versión pública, Durango: ineval, 2020.

DIRECTORIO

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Consejo General **Juan Gamboa García**
Consejero

Isaura Leticia Martos González
Consejera

Emiliano Hernández Camargo
Consejero

Coordinaciones **Karla Gabriela Chávez Verdín**
Coordinadora de Administración y
Finanzas

Fátima Citlali Cisneros Güereca
Coordinadora de Vinculación

Sergio Humberto Chávez Arreola
Coordinador de la Política de
Evaluación

Omar Ravelo Rivera
Coordinador de Seguimiento de la
Evaluación

**Equipo técnico de
la evaluación** Moisés Tamayo Díaz
Fátima del Rocío Betancourt Conde

Resumen ejecutivo

En 2006, la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Durango (SSP) creó el Programa Esmeralda (PE) para atender casos de violencia familiar y contra las mujeres mediante la asesoría psicológica, legal y en trabajo social vía telefónica como complemento del servicio del número de emergencias 911 (NE911).

En la práctica, la atención del PE comienza cuando el NE911 transfiere una llamada al programa porque considera que requiere atención adicional. El PE recibe estas llamadas y las asigna a sus operadoras para brindarles asesoría telefónica y/o canalizarlas hacia otras instancias de apoyo según el caso.

Con el tiempo, el PE fue ampliando el alcance de su atención, no solo en términos de cobertura geográfica, sino también por la variedad de situaciones que atiende. De forma paulatina, pero drástica, el PE pasó de un servicio enfocado en casos de violencia familiar y de género —lo cual está suficientemente justificado por la magnitud y consecuencias de este problema público—, a un servicio de atención ciudadana que recibe consultas y reportes de la población, y de asesoría a personas en crisis desde casos de cualquier tipo de hasta contención de intentos suicidas.

En este sentido, durante los últimos años el PE se ha convertido en una extensión local del NE911 que descarga las llamadas que no son de emergencias de este servicio o que amplía la atención mediante la asesoría especializada.

Junto con la atención telefónica, el PE ofrece el rescate de las personas en situaciones de violencia extrema mediante una unidad móvil y el seguimiento de los casos que atiende hasta que estos se resuelven judicialmente o por decisión de las personas atendidas.

La evaluación específica del PE busca para valorar la calidad, suficiencia y resultados de los procesos y protocolos de la intervención para alcanzar sus objetivos. A través de la interpretación de la información disponible, la evaluación emite juicios valorativos y propone vías de mejora para aumentar la capacidad del programa de entregar un servicio seguro, suficiente y de calidad.

Principales hallazgos

Para que el servicio del PE sea efectivo, su implementación requiere de coordinación con otras entidades del gobierno incluso antes y después de la atención telefónica.

Uno de los factores que obstaculiza la operación del PE ocurre en la transferencia de las llamadas. Si bien, el diseño inicial de la intervención tenía un enfoque particular, ahora se ha ampliado hasta una gran diversidad de situaciones —de hecho, se documentan 126 motivos distintos de las llamadas—. El PE no tiene control sobre las llamadas que el NE911 le transfiere, puesto que no existen criterios documentados al respecto; los registros indican

que, durante el 2020, casi el 47% de las llamadas que entraron al NE911 se pasaron al PE (ver Gráfica 1).

En este caso, dada la capacidad y diseño del PE, mientras mayor sea el alcance de la intervención, menor será la posibilidad de atender con calidad y oportunidad todas las situaciones que lleguen al programa.

Además de la coordinación indispensable que el PE debe establecer con el NE911 para la transferencia de llamadas, es necesario que el programa se coordine formalmente con las instancias externas hacia las cuales se canalizan a los usuarios del servicio cuando los casos lo requieren.

Los protocolos de atención del PE son poco detallados o inexistentes sobre los pasos clave de la implementación del programa. En los servicios de atención telefónica, los protocolos son particularmente importantes, sobre todo cuando se reciben llamadas de personas en crisis o en situaciones de violencia. La redacción de tales protocolos debe cubrir todos los pasos de la atención y anticipar las posibles variaciones e incidentes que sucedan en esta. La idea de contar con protocolos no es el cumplimiento de un requisito más, sino asegurar la calidad y pertinencia de la atención.

El PE documenta algunos de los protocolos necesarios para su operación, pero solo cubren algunos de los pasos de la implementación y son poco detallados para guiar la actuación de las funcionarias. En particular, se espera que los protocolos de la operación del PE cubran, al menos, la recepción, distribución, contestación, procesamiento, transferencia, documentación y seguimiento de las llamadas, así como el despacho y atención de la unidad de rescate y el manejo de las llamadas no convencionales.

El PE documenta y sistematiza las llamadas que recibe, pero esta información no se utiliza para caracterizar y estimar la demanda del servicio. Desde el 2018 hasta agosto del 2020, el PE ha recibido 55,091 llamadas, que significan poco más de 20 mil llamadas anuales en promedio. Del 2018 al 2019 el PE registró un aumento de llamadas del 8.3% (ver Gráfica 3).

El PE recibe en promedio 57 llamadas diarias, que equivalen a 2 llamadas cada hora. Sin embargo, este último valor cambia según días y horarios. Los fines de semana suelen entrar más llamadas al PE por hora que los días entre semana, sobre todo de las 18 a 6 horas (ver Gráfica 8).

Del municipio de Durango se han recibido cerca de 30 mil llamadas al PE, que significan 45 llamadas por cada 1,000 habitantes, mientras que en Gómez Palacio se emiten 56 llamadas por cada 1000 habitantes (ver Tabla 1).

En cuanto a los motivos de las llamadas, una tercera parte se clasifica como apoyo a la ciudadanía, otra como casos de violencia familiar, mientras que la tercera parte restante se distribuye entre más de 100 motivos registrados.

De acuerdo con la capacidad de atención del PE, existe el riesgo de no cubrir totalmente la demanda en el centro de atención de Gómez Palacio. El PE tiene 2 centros de atención: Durango y Gómez Palacio, entre los cuales se divide el servicio para los municipios. El primero ha atendido a: Durango, Guadalupe Victoria, Cuencamé, Pánuco de Coronado, Canatlán, Peñón Blanco, San Juan del Río, Nazas, Santa Clara, San Luis del Cordero, General Simón Bolívar, Hidalgo, Mezquital y Tamazula; mientras que el segundo ha servido a: Gómez Palacio, Lerdo, Tlahualilo, Mapimí y San Juan de Guadalupe (ver Figura 7).

De acuerdo con los cálculos de intensidad de tráfico telefónico y probabilidad de bloqueo, en el centro de atención de Gómez Palacio, de las 20 a 23 horas hay una probabilidad media de que 2 de cada 10 llamadas no puedan ser atendidas; los fines de semana hasta 3 de cada 10 llamadas corren el riesgo de ser rechazadas entre las 21 y 22 horas.

Estos hallazgos contrastan con los del centro de atención de Durango, lo cual se explica por la capacidad diferenciada entre ambos centros. Gómez Palacio tiene la mitad de las líneas telefónicas disponibles por hora que Durango, aunque solo recibe 17% menos llamadas. Para garantizar la seguridad y oportunidad del servicio en la región de La Laguna, el PE debe plantearse la necesidad de aumentar su capacidad de respuesta en este centro de atención.

El PE debe configurar estrategias de capacitación y manejo del estrés para su personal a fin de asegurar la efectividad y calidad del servicio. Esto implica, al menos, 2 vertientes: la capacitación y especialización, y manejo del estrés de todo el personal.

En cuanto a este asunto, no se encontró evidencia sobre capacitaciones en conocimiento, habilidades y calidad en el servicio que haya recibido el personal del PE, ni sobre la previsión de esquemas de autocuidado para mantener su salud mental a pesar de que el modelo de atención del PE hace que su personal esté expuesto regularmente a circunstancias de estrés, crisis, enojo y otras alteraciones emocionales.

Si el PE prioriza la mejora del servicio que entrega, es indispensable monitorear indicadores de disponibilidad, eficiencia y calidad del servicio. La documentación del PE incluye indicadores para monitorear y evaluar al programa, pero solo miden el avance de acciones intrínsecas a la implementación del PE o el progreso de la programación y no el desempeño de la intervención.

De forma general, el desempeño de los centros de atención telefónica puede medirse en 3 dimensiones: disponibilidad, eficiencia y calidad. Cada dimensión tiene indicadores específicos para monitorear y evaluar todas las partes del servicio (ver Tabla 3).

Conclusiones y valoración final

La evaluación específica del PE se enfoca en los elementos organizacionales, operativos y técnicos que pueden limitar el logro de sus resultados y señala el tamaño de su desafío para garantizar la calidad, eficacia, seguridad y suficiencia del servicio que entrega.

A lo largo del texto, la evaluación insiste que, a pesar de cubrir una brecha de demanda de la población, la enorme variedad de asuntos que atiende actualmente el PE se contrapone con el diseño y justificación de la intervención, añade complejidad a la operación, impone presión sobre sus recursos y restringe la oportunidad para atender todas llamadas con el mismo nivel de servicio.

Las debilidades del PE se vinculan con el alcance de su documentación sobre coordinación interinstitucional y protocolos de atención, estrategias de capacitación y cuidado de su personal, caracterización y estimación de la demanda del servicio y mecanismos e instrumentos de medición del desempeño. Mientras que las fortalezas de la intervención se refieren la sistematización de sus registros de atención y al compromiso e involucramiento profundo de sus funcionarias.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

Como alternativas de mejora, la evaluación recomienda, de inicio, modificar el alcance de la atención de la intervención de acuerdo con sus capacidades, objetivos y prioridades. La elección de qué ruta seguir es exclusiva del gobierno y las responsables del PE. La evaluación solo es un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas que documenta los retos y oportunidades del PE sobre su organización y operación para alcanzar los resultados.

Independientemente de que tan amplia sea la atención del PE en cuanto al tipo de situaciones que reciba, para mejorar el programa se deben configurar mecanismos de coordinación formales con el NE911 y otras instancias externas, diseñar e implementar protocolos de atención exhaustivos, desarrollar una agenda de capacitación continua y estrategias de manejo del estrés para su personal, definir instrumentos y métodos de medición del desempeño y calcular sus requerimientos financieros.

Contenido

Resumen ejecutivo	5
Introducción.....	11
Descripción de la intervención	12
I. Organización del Programa Esmeralda.....	13
II. Recursos del Programa Esmeralda	26
III. Indicadores del Programa Esmeralda	45
Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.....	48
Propuesta de recomendaciones y observaciones	50
Conclusiones y valoración final	53
Referencias	54
Ficha de la evaluación.....	56
Anexos	58
1. Procesos clave de la operación del PE.....	58
2. Registro de los motivos de las llamadas recibidas por el PE	61
3. Mapas de calor de las llamadas recibidas por el PE según motivos seleccionados.....	62
4. Promedio de llamadas diarias por colonia recibidas por el PE en municipios seleccionados.....	65
5. Estimación de la intensidad del tráfico telefónico, probabilidad de bloqueo y operadoras necesarias del PE.....	67

Siglas y acrónimos

CALLE	Centros de Atención de Llamadas de Emergencias
C5	Centro de Coordinación, Control, Comando, Comunicación y Computo
Inevap	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
NE911	Número de emergencias 911
PE	Programa Esmeralda
POA	Programa Operativo Anual
SSP	Secretaría de Seguridad Pública del estado de Durango

Glosario

Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Hallazgos	Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos que pueden ser fortalezas, oportunidades, debilidades y/o amenazas.
Indicadores	Expresión cuantitativa o cualitativa que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, tales como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas y reflejar el resultado o cambios en las condiciones de vida de la población o grupo de enfoque atendido, derivados de la implementación de una intervención pública.
Propuesta de recomendaciones y observaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos identificados en evaluaciones, cuyo propósito es contribuir a la mejora.

Introducción

En 2006, la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Durango (SSP) creó el Programa Esmeralda (PE) para atender casos de violencia familiar y contra las mujeres mediante la asesoría psicológica, legal y en trabajo social vía telefónica como complemento del servicio del número de emergencias 911 (NE911).

Con el tiempo, el PE fue ampliando el alcance de su atención, no solo en términos de cobertura geográfica, sino también por el número de situaciones que atiende. De forma paulatina, pero drástica, el PE pasó de un servicio enfocado en casos de violencia familiar y de género —lo cual está suficientemente justificado por la magnitud y consecuencias de este problema público—, a un servicio de atención ciudadana que recibe consultas y reportes de la población, y de asesoría a personas en crisis desde casos de cualquier tipo de hasta contención de intentos suicidas.

En este sentido, durante los últimos años el PE se ha convertido en una extensión local del NE911 que descarga las llamadas que no son de emergencias de este servicio o que amplía la atención mediante la asesoría especializada.

Junto con la atención telefónica, el PE ofrece el rescate de las personas en situaciones de violencia extrema mediante una unidad móvil y el seguimiento de los casos que atiende hasta que estos se resuelven judicialmente o por decisión de las personas atendidas.

Como parte de las atribuciones del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) y en función de las necesidades de información de la SSP, se eligió el PE como objeto de evaluación para valorar la calidad, suficiencia y resultados de los procesos y protocolos de la intervención para alcanzar sus objetivos.

Las hipótesis que guían esta evaluación se refieren a la pertinencia del diseño documental del PE para garantizar la seguridad del servicio, a la capacidad y requerimientos de la intervención para cubrir su demanda y a la calidad de los instrumentos de medición del desempeño para monitorear el logro de sus resultados.

A través de la interpretación de la información disponible, la evaluación emite juicios valorativos y propone vías de mejora de los resultados. En particular, el equipo evaluador analizó documentación normativa y registros administrativos del programa y entrevistó a sus responsables. Los hallazgos de este informe de evaluación se sustentan en estas 2 fuentes, así como en la evidencia relacionada con el logro de sus objetivos y referentes de buenas prácticas. Al final, la evaluación ofrece alternativas para aumentar la capacidad del programa de entregar un servicio seguro, suficiente y de calidad.

Descripción de la intervención

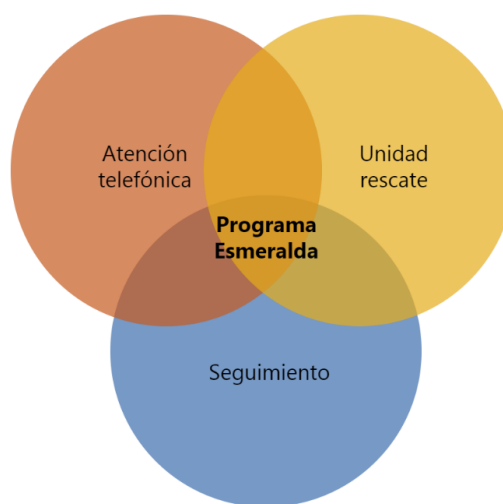
El Programa Esmeralda (PE) es una iniciativa estatal de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) que nace en 2006 como respuesta del gobierno para atender casos de violencia contra las mujeres vía telefónica. El modelo del PE complementa la atención del número de emergencias 911 (NE911) con la asesoría y acompañamiento legal, psicológico y social.

De inicio, el PE se concentró en atender casos de violencia familiar y de género. Hoy en día, atiende cualquier tipo de violencia, intentos de suicidio, crisis emocionales, personas no localizadas e incluso ofrece orientación ciudadana. Además, ha ampliado su cobertura del municipio capital a otros 23 municipios, principalmente Gómez Palacio y Lerdo.

La atención del PE comienza cuando el NE911 transfiere una llamada al programa porque considera que requiere atención adicional al servicio de emergencias. El PE recibe estas llamadas y las asigna a sus operadoras para brindarles asesoría telefónica o canalizarlas hacia otras instancias de apoyo según el caso.

Asimismo, cuando las operadoras del PE identifican que la vida de quien llama está en riesgo, el programa puede enviar una unidad de rescate para separar a las personas en situación de violencia del entorno de agresión. Esta acción es adicional al trabajo de las corporaciones de seguridad pública y de atención médica que acuden al llamado de emergencia.

Figura 1.
Componentes del PE



Fuente: Inevap a partir de registros administrativos del PE.

De esta manera, junto con la asesoría telefónica especializada y el rescate de las personas en situaciones de violencia extrema, el PE da seguimiento a los casos que atiende hasta que estos se resuelven judicialmente o por decisión de las personas atendidas.

En cuanto al financiamiento, el PE no cuenta con una asignación presupuestal propia, sus recursos provienen de la Subsecretaría de Prevención Social y Participación Ciudadana de la SSP quién es la unidad administrativa responsable de la intervención.

A pesar de que el PE tiene más de una década en operación, su documentación es incipiente, pues el diseño de la intervención, es decir, su diagnóstico, objetivos, componentes, protocolos y procesos, recién han sido documentados el mismo año de esta evaluación. En este sentido, el objetivo del PE se lee: «proporcionar a las personas herramientas integrales de acompañamiento terapéutico, orientación y apoyo especializado en caso de que vivan una situación de violencia».

I. Organización del Programa Esmeralda

1. ¿Cuáles son los procesos clave de la operación PE?

El mismo año de esta evaluación, el PE documentó su diagnóstico, objetivos, componentes, protocolos y procesos, lo cual es un primer paso del programa para mejorar su implementación.

El único documento que incluye información para guiar la operación del PE expone 7 procesos, pero solo 3 se relacionan con los componentes del programa: atención telefónica, seguimiento y rescate de la unidad. El resto, se refiere a actividades paralelas a la operación como la capacitación del personal y modernización del equipo y herramientas tecnológicas; y a funciones adicionales del PE, como campañas y pláticas en contra de la violencia. Fuera de este documento, el PE carece de manuales de operación y documentos normativos; además, los procesos y protocolos incluidos son poco detallados.

La atención del PE comienza cuando los operadores del NE911 transfieren una llamada al programa, porque consideran que requiere atención adicional al servicio de emergencias². Las operadoras del PE reciben estas llamadas con la información sobre su ubicación y motivo original. Luego, brindan la atención especializada que puede ser legal, psicológica o en trabajo social según sea el caso. Cuando se identifican situaciones de violencia extrema durante la llamada, las operadoras del PE valoran el envío de la unidad de rescate del programa para separar a las personas del entorno de agresión y salvaguardar su integridad física. Finalmente, si quien llama otorga su consentimiento, el PE puede canalizar a las personas hacia otras instancias gubernamentales para que reciban atención presencial y también puede hacer el seguimiento de los casos hasta que se resuelvan judicialmente o los llamantes decidan. El Anexo 1 ilustra los procesos clave de la operación del PE.

Derivado de la gran cantidad de situaciones que el PE puede atender y la heterogeneidad de los casos específicos, el párrafo anterior es un resumen de los procesos clave de la operación del programa que no alcanza a describir todas las variantes que suceden durante la implementación.

En este sentido, uno de los factores que obstaculiza la operación del PE ocurre en la transferencia de las llamadas. Si bien, el diseño inicial de la intervención tenía un enfoque hacia la violencia de género, ahora se ha ampliado hasta recibir situaciones muy variadas, desde incidentes de violencia hasta reportes de robo o de servicios públicos. El PE no tiene control sobre las llamadas que el NE911 le transfiere, puesto que no existen criterios documentados al respecto.

² La siguiente pregunta de evaluación aborda en detalle la transferencia de llamadas del NE911 al PE.

De acuerdo con las responsables del PE, la ampliación de las atribuciones del programa se debe a la demanda de la población. El NE911 no entrega asesoría, sino que responde por los incidentes de emergencia³. El PE se ha convertido en la opción del gobierno para cubrir la necesidad de las personas de recibir atención especializada y orientación general.

La mayor apertura del PE sucedió a partir del 2016, cuando de un servicio de asesoría telefónica enfocado en casos de violencia familiar y de género, se transformó paulatinamente en un centro de atención de personas en crisis y de orientación del gobierno estatal. En este sentido, se puede entender al PE como una extensión local del NE911 que descarga las llamadas que no son de emergencia de este servicio o que amplía la atención mediante la asesoría especializada.

El alcance de esta evaluación no es determinar la pertinencia del PE, pero sí su capacidad para alcanzar sus objetivos. Mientras mayor sea el alcance de la intervención, la posibilidad de atender con calidad y oportunidad todas las situaciones que lleguen al PE será menor.

Puesto que el PE pretende atender diversos problemas públicos de distinta complejidad que requieren de intervenciones específicas y con alto grado de especialización —como la violencia familiar y de género, suicidios o personas no localizadas, etc.—, se corre el riesgo de que los esfuerzos del gobierno se desvanezcan y su contribución a resolver cualquier situación sea cada vez más pequeña, sobre todo si no se consideran las limitantes técnicas y materiales del programa.

No obstante, también se reconocen buenas prácticas en la operación del PE. Principalmente gracias a la experiencia acumulada de las operadoras telefónicas del programa quienes, por ejemplo, han aprendido a transferir las llamadas internamente para que sean atendidas por la persona con más conocimiento en cierto tipo de casos. Esto es muestra de la cohesión entre las funcionarias y de su compromiso para entregar el servicio más acertado según las necesidades de quien se comunica al PE; sin embargo, también evidencia que la atención de numerosas situaciones tan diferentes añade complejidad a la operación.

Por otro lado, para que el servicio del PE sea efectivo, su implementación requiere de coordinación con otras entidades del gobierno incluso antes y después de la atención telefónica.

En primer lugar, la coordinación del PE con el NE911 es necesaria para la transferencia de llamadas. Además de la ausencia de criterios documentados para pasar las llamadas de un servicio a otro, los mecanismos de coordinación y cooperación entre ambos no se han establecido formalmente. Dichos mecanismos deben considerar el traspaso de llamadas,

³ La operación del NE911 se enmarca por la [Norma Técnica para la Estandarización de los Servicios de Llamadas de Emergencia a través del Número Único Armonizado 9-1-1 \(nueve, uno, uno\)](#). El [Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia](#) define las situaciones que el NE911 atiende.

pero también la manera en que el PE se entere del avance de la atención de las corporaciones de seguridad pública y de los servicios médicos de emergencias si el caso lo requiere.

Cuando el PE canaliza a las personas hacia otras instancias públicas para atender sus casos presencialmente, como la Fiscalía General del Estado, el Centro de Justicia para las Mujeres o el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, la coordinación del programa con estas instancias es informal y se sostiene en la relación personal de los funcionarios.

Aunque en la documentación del PE se menciona una Red de Apoyo Interinstitucional para la canalización y seguimiento de los casos del programa⁴, no se documentó evidencia de su conformación, mecanismos de operación ni roles y responsabilidades de cada instancia, además incorpora a dependencias del nivel federal. Según las responsables del PE, a pesar de no tener un marco de colaboración formal, esta red trabaja localmente porque los funcionarios se conocen entre sí y saben qué procesos seguir.

Más allá de los límites jurídico-administrativos de las entidades gubernamentales involucradas, la coordinación es esencial para que el PE tenga resultados. La implementación del programa es frágil si se apoya en las relaciones personales de los funcionarios y no en un cuadro de coordinación y cooperación interinstitucional que defina los roles, responsabilidades y alcances de cada instancia. Esto es aún más importante cuando las intervenciones públicas —como el PE— atienden situaciones muy variadas y de distinta complejidad (ver Cuadro 1).

Cuadro 1.
Sobre la coordinación interinstitucional

A medida que las responsabilidades del gobierno aumentan en volumen y complejidad, la coordinación adquiere más importancia dentro de la acción pública para alcanzar resultados.

Hoy en día, la complejidad de los problemas que enfrentan las sociedades y gobiernos es doble; por un lado, sus causas son variadas, interdependientes y no lineales; por otro, para resolverlos, se requiere de coordinación y capacidades de gestión y experiencia especializadas. La solución de este tipo de problemas sobrepasa entonces las fronteras funcionales de las entidades públicas y exige la participación de múltiples dependencias y niveles de gobierno.

La falta de coordinación tiene consecuencias negativas sobre los resultados de las intervenciones gubernamentales, principalmente por la toma de decisiones pobre o equivocadamente informada, los obstáculos en la implementación debido a inconsistencias sobre la legalidad, costo y alineación de las intervenciones, la probable duplicación de esfuerzos para solucionar un mismo problema y la brecha de calidad, oportunidad y eficacia en los servicios que reciben los ciudadanos (Beschel et al., 2018).

⁴ Según los documentos del PE, la Red de Apoyo Interinstitucional se conforma por la Fiscalía General de la República, Tribunal Superior de Justicia, Congreso del Estado, Secretaría General de Gobierno, DIF Estatal, Fiscalía General del Estado a través del centro de Justicia para las Mujeres, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud.

Para aumentar el nivel de coordinación entre el gobierno, la formalización de mecanismos interinstitucionales no basta, también es necesario considerar su relación con la estructura de la administración y el entorno político, así como las prácticas al interior del gobierno (Beschel et al., 2018).

La fragmentación orgánica y política del gobierno, el estilo de liderazgo y la visión futura de la administración influyen en la coordinación. Igualmente, las estructuras formales de coordinación horizontal y vertical como comisiones, centros de gobierno, consejos, convenios, etc., son importantes para el flujo de información y el soporte técnico en la toma de decisiones. Finalmente, las prácticas de presupuestación, transparencia, sistemas de información, monitoreo y evaluación, las redes entre funcionarios, capacitación y comunicación determinan el nivel de coordinación que es posible alcanzar (ver Figura 2).

Figura 2.
Coordinación en el gobierno: un mapa conceptual

Ambiente general			
Factores políticos y constitucionales <ul style="list-style-type: none"> Estructura y fragmentación del gobierno Gobierno de partido único vs. multipartidista Coalición vs. gobiernos unificados Gabinete vs. sistemas presidenciales Composición de partidos políticos a nivel nacional y subnacional 		Factores sociales y culturales <ul style="list-style-type: none"> Estilo de liderazgo (consensual vs. jerárquico) Legitimidad, valores y visión Sombra del futuro (interacción continua vs. interacción única) 	
	Todo el gobierno (el enfoque prioritario es la coordinación de políticas públicas)	Mecanismos interinstitucionales bilaterales y multilaterales (el enfoque prioritario es la coordinación operativa)	Mecanismos de coordinación con los gobiernos subnacionales (el enfoque primario es la coordinación tanto de políticas públicas como operativa)
Mecanismos de coordinación formales	<ul style="list-style-type: none"> Gabinete Comisiones Agencias centrales Unidades de implementación Paneles de expertos y asesores 	<ul style="list-style-type: none"> Grupos de trabajo interinstitucionales formales e informales Enlaces y puntos de contacto dedicados Protocolos de comunicación y transferencia de información (del nivel operativo) establecidos 	<ul style="list-style-type: none"> Política fiscal que incluye impuestos, subsidios y transferencias (condicionadas o no) Prácticas regulatorias y definición de estándares Consejos intergubernamentales Asociaciones nacionales y regionales
Prácticas que influyen la coordinación	<ul style="list-style-type: none"> Proceso presupuestal Sistemas de monitoreo y evaluación del gobierno Sistemas informáticos Transparencia 	<ul style="list-style-type: none"> Reorganizaciones Rotación de personal Listas de distribución conjunta, conferencias y retiros Formación combinada y desarrollo del personal Redes y asociaciones profesionales Medios de comunicación y redes sociales 	<ul style="list-style-type: none"> Negociación legislativa Ejercicios conjuntos de formación y preparación Uso de propiedades, instalaciones y equipos Servicios de asesoramiento y consejería Mensajería conjunta

Fuente: Beschel et al., 2018. Adaptado por Inevap. Traducción libre.

Con todo, el ánimo es transitar hacia una acción gubernamental amplia que involucre más actores, pero bien focalizada y coordinada para resolver los problemas de creciente complejidad. Esto solamente se puede alcanzar mediante la definición de liderazgos, objetivos y metas sólidas, monitoreo sistemático, construcción de capacidad institucional, incentivos para comprometer la coordinación y transparencia y tecnología para el traspaso de información (Beschel et al., 2018).

2. ¿El PE establece protocolos específicos para cada proceso del servicio?

En los servicios de atención telefónica, los protocolos son particularmente importantes, sobre todo cuando se reciben llamadas de personas en crisis o en situaciones de violencia. La redacción de tales protocolos debe cubrir todos los pasos de la atención y anticipar las posibles variaciones e incidentes que sucedan en esta. La idea de contar con protocolos no es el cumplimiento de un requisito más, sino asegurar la calidad y pertinencia de la atención.

El PE documenta algunos de los protocolos necesarios para su operación como: la actuación de los elementos de la policía estatal de la unidad de rescate, la atención telefónica, la atención en sitio, para la localización de personas desaparecidas y en casos de ideación o intento suicida. Estos protocolos son un avance del PE, pero solo cubren algunos de los pasos de la implementación y son poco detallados para guiar la actuación de las funcionarias.

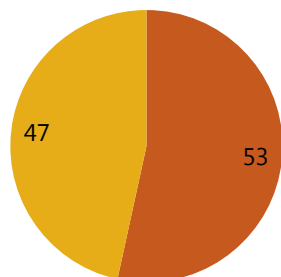
En particular, se espera que los protocolos de operación del PE cubran, al menos, la recepción, distribución, contestación, procesamiento, transferencia, documentación y seguimiento de las llamadas, así como el despacho y atención de la unidad de rescate y el manejo de las llamadas no convencionales⁵.

Recibir las llamadas

La comunicación de la población con el PE es indirecta, el NE911 es quien recibe las llamadas y las transfiere al PE. La decisión sobre qué llamadas pasar y en qué momento es del NE911, para lo cual no existen protocolos ni criterios documentados.

Gráfica 1.
Llamadas transferidas del NE911 al PE, enero-agosto 2020
Porcentaje

■ No transferida ■ Transferida



Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.

La documentación normativa del NE911 define el alcance de este servicio y los incidentes que atiende, esto se ha utilizado como referencia para transferir las llamadas hacia el PE. En otras palabras, el NE911 no está diseñado para entregar asesoría especializada y orientación, por lo que este tipo de llamadas que no son de emergencia y por violencia se pasan al PE.

Los registros de las llamadas del NE911 y el PE para el 2020 indican que 47% de las llamadas que llegaron al primer servicio

⁵ Una buena referencia sobre protocolos de operación de los números de emergencia es el [Estándar para el procesamiento de llamadas del 911](#) de EE.UU.

hasta agosto de este año, se transfirieron al PE (ver Gráfica 1). Además, se observa que el PE atiende casi cualquier tipo de situación —se documentan 126 motivos distintos de las llamadas (ver Gráfica 10 y Anexo 2)—. Aunque el PE se diseñó para atender exclusivamente casos de violencia familiar y de género, este hallazgo coincide con la apertura del programa que fue sumando responsabilidades con el tiempo motivado por la demanda de la población y la brecha de atención identificada por el gobierno.

Distribuir las llamadas

La documentación del PE no incluye protocolos para distribuir las llamadas entre las operadoras del programa. En la práctica, una vez que el NE911 transfiere una llamada al PE, esta se dirige hacia la primera operadora disponible aleatoriamente.

La distribución aleatoria de llamadas es una buena opción cuando los servicios de atención telefónica atienden situaciones con características similares o cuyos protocolos de atención están exhaustivamente establecidos —como sucede en el NE911—, contrariamente al PE que recibe llamadas de diferentes asuntos con urgencia y requerimientos de atención distintos uno de otro y sin protocolos definidos.

En este caso, sería irresponsable exigir que las operadoras del PE resuelvan cualquier tipo de problema, la asignación de las llamadas debe considerar la experiencia y capacitación de las operadoras sobre ciertos asuntos para entregar el servicio más acertado. Otra opción es limitar el alcance de la atención del PE hacia situaciones específicas como al inicio de la intervención.

Internamente, las operadoras del PE transfieren las llamadas entre ellas hacia quien consideran está más capacitada en ciertas situaciones. Por ejemplo, según las operadoras del PE, hay casos en que las llamadas son por consultas jurídicas y quienes las contestan es una psicóloga, dichas llamadas se transfieren hacia las abogadas en turno.

Contestar las llamadas

Los protocolos para contestar las llamadas definen, en primer lugar, el tiempo de espera y la duración prevista de la comunicación. El PE tampoco tiene protocolos para estos temas.

En la implementación del PE, las operadoras intentan contestar las llamadas en cuanto se transfieren por el NE911, pero no se anticipa qué sucede cuando todas las líneas telefónicas de atención estén ocupadas y cuál es el tiempo de espera aceptable para tomar la llamada⁶.

⁶ En México, la [Norma Técnica para la Estandarización de los Servicios de Llamadas de Emergencia a través del Número Único Armonizado 9-1-1 \(nueve, uno, uno\)](#) considera que el tiempo de espera para contestar una llamada del NE911 no debe superar los 20 segundos. En EE.UU. el [Estándar para](#)

La amplia variedad de situaciones que atiende el PE dificulta la definición de un tiempo tolerado de espera único, lo cual pasa por valorar la importancia y urgencia de los asuntos que se reciben. Naturalmente, no será el mismo tiempo aceptable en casos de violencia o intentos de suicidio que en riñas vecinales, por mencionar un ejemplo. Si el PE ha decidido atender una enorme variedad de asuntos, ha asumido esta complicación y en consecuencia debe realizar todo lo necesario para dar la misma calidad del servicio a todas las llamadas.

La definición de una duración prevista de la comunicación enfrenta las mismas dificultades que el tiempo de espera para contestar, pues también tienen que considerarse la heterogeneidad de las situaciones susceptibles de atención.

Adicionalmente, se espera que los protocolos de contestación de las llamadas incluyan criterios de prioridad para responder. Según las responsables del PE, cuando las operadoras llegan a tener varias llamadas en espera, los criterios que utilizan para elegir qué llamada contestar primero son de acuerdo con su propio juicio sobre el valor y urgencia de las situaciones que visualizan en el motivo de las llamadas. En ausencia de criterios establecidos, se pone en riesgo la oportunidad del servicio, pues habría llamadas que estando en espera corten la comunicación y no reciban atención o llamadas urgentes que no puedan ser atendidas a tiempo.

Sobre el lenguaje requerido durante las llamadas, el PE aconseja que «se debe dirigir a la usuaria(o) con lenguaje claro, preciso, equitativo, fluido sin utilizar lenguaje sexista, palabras obscenas, diminutivos, modismos, muletillas y términos técnicos». Este enunciado es muy general, pues no explica cómo deben expresarse las operadoras del programa al recibir y despedir las llamadas y durante la atención según cada situación, ni cómo ofrecer el seguimiento de los casos y el rescate de la unidad. Este aspecto puede corregirse si se desarrollan guiones de comunicación para las operadoras del PE que definan los diálogos previstos durante cada llamada y distingan entre tipos de atención; con ello, se estandarizaría la comunicación y el programa aumentaría la pertinencia y calidad de su servicio.

Procesar las llamadas

Cuando las operadoras del PE reciben una llamada del NE911, visualizan su ubicación, motivo y número telefónico.

El tipo de atención que se espera del PE hace que sea necesario contar con protocolos para que las operadoras reconozcan los riesgos potenciales de quien llama. Sobre todo, en casos

[el procesamiento de llamadas del 911](#) indica que el 90% de las llamadas del NE911 deben responderse en 15 segundos o menos.

de violencia familiar o de género, donde la integridad física de las personas puede estar comprometida.

Además, las operadoras del PE identifican el motivo de la llamada que registró el NE911, pero desconocen por qué se la transfirió, esto también revela la débil coordinación entre ambos servicios.

Otra parte del procesamiento de las llamadas son los protocolos de la asesoría telefónica del PE. La documentación del PE incluye protocolos para atender casos de violencia e intentos de suicidios, pero estos son muy superficiales⁷.

Cada una de las situaciones que recibe el PE requiere de atención diferenciada. La forma en que las operadoras entregan la asesoría en casos de violencia de género es completamente distinta a la necesaria en intentos de suicidio o personas no localizadas. Si se espera que el PE atienda todas las situaciones que hasta ahora, es necesario construir protocolos diferenciados para entregar la asesoría según el tipo de llamada, a pesar de las dificultades que esto suponga para el diseño de la intervención y la capacitación de las operadoras. Nuevamente, el PE tiene la opción de especializarse en algún tema según sus prioridades, como sucedió en su origen.

Adicionalmente, el PE ha adquirido otra faceta como centro de atención ciudadana, ya que también recibe consultas y reportes de la población. El PE no está diseñado para atender este tipo de llamadas, hasta ahora las ha recibido porque no existe otra opción de respuesta. Hacia adelante, si el PE prioriza la calidad, eficiencia y eficacia del servicio, debe decidir si amplía sus capacidades técnicas, operativas y materiales para atender cualquier situación, si continúa atendiendo las de personas en situaciones de crisis o si se concentra en aquellas que justificaron su creación.

En todo caso, dada la operación actual del PE parece que se ha convertido en una válvula de escape para la demanda del NE911 cuando las llamadas no son de emergencia. El problema central en este asunto es que el PE no tiene el diseño ni la capacidad técnica para atenderlas, lo cual afecta el nivel de servicio que puede entregar, impone presión sobre sus recursos y restringe la oportunidad para atender otras llamadas más vinculadas con su propósito inicial.

Antes de pasar al siguiente punto de análisis en la evaluación, conviene anotar que, en ciertos pasos y casos, el servicio del PE debe ser enteramente personalizado. Este modelo se vincula con el paradigma del estado relacional; en el cual, los problemas de gran

⁷ En el protocolo de atención telefónica de casos de violencia, el PE hace referencia al Estándar de Competencia EC0029 Asistencia vía telefónica a víctimas y personas en situación de violencia de género; sin embargo, este estándar de competencia está desactualizado ya que fue sustituido por el [EC0497 Orientación telefónica a mujeres y víctimas de la violencia basada en el género](#).

complejidad —como la violencia familiar y de género, suicidios, adicciones, etc.— pueden ser atacados más efectivamente con intervenciones que establecen relaciones entre el gobierno y los ciudadanos a través de profesionales para generar soluciones individualizadas y creativas (Muir & Parker, 2014).

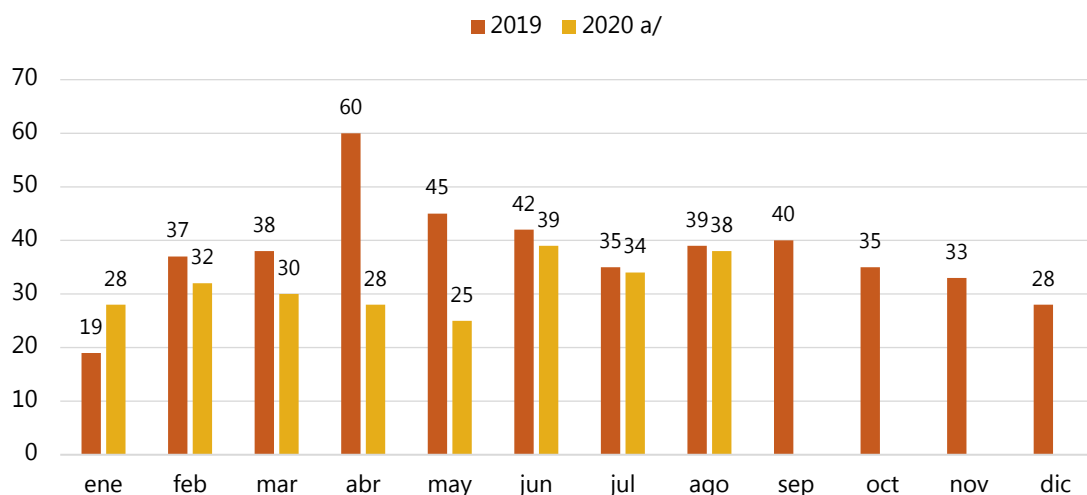
Despachar las unidades de rescate

Según el diseño de la intervención, el rescate de la unidad del PE es otro componente del programa que se activa en casos de violencia extrema. La unidad de rescate consiste en un vehículo que se traslada hacia el sitio del incidente con dos agentes de la policía estatal y funcionarias del PE.

La documentación del PE enuncia algunos criterios para el despacho de las unidades de rescate, pero estos son poco específicos e incluso, no definen los casos en que la unidad de rescate puede intervenir ni su cobertura.

La información proporcionada para la evaluación indica que la unidad de rescate intervino en 705 casos desde el 2019 hasta agosto del 2020 (ver Gráfica 2). Durante el mismo periodo, más del 94% de los desplazamientos de la unidad de rescate sucedieron en el municipio de Durango y el resto en Gómez Palacio. En términos individuales, las personas beneficiadas por este servicio suman 1,199, la mayoría del sexo femenino (62%). Finalmente, de acuerdo con los motivos de intervención de la unidad de rescate del PE, los casos de omisión de cuidados a menores y violencia familiar representan más del 55% de los desplazamientos durante el 2019 hasta agosto del 2020.

Gráfica 2.
Desplazamientos de la unidad de rescate del PE, 2019-agosto 2020
Desplazamientos



a/ Datos a agosto de 2020.

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.

Aunque la intervención de la unidad de rescate es adicional al de las corporaciones de seguridad pública y servicios médicos de urgencia enviados por el NE911, es importante que el PE defina tiempos mínimos para llegar al sitio de rescate de acuerdo con la distancia, especialmente porque el objetivo de las unidades de rescate es salvar la vida de las personas en situación de violencia⁸.

Transferir las llamadas:

El PE puede transferir a las personas que llaman hacia otras instancias gubernamentales para que sus casos sean atendidos presencialmente. En este aspecto, la transferencia de las personas es a juicio de las operadoras del programa puesto que no hay criterios sobre cuándo, cómo y hacia dónde canalizar a las personas, en qué situaciones el PE debe dar seguimiento ni cuando termina la atención del PE.

A pesar de que la documentación del PE indica la existencia de una Red de Apoyo Interinstitucional —que se supone es la vía para transferir los casos del PE hacia servicios especializados—, esta red no está formalizada y la relación del PE con instancias externas se sostiene en la relación personal de los funcionarios.

Los datos del PE muestran que durante el 2019 se vincularon 569 casos hacia otras instituciones, predominantemente hacia la Cruz Roja.

Manejar las llamadas no convencionales

Para el PE, el riesgo de recibir llamadas no convencionales es menor pues se prevé que el NE911 filtre tales llamadas. Aun con ello, el PE no está preparado para manejar llamadas que no son de emergencia o asesoría, en silencio, no intencionales o de broma.

Por otro lado, un escenario que sí debería anticipar el PE es el abandono o desconexión de las llamadas. Si el PE se interesa por garantizar el servicio, es necesario contar con protocolos para recuperar la comunicación en estos casos o buscar alternativas de atención.

⁸ Según la documentación normativa, el tiempo de respuesta para atender un incidente por el NE911 en México no debe superar los 9 minutos (Segob, 2014). Para los servicios de emergencias médicas, es comúnmente aceptada la meta de atención del incidente en 8 minutos o menos (Nogueira et al., 2016 y Pons & Markovchick, 2002). En los Estados Unidos, un estudio del Departamento de Justicia calculó los tiempos de respuesta de la policía para atender situaciones de violencia doméstica del 2006 al 2015 donde encontró que casi 2 terceras partes de las llamadas fueron atendidas hasta en 10 minutos (Reaves, 2017).

Documentar las llamadas

Todas las llamadas que recibe el PE se identifican con un folio e incluyen información básica del llamante como ubicación, motivo y número telefónico. Esta información se transfiere al PE junto con la comunicación gracias al sistema informático de gestión del NE911 y el PE.

De forma paralela, el PE construye una base de datos donde registra cada llamada con los datos transferidos, especifica si esta fue atendida y agrega algunos comentarios de las operadoras.

Para cada llamada que entra al PE, las operadoras realizan un «Informe de Retroalimentación» donde registran los datos básicos de quien llama: edad, género, estado civil, si habla alguna lengua indígena, dirección y actividad laboral. El mismo documento incluye el motivo de la llamada, si la persona está recibiendo violencia, de qué tipo y en dónde, cuál es su relación con el agresor y qué tipo de agresión recibe. Igualmente, el informe de retroalimentación registra hacia qué instancia se canaliza el caso, la categoría de asesoría que entrega el PE, qué operadora la atendió, si se envía la unidad de rescate o qué corporación de seguridad pública acude al sitio, cómo se enteró el usuario del servicio del PE y algunas notas adicionales.

El informe de retroalimentación es una buena práctica del PE ya que documenta las llamadas que toma y las sistematiza. La asesoría y seguimiento del programa se apoya en este documento y en las bases de datos, pero se desconoce su utilidad para caracterizar y estimar la demanda del servicio o si la información se transmite hacia otras instituciones de seguridad pública o cuando los casos se canalizan externamente⁹.

⁹ A nivel nacional, la [Evaluación a los Centros de Atención de Llamadas de Emergencias \(CALLE\) y propuestas para mejorar su servicio](#) de la organización [Causa en Común](#) observó deficiencias en los mecanismos para compartir información entre dependencias de seguridad pública del gobierno y su uso para generar políticas públicas o apoyar la operación policial.

Aunque los beneficios de compartir información entre las agencias del gobierno se extienden desde su interior hasta los ciudadanos, pues mejora la toma de decisiones, aumenta la eficiencia, crea oportunidades de colaboración, incrementa el nivel de confianza, permite desarrollar mejores servicios adaptados a las necesidades de la población y fomenta la transparencia e innovación (NAO, 2019). El traspaso de información al interior del gobierno enfrenta retos técnicos, sobre la estandarización y seguridad del intercambio de datos; económicos, en cuanto a la disponibilidad y funcionamiento de los sistemas de datos y la capacidad presupuestaria y; de gobernanza, sobre la coordinación y las decisiones de quien, qué, dónde, cuándo, por qué y cómo compartir información (Voss & Anderson, 2019 y Voss, 2019).

Una referencia sobre la transferencia de información de los servicios de emergencia hacia otras instituciones gubernamentales y el exterior es el [Plan estratégico para compartir datos e información del 911 de los Estados Unidos](#), que explica los objetivos, metas y rutas de implementación para avanzar hacia un sistema de información interoperable que alimente la toma de decisiones basadas

Asimismo, los desplazamientos y actividades de la unidad de rescate del PE también se documentan en 2 formatos específicos identificados con el folio de la llamada. El primero resume las razones e intervención de la unidad en el sitio e indica el procedimiento de canalización de los casos. El otro formato se denomina «Plan de atención» el cual describe la intervención de la unidad de rescate, los procesos interinstitucionales cuando se vinculan los casos hacia otras instancias externas y definen las actividades del seguimiento y cierre de la atención del PE.

El plan de atención también es una buena práctica de la operación del PE; sin embargo, sólo se realiza en los casos que interviene la unidad de rescate. Si el PE hace seguimiento de las llamadas, aunque no se movilice la unidad de rescate, conviene documentar cuáles son sus acciones y alcances previstos.

Por otro lado, el PE falta de protocolos para asegurar la confidencialidad de la información que las operadoras escuchan y registran durante las llamadas, salvo una cláusula en su contrato de trabajo. En este sentido, la confidencialidad del PE se deja a la ética de sus funcionarias.

Finalmente, el PE no documentó evidencia sobre la evaluación de la calidad del servicio que reciben sus usuarios. Este punto es difícil de medir dadas las características de la atención del programa, sobre todo en casos de violencia o personas en crisis, pero es necesario cuando se entregan asesorías o atención ciudadana.

Atención de las unidades de rescate

El PE documenta algunas directrices sobre el comportamiento esperado de los agentes de la policía estatal que conforman la unidad de rescate, pero no se especifica el tiempo previsto de permanencia en los sitios, en qué situaciones rescatar y hacia donde trasladar a las personas rescatadas, ni sobre la contención de los agresores.

En este último aspecto, se esperaría que la coordinación de la unidad de rescate del PE indicara con las corporaciones de seguridad pública se relaciona y qué le corresponde a cada instancia, puesto que el objetivo de la unidad de rescate no es detener al agresor, sino guardar a las personas en situación de violencia.

en datos. Los beneficios esperados de este plan abarcan a las personas usuarias, el número de emergencias, administradores de este servicio, las corporaciones de seguridad pública e incluso los legisladores de aquel país.

Hacer el seguimiento de las llamadas

El seguimiento es otro de los componentes del PE, sin embargo, la documentación del programa es poco clara sobre cuándo y cómo inicia y termina tal actividad ni cuáles son sus atribuciones, principalmente cuando los casos se transfieren hacia otras instancias externas.

Un avance del programa al respecto es la configuración del plan de atención que sí define las características del seguimiento, pero solo aplica cuando intervienen la unidad de rescate del PE.

Sobre el seguimiento de las llamadas, se espera que el PE especifique, al menos, cuáles son los criterios para activarlo y bajo qué métodos; además, es importante que el programa considere mecanismos para controlar a los llamantes frecuentes y dependientes del programa¹⁰.

El registro de las llamadas del PE permite identificar las veces que hubo comunicación desde el mismo número telefónico, pero esto no significa que haya sido la misma persona o caso ya que puede tratarse de un teléfono público o diferentes situaciones de la misma persona. Por ejemplo, en 2019 hubo hasta 349 llamadas del mismo número de teléfono, mientras que 12,792 llamadas salieron de un número telefónico único.

¹⁰ Aunque se desarrollan para la línea nacional estadounidense de prevención de suicidios, las [recomendaciones](#) para un seguimiento exitoso de la atención telefónica que hace la Administración de Servicios de Abusos de sustancias y Salud Mental de EE.UU. (SAMHSA, por sus siglas en inglés), pueden servir para diseñar el seguimiento del PE (SAMHSA, 2016): 1. Definir criterios de inscripción en el seguimiento de forma clara, 2. Diseñar protocolos claros para realizar el seguimiento, 3. Describir abiertamente las características del seguimiento a los participantes y ganar su consentimiento, 4. Establecer un plan de seguridad y utilizarlo para las llamadas de seguimiento, 5. Integrar completamente el programa de seguimiento en los objetivos de la institución que entrega la atención, 6. Considerar un amplio rango de métodos de seguimiento además de las llamadas telefónicas, 7. Monitorear y evaluar los principales resultados del seguimiento, 8. Establecer protocolos para lidiar con llamantes frecuentes y dependientes del programa y 9. Establecer mecanismos de coordinación con las corporaciones de seguridad pública para proteger a los participantes en riesgo inminente.

II. Recursos del Programa Esmeralda

3. ¿El PE conoce y prevé la demanda del servicio?

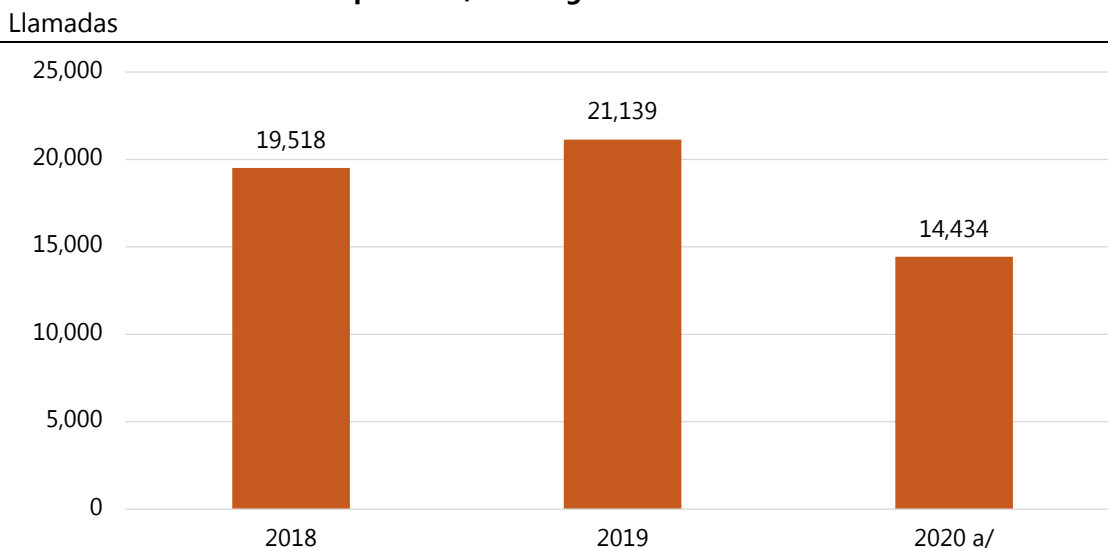
Conocer la demanda del servicio del PE es importante para determinar la capacidad y requerimientos de atención de la intervención. El PE cuenta con una base de datos que registra cada llamada que recibe con un folio de identificación asignado desde el NE911, fecha, hora, motivo, coordenadas de ubicación, número telefónico y municipio. Además, el PE añade dos campos para registrar si la llamada ha sido atendida y las observaciones adicionales de la atención.

De esta manera, se reconoce que los registros de la demanda del servicio del PE están sistematizados, actualizados y estandarizados. Sin embargo, no se encontró evidencia de que esta información se utilice para describir la demanda actual del servicio y estimar la futura junto con los requerimientos del PE para cubrirla.

Por otro lado, se desconoce si la información de las llamadas del PE se comparte con otras entidades gubernamentales, como las corporaciones de seguridad pública o las instancias de apoyo hacia donde se canalizan a las usuarias del servicio.

Desde el 2018 hasta agosto del 2020, el PE ha recibido 55,091 llamadas, que significan poco más de 20 mil llamadas anuales en promedio. Del 2018 al 2019 el PE registró un aumento de llamadas del 8.3% (ver Gráfica 3).

Gráfica 3.
Llamadas anuales recibidas por el PE, 2018-agosto 2020



^{a/} Datos a agosto de 2020.

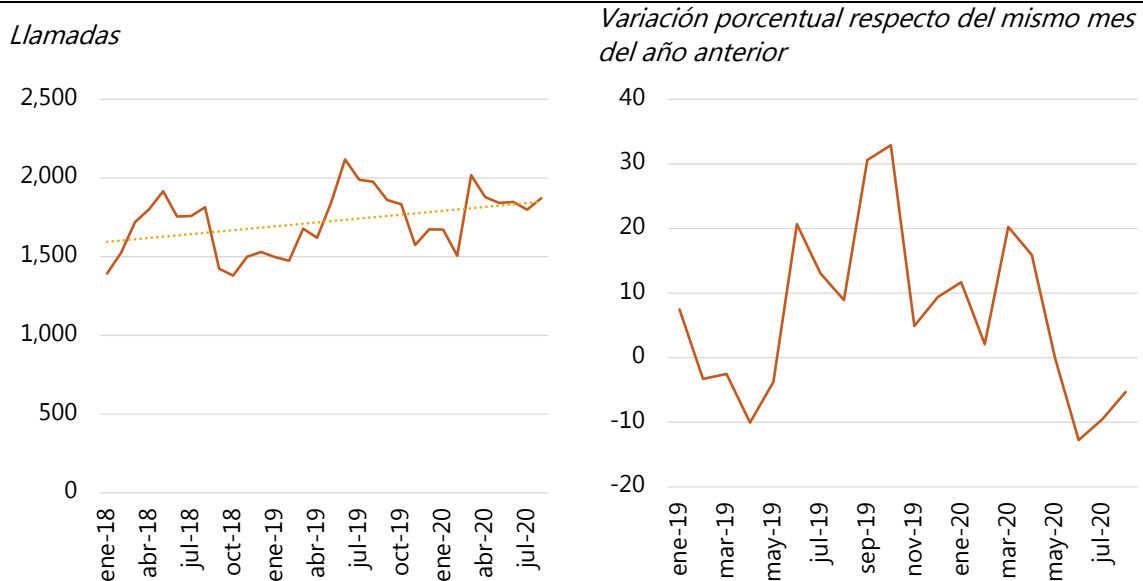
Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.

Mensualmente, el PE recibe una media más de mil 700 llamadas, sin embargo, este valor aumenta cada año pues el promedio de llamadas al mes hasta agosto de 2020 es 1,804, mientras que durante el 2019 fue de 1,762 llamadas mensuales.

El registro mensual de las llamadas muestra una ligera tendencia creciente con algunos incrementos extraordinarios, entre los cuales destacan las más de 2 mil llamadas recibidas durante julio de 2019 y marzo de 2020. En octubre de 2018, el PE recibió la menor cantidad de llamadas en un mes (1,380 llamadas) (ver Gráfica 4).

La variación mensual de las llamadas recibidas por el PE es amplia; por ejemplo, se observa que en octubre del 2019 se recibió 32.9% más llamadas que en el mismo mes del año anterior; al contrario, en junio de 2020 las llamadas fueron 12.7% menos respecto de junio de 2019 (ver Gráfica 4). Hasta el momento, la información disponible solo permite comparar los dos últimos años lo cual dificulta identificar patrones sólidos de la cantidad de llamadas que llegan al PE cada mes, conforme se acumulen más datos será posible analizar el comportamiento de la demanda del servicio con mayor detalle.

Gráfica 4.
Llamadas mensuales recibidas por el PE, 2018-agosto 2020

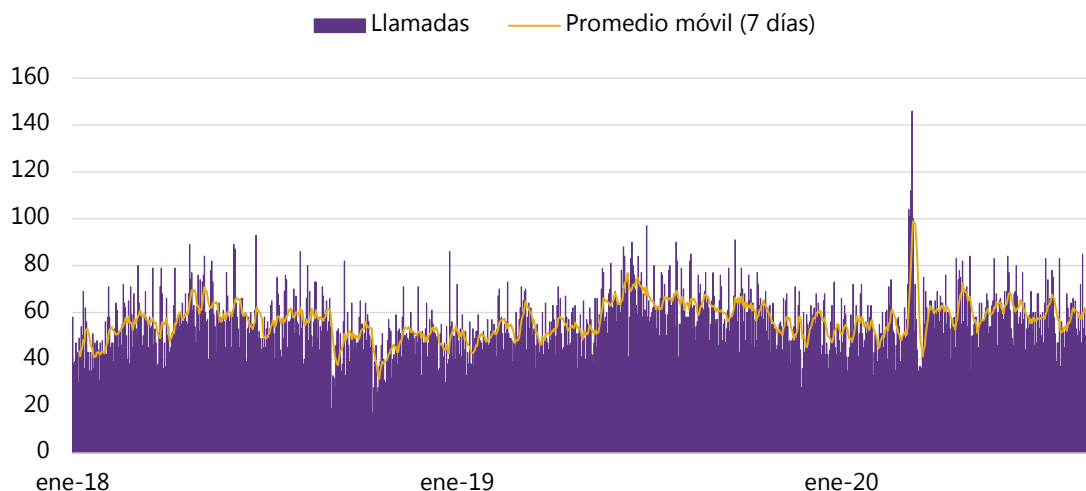


Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.

El PE recibe 57 llamadas diarias en promedio. En este caso, no se observa una tendencia de crecimiento clara, aunque llama la atención el aumento atípico de llamadas que se recibieron durante parte de la primera y segunda semana de marzo de 2020, cuando se alcanzaron las 146 llamadas en un día (ver Gráfica 5).

Gráfica 5.
Llamadas diarias recibidas por el PE, 2018-agosto 2020

Llamadas



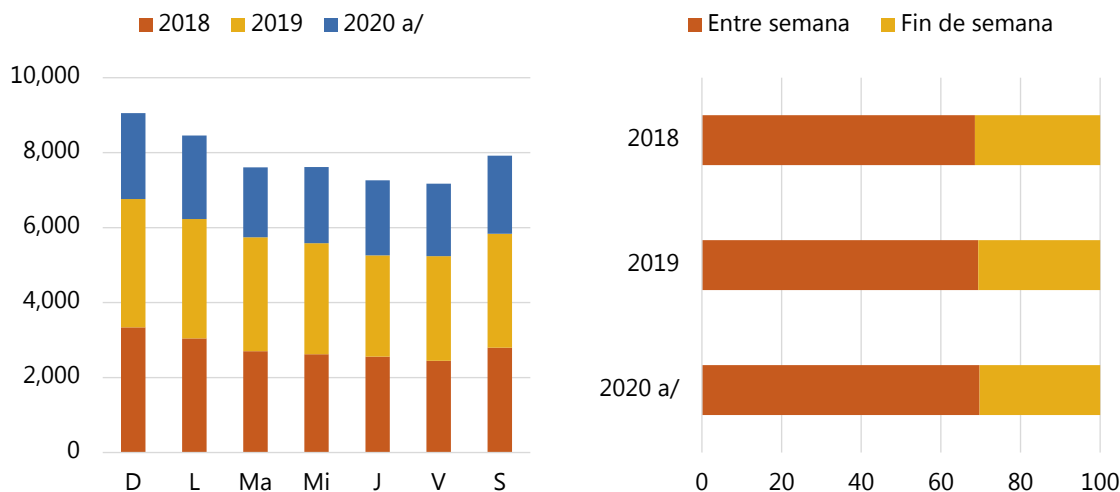
Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.

Según los días de la semana, el PE recibe más llamadas durante el fin de semana, sobre todo los domingos, mientras que el día en que menos llamadas entran al PE es el jueves (ver Gráfica 6). Los fines de semana el PE recibe en promedio una tercera parte de las llamadas de todo un año (ver Gráfica 6).

Gráfica 6.
Llamadas diarias recibidas por el PE según días de la semana por año, 2018-agosto 2020

Llamadas

Porcentaje de llamadas anuales



D: Domingo, L: Lunes, Ma: Martes, Mi: Miércoles, J: Jueves, V: Viernes, S: Sábado

Entre semana: lunes a viernes, Fin de semana: sábado y domingo.

a/ Datos a agosto de 2020.

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.

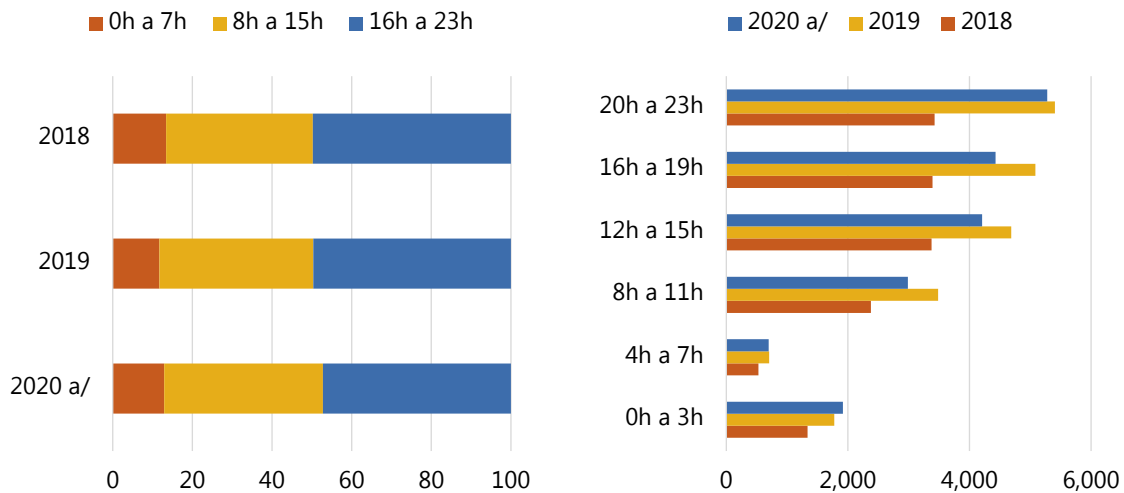
De acuerdo con las horas, el periodo más activo del PE es de las 16 a las 23 horas, en particular al final del día. Las líneas telefónicas del PE reciben menos llamadas durante la madrugada, notablemente de las 0 a 7 horas (ver Gráfica 7).

Gráfica 7.

Llamadas anuales recibidas por el PE según hora, 2018-agosto 2020

Llamadas anuales por intervalos de 8 horas

Llamadas anuales por intervalos de 4 horas



a/ Datos a agosto de 2020.

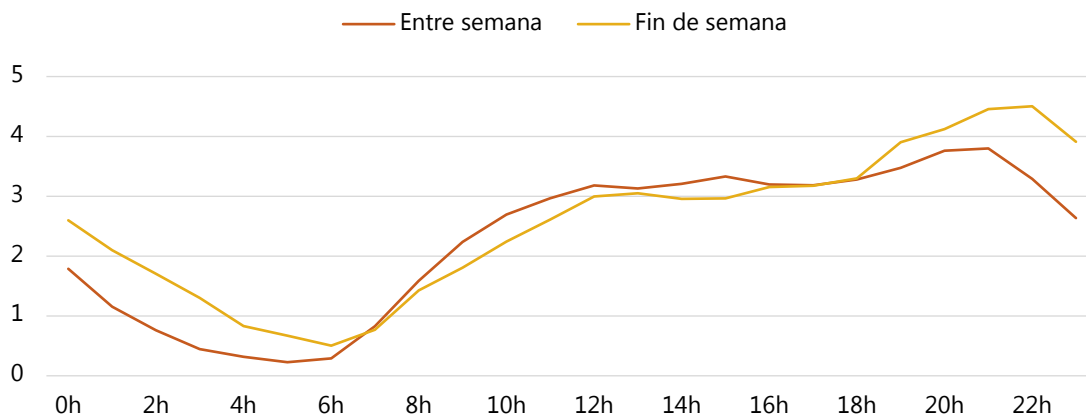
Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.

El valor medio de llamadas que entran al PE cada hora es 2, pero este valor cambia según las horas y días. Los fines de semana suelen entrar más llamadas al PE por hora que los días entre semana, sobre todo de las 18 a 6 horas (ver Gráfica 8).

Gráfica 8.

Promedio de llamadas diarias al PE según hora del día, 2018-agosto 2020

Llamadas promedio



Entre semana: lunes a viernes, Fin de semana: sábado y domingo.

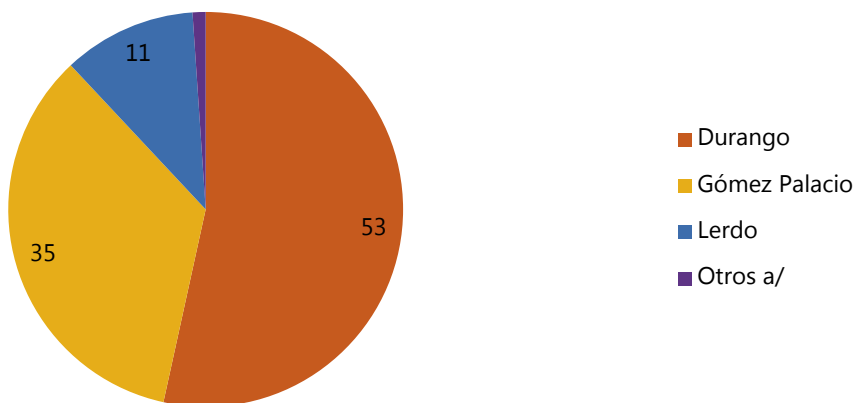
Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.

En cuanto a la distribución geográfica de las llamadas que se hacen al PE, el municipio de Durango concentra más de la mitad y junto con los municipios de la región de La Laguna (Gómez Palacio y Lerdo) suman el 99% de las llamadas (ver Gráfica 9).

Gráfica 9.

Llamadas recibidas por el PE según municipio, 2018-agosto 2020

Porcentaje de llamadas



^{a/} Otros municipios: Tlahualilo, Mapimí, Guadalupe Victoria, Cuencamé, Pánuco de Coronado, Canatlán, Peñón Blanco, San Juan del Río, Nazas, San Juan de Guadalupe, Santa Clara, San Luis del Cordero, General Simón Bolívar, Hidalgo, Mezquital, Tamazula.

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.

Del municipio de Durango se han recibido cerca de 30 mil llamadas al PE, lo que equivale a 45 llamadas por cada 1,000 habitantes. A pesar de que desde Gómez Palacio se han emitido 10 mil llamadas menos que en Durango, la tasa de llamadas por cada 1,000 habitantes es mayor (56 llamadas) (ver Tabla 1).

Tabla 1.

Llamadas recibidas por el PE según municipio, 2018-agosto 2020

Llamadas

Municipio	Año			Total		Por cada 1,000 habitantes
	2018	2019	2020	#	%	
Durango	10,390	11,522	7,526	29,438	53	45
Gómez Palacio	6,815	7,202	5,037	19,054	35	56
Lerdo	2,143	2,202	1,666	6,011	11	39
Otros ^{a/}	170	213	205	588	1	2
Total	19,518	21,139	14,434	55,091	100	36

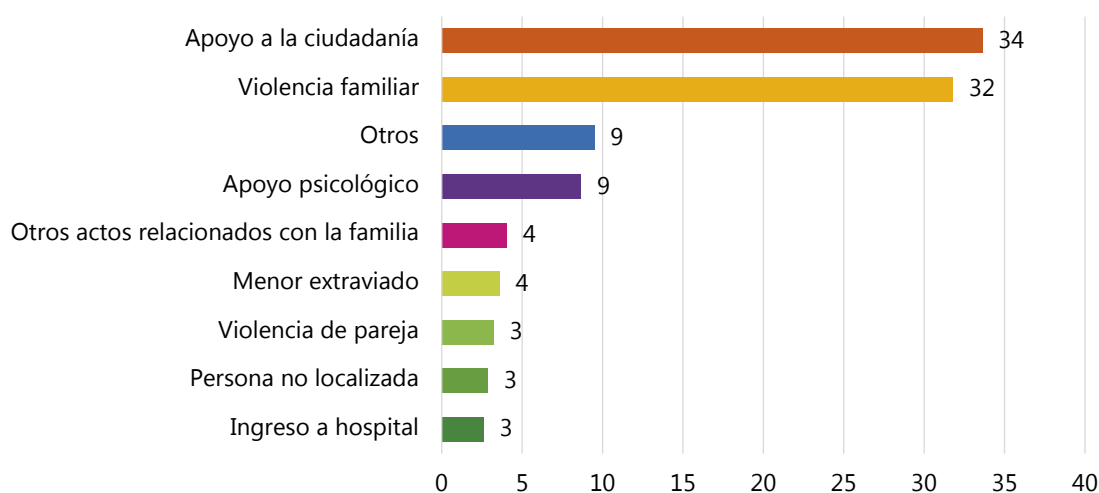
^{a/} Otros municipios: Tlahualilo, Mapimí, Guadalupe Victoria, Cuencamé, Pánuco de Coronado, Canatlán, Peñón Blanco, San Juan del Río, Nazas, San Juan de Guadalupe, Santa Clara, San Luis del Cordero, General Simón Bolívar, Hidalgo, Mezquital, Tamazula.

Nota: las llamadas por cada 1,000 habitantes se calculan con el total de habitantes registrado en la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.

Uno de los hallazgos de las preguntas de evaluación anteriores es la enorme variedad de asuntos que llegan al PE, el registro de los motivos de las llamadas sustenta este argumento. En específico, una tercera parte de las llamadas se clasifica como apoyo a la ciudadanía, dentro del cual pueden caer un sin número de casos distintos¹¹. Otra tercera parte de las llamadas tuvo como justificación casos de violencia familiar, mientras que la tercera parte restante se distribuye entre más de 100 motivos registrados. La Gráfica 10 expone las 9 clasificaciones más comunes de las llamadas.

Gráfica 10.
Llamadas recibidas por el PE según motivo registrado, 2018-agosto 2020
Porcentaje de llamadas



Nota: el Anexo 2 incluye el registro detallado de los motivos de las llamadas recibidas por el PE.
Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.

El análisis geoespacial de las llamadas recibidas por el PE ofrece información relevante sobre las características de la demanda del servicio, que puede servir para diseñar estrategias paralelas a la intervención del PE.

En Durango, se emiten más llamadas al noreste de la ciudad, aunque hay otras áreas que también registran cierta intensidad (ver Figura 3). Por su parte, en el municipio de Gómez Palacio se hacen más llamadas en la periferia y zona centro de la ciudad (ver Figura 4), mientras que en Lerdo la actividad se concentra en las orillas norte y sur (ver Figura 5).

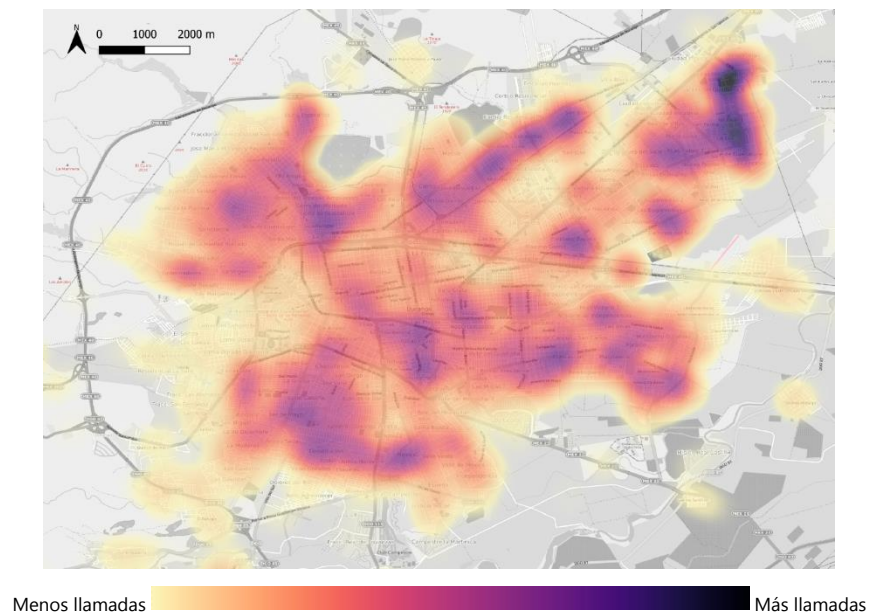
Como extensión de este análisis se describe la distribución espacial de las llamadas del PE según motivos seleccionados en las áreas urbanas de estos 3 municipios. Para ello, el equipo

¹¹ De acuerdo con las responsables del programa, la mayor parte de las llamadas con este motivo se transfieren al PE por solicitud expresa del llamante o por sugerencia de los operadores del NE911. Además, según las mismas funcionarias, detrás de la diversidad de motivos por los que se transfieren las llamadas hacia el PE, se detectan situaciones de violencia.

evaluador eligió 3 motivos específicos según su importancia relativa para las responsables del programa y resultados esperados de su implementación: casos relacionados con la mujer y la familia, amenazas de suicidio y personas no localizadas. El Anexo 3 expone los mapas con las características mencionadas.

Asimismo, el Anexo 4 ilustra la demanda del servicio del PE según colonias en los mismos municipios en función del promedio de llamadas diarias por colonia. La interpretación de este indicador señala las colonias de las cuales se emiten llamadas con mayor frecuencia al PE.

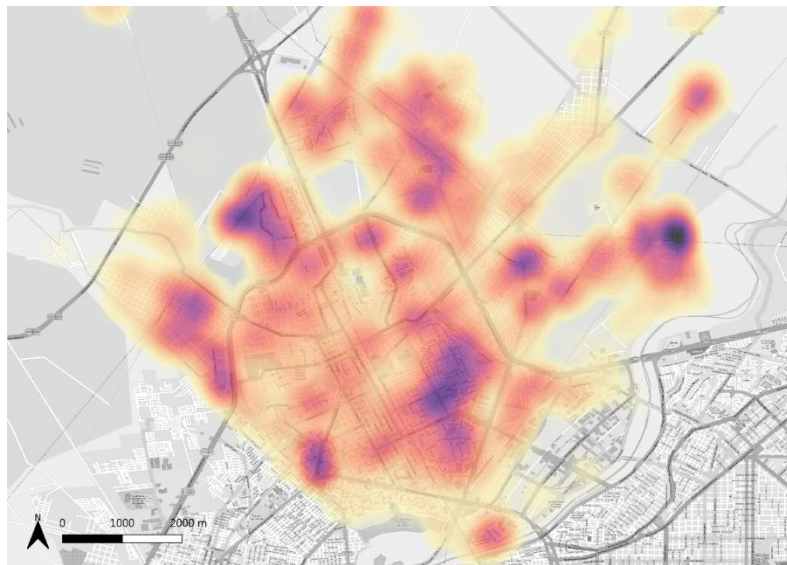
Figura 3.
Mapa de calor de las llamadas recibidas por el PE en el municipio de Durango, 2018-agosto 2020



Nota: se excluyen las llamadas con registro de ubicación en el Centro de Coordinación, Control, Comando, Comunicación y Computo (C5) y en 4 hospitales públicos de la ciudad: Hospital General 450, Hospital Materno Infantil, Hospital Dr. Santiago Ramón y Cajal del ISSSTE y Hospital General de Zona 1 del IMSS.

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE y OpenStreetMap ©.

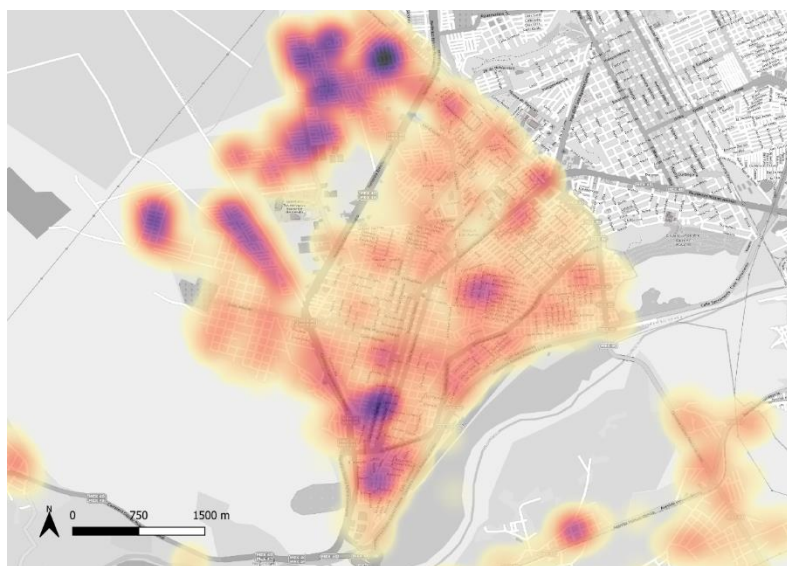
Figura 4.
Mapa de calor de las llamadas recibidas por el PE en el municipio de Gómez Palacio, 2018-agosto 2020



Menos llamadas  Más llamadas

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE y OpenStreetMap ©.

Figura 5.
Mapa de calor de las llamadas recibidas por el PE en el municipio de Lerdo, 2018-agosto 2020



Menos llamadas  Más llamadas

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE y OpenStreetMap ©.

4. ¿Cuál es la capacidad humana y material del PE para cubrir la demanda del servicio?

El PE opera principalmente en la capital del estado y en la región de La Laguna, por lo que tiene dos centros de atención, el primero dentro del Centro de Coordinación, Control, Comando, Comunicación y Cómputo (C5) del estado de Durango y el segundo en el municipio de Gómez Palacio.

Tabla 2.
Personal del PE

Puesto	Número
<i>Durango</i>	
Coordinadora	1
Supervisora	4
Operadora	12
<i>Gómez Palacio</i>	
Coordinadora	1
Operadora	7

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.

En ambos centros, el PE tiene personal y equipo exclusivo para atender las llamadas. Por un lado, las 25 personas que trabajan en el PE son mujeres, las cuales 17 laboran en Durango y el resto en La Laguna. Según los puestos que ocupan, el PE cuenta con 19 operadoras, 4 supervisoras y 2 coordinadoras, una para cada centro de atención. La edad promedio del personal del PE es 37 años y su perfil profesional se relaciona con las categorías de asesoría que brinda el programa: trabajo social, psicología y derecho. Las supervisoras y operadoras del PE trabajan 40 horas semanales en turnos de 8 horas, mientras que las coordinadoras tienen un horario bajo demanda, es decir, que trabajan tanto tiempo como se les necesite.

En cuanto al equipo disponible para la operación del PE, este forma parte de los conmutadores centrales del NE911. En el centro de atención de Durango están disponibles 14 líneas telefónicas, de las cuales 4 sirven exclusivamente para recibir y atender las llamadas del programa, en Gómez Palacio las líneas telefónicas dedicadas solamente a esto son 2. Además, cada centro de atención cuenta con un vehículo asignado como unidad de rescate.

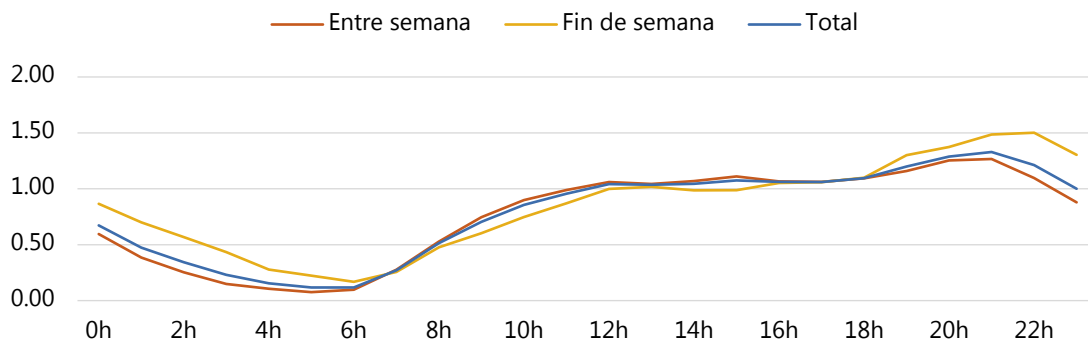
De acuerdo con los registros, el PE recibe en promedio 2 llamadas por hora, lo que equivale a 57 llamadas diarias, esto significa que cada operadora atiende, al menos, 3 llamadas cada día. Si se hace la distinción entre centros de atención, en Durango se reciben en promedio 30 llamadas diarias o 1 llamada cada hora; en Gómez Palacio entran 26 llamadas diarias, poco más de 1 llamada por hora.

Para estimar la suficiencia y requerimientos del servicio para cubrir su demanda, es necesario conocer la intensidad de tráfico telefónico, para ello se emplea el *erlang* que es una unidad de medida que describe el volumen de tráfico telefónico total durante un periodo de 60 minutos¹².

¹² Por ejemplo, si un centro de atención telefónica recibe 20 llamadas de 6 minutos cada una durante 1 hora, en realidad recibe 120 minutos de llamadas o 2 erlangs de tráfico. La fórmula para calcular los *erlangs* es: $E = \frac{N \times D}{60}$. En donde, *E* es la intensidad del tráfico telefónico en *erlangs*, *N* representa el número de llamadas recibidas durante una hora, mientras que *D* indica la duración promedio en minutos de tales llamadas.

El PE tiene un tráfico telefónico promedio de 0.79 *erlangs* o 47 minutos de llamadas por hora. Los fines de semana el PE está más ocupado que los días entre semana, sobre todo en horarios nocturnos (ver Gráfica 11). Aquí, cabe mencionar que el cálculo de la intensidad del tráfico telefónico en *erlangs* asumió una duración promedio de las llamadas de 20 minutos (1,200 segundos) de acuerdo con la estimación de las responsables del PE.

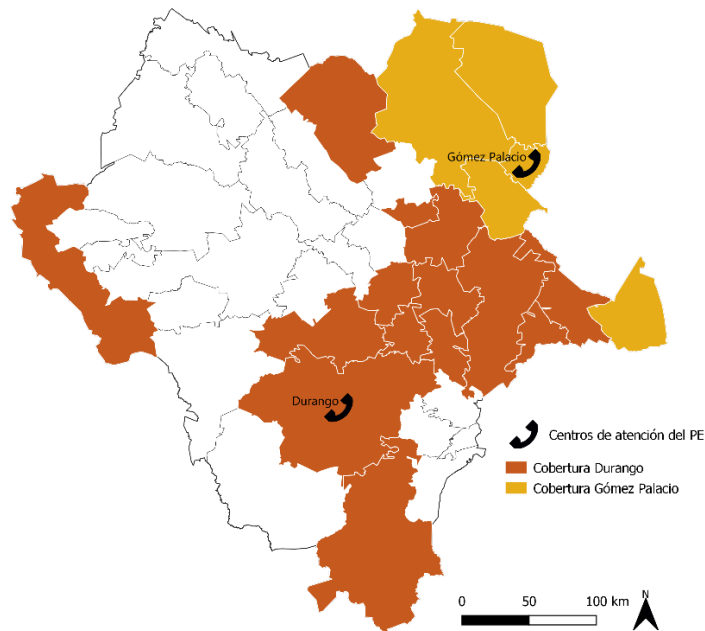
Gráfica 11.
Erlangs del PE por horas según días de la semana, 2018-agosto 2020
Erlangs



Nota: el cálculo de la intensidad del tráfico telefónico en *erlangs* asumió una duración promedio de las llamadas de 20 minutos (1,200 segundos) de acuerdo con la estimación de las responsables del PE.
Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.

Como se mencionó antes, el PE tiene 2 centros de atención: Durango y Gómez Palacio, entre los cuales se divide el servicio para los municipios. El primero ha atendido a: Durango, Guadalupe Victoria, Cuencamé, Pánuco de Coronado, Canatlán, Peñón Blanco, San Juan del Río, Nazas, Santa Clara, San Luis del Cordero, General Simón Bolívar, Hidalgo, Mezquital y Tamazula; mientras que

Figura 6.
Cobertura del PE según centros de atención, 2018-2020

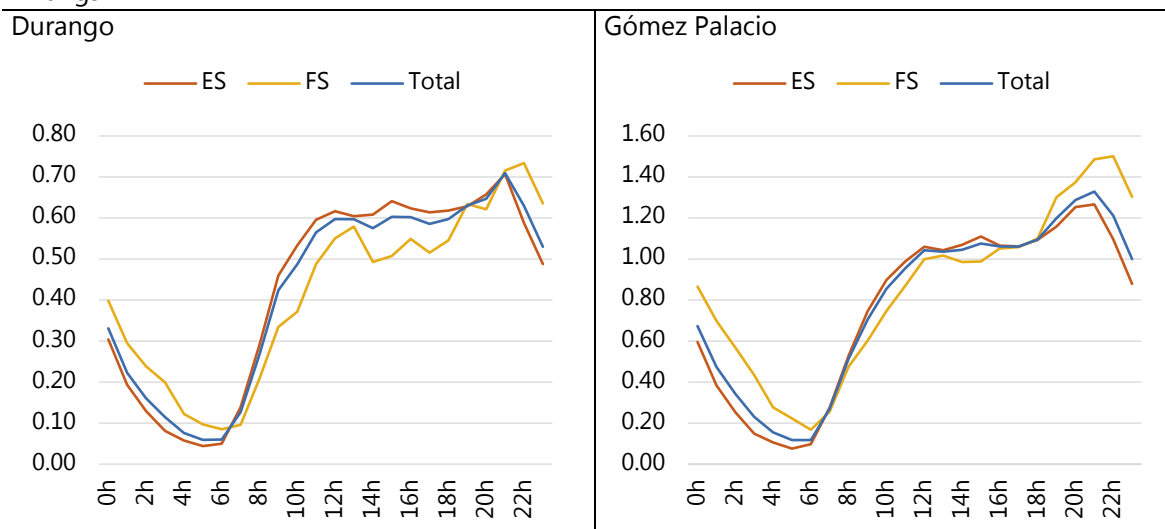


Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.

el segundo ha servido a: Gómez Palacio, Lerdo, Tlahualilo, Mapimí y San Juan de Guadalupe (ver Figura 6).

En función de la cobertura de cada centro de atención, su intensidad de tráfico telefónico varía. Gómez Palacio atiende en promedio 47 minutos de llamadas por hora (0.79 *erlangs*), contra Durango que recibe 26 minutos de comunicación por hora (0.42 *erlangs*). Así mismo, Gómez Palacio registra mayor actividad los fines de semana durante las noches, en Durango esta tendencia no es tan clara (ver Gráfica 12).

Gráfica 12.
Erlangs del PE por centro de atención y horas según días de la semana, 2018-agosto 2020
Erlangs



ES: Entre semana, FS: Fin de semana.

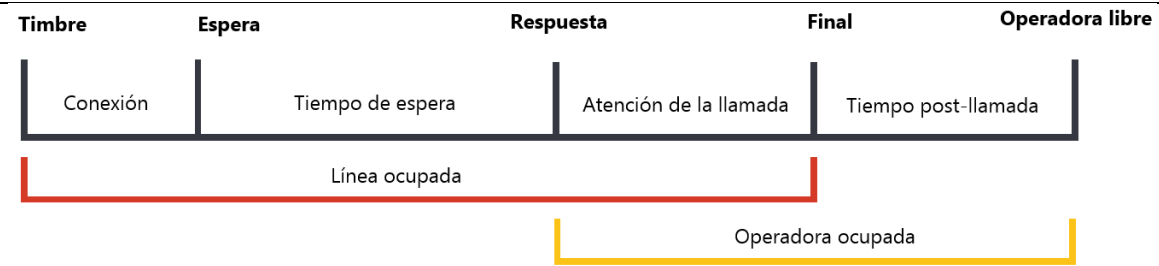
Nota: el cálculo de la intensidad del tráfico telefónico en *erlangs* asumió una duración promedio de las llamadas de 20 minutos (1,200 segundos) de acuerdo con la estimación de los responsables del PE.

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.

Los estándares de la intensidad de tráfico telefónico se definen por las características del servicio; la utilidad práctica de este indicador es avanzar la medición hacia la capacidad de respuesta y necesidades para satisfacer la demanda de atención. En este caso, la fórmula *Erlang B* utiliza la información del tráfico telefónico para calcular el bloqueo del servicio que se entiende como la probabilidad de que una llamada no pueda responderse porque todas las líneas telefónicas estén ocupadas y por lo tanto se desconecta¹³ (ver Figura 7).

¹³ La fórmula *Erlang B* permite conocer el grado de servicio de un centro telefónico, que es la probabilidad de que una llamada sea rechazada debido a que todas las líneas telefónicas estén ocupadas, la fórmula *Erlang B* asume que las llamadas no se ponen en espera y los llamantes no intentan comunicarse nuevamente, es decir, que cuando una llamada no se contesta, se pierde

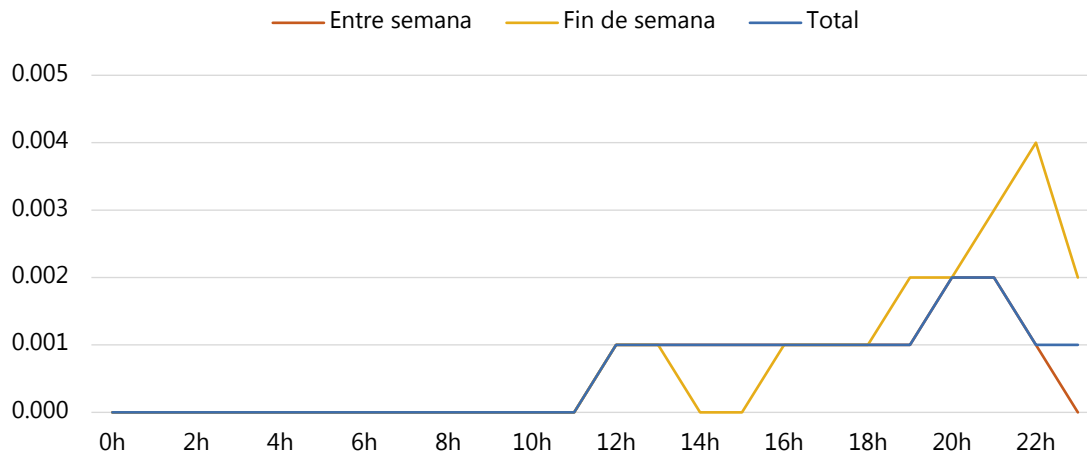
Figura 7.
Ilustración de la atención de una llamada según el tiempo ocupado de la línea y operadora



Fuente: SAMHSA (2019). Adaptado por Inevap. Traducción libre.

En promedio, la probabilidad de bloqueo del PE es 0.001, en otras palabras, 1 de cada 1,000 llamadas puede ser rechazada o entrar en espera. Durante el día, la probabilidad de bloqueo del servicio es mayor a partir de las 11 horas, principalmente los fines de semana donde alcanza hasta 0.004 a las 22 horas (ver Gráfica 13). Para esta estimación, la duración promedio de las llamadas, según las responsables del PE, fue de 20 minutos (1,200 segundos), el Anexo 5 expone los detalles del cálculo.

Gráfica 13.
Probabilidad de bloqueo del PE por horas según días de la semana, 2018-agosto 2020
Probabilidad



Nota: el cálculo de la probabilidad de bloqueo del servicio asumió una duración promedio de las llamadas de 20 minutos (1,200 segundos) de acuerdo con la estimación de las responsables del PE.

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.

Cuando se calcula la probabilidad de bloqueo según centros de atención, existe una diferencia sustancial entre ambos. Mientras que la probabilidad de bloqueo promedio en

permanentemente. La fórmula *Erlang B* se escribe: $P_r = \frac{E^C}{C! \sum_{i=0}^C \frac{E^i}{i!}}$. En donde, P_r es el grado de servicio o probabilidad de bloqueo o rechazo, E es la intensidad del tráfico telefónico en *erlangs* cada hora y C es el número de líneas telefónicas disponibles durante ese mismo periodo.

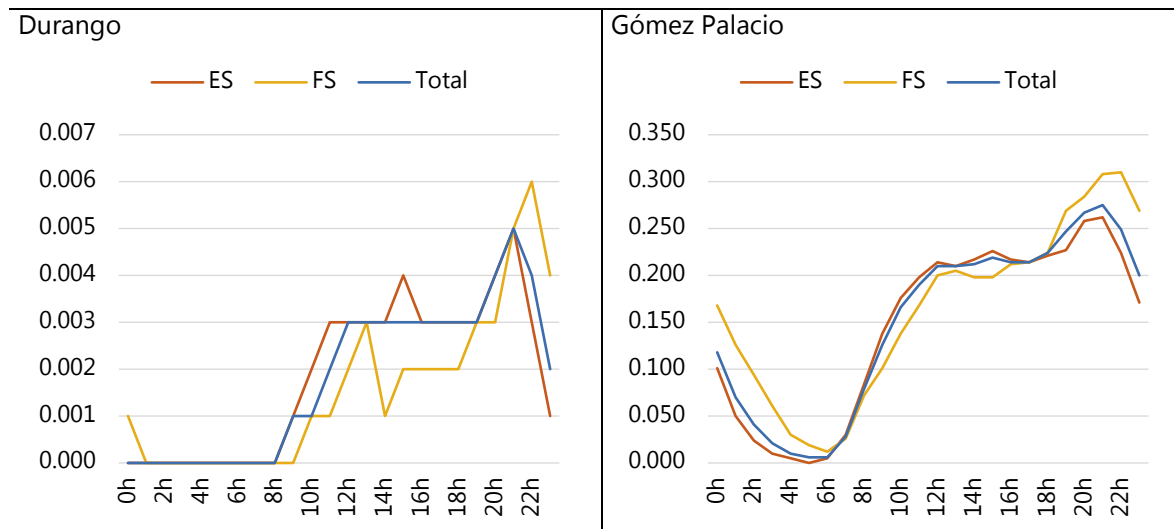
Durango apenas alcanza 0.002 y su punto más alto llega a 0.006 los fines de semana; en Gómez Palacio este valor promedio es 0.150, es decir, que de cada 1,000 llamadas 150 pueden ser rechazadas (ver Gráfica 14).

Aún más, en Gómez Palacio de las 20 a 23 horas, hay una probabilidad media de que 2 de cada 10 llamadas no puedan ser atendidas, los fines de semana hasta 3 de cada 10 llamadas corren el riesgo de ser rechazadas entre las 21 y 22 horas. Estos hallazgos contrastan con los de Durango, lo cual se explica, por la capacidad diferenciada de cada centro de atención.

Gómez Palacio tiene la mitad de las líneas telefónicas disponibles por hora que Durango, aunque solo recibe 17% menos llamadas. Para garantizar la seguridad y oportunidad del servicio en la región de La Laguna, el PE debe plantearse la necesidad de aumentar su capacidad de respuesta en este centro de atención.

Gráfica 14.
Probabilidad de bloqueo del PE por centro de atención y horas según días de la semana, 2018-agosto 2020

Probabilidad



ES: Entre semana, FS: Fin de semana.

Nota: el cálculo de la probabilidad de bloqueo del servicio asumió una duración promedio de las llamadas de 20 minutos (1,200 segundos) de acuerdo con la estimación de las responsables del PE.

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.

El análisis de la capacidad de atención del PE termina con el cálculo de sus requerimientos de personal para satisfacer la demanda del servicio, con este fin se emplea la fórmula Erlang C^{14} . El equipo evaluador consultó con las responsables del PE para determinar los valores que

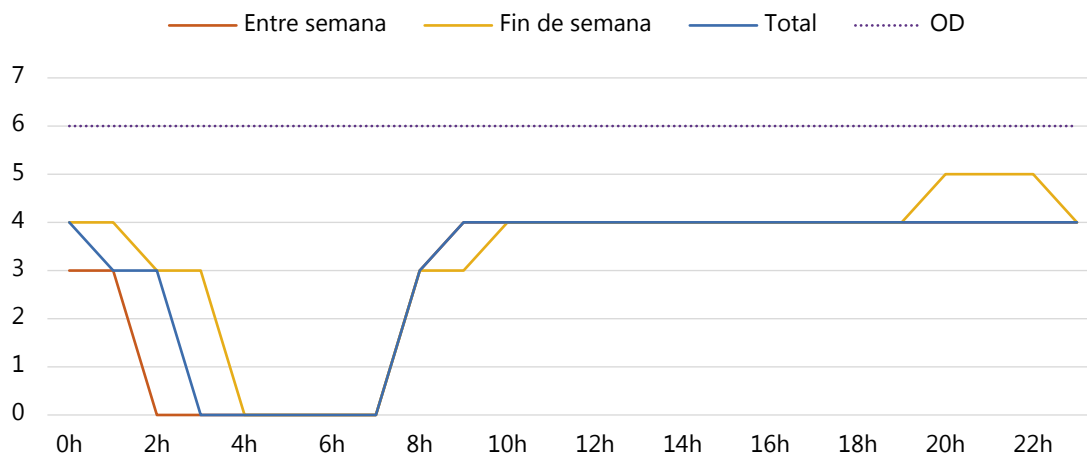
¹⁴ La fórmula Erlang C expresa la probabilidad de que una llamada sea puesta en espera antes de ser contestada, la Erlang C asume que las llamadas permanecerán en espera hasta que alguien las responda, es decir, que los llamantes no colgaran el teléfono ni se desconectarán las líneas. La fórmula

se incluyeron en la estimación de tal indicador; particularmente, se optó por una duración promedio de las llamadas de 20 minutos (1,200 segundos) y un tiempo de espera tolerado para contestar de 15 segundos, el Anexo 5 expone los detalles del cálculo.

De acuerdo con los registros de las llamadas que entran al PE, el número de operadoras necesarias para entregar el servicio es suficiente incluso durante las horas y días de mayor actividad del programa (ver Gráfica 15). En otras palabras, las 6 líneas disponibles para recibir las llamadas no son superadas, aun en el momento de más demanda (los fines de semana de las 20 a 22 horas), la exigencia de operadoras solo llega a 5 personas.

Gráfica 15.
Número de operadoras necesarias del PE por horas según días de la semana, 2018-agosto 2020

Número de operadoras



Nota: el cálculo del número de operadoras necesarias para cubrir la demanda del servicio asumió una duración promedio de las llamadas de 20 minutos (1,200 segundos) y un tiempo de espera tolerado para contestar de 15 segundos, de acuerdo con la estimación de las responsables del PE.

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.

No obstante, el estudio de estos requerimientos según centros de atención cuenta una historia distinta, notablemente para Gómez Palacio donde el número de operadoras disponibles no alcanza a cubrir la demanda del servicio gran parte del día (ver Gráfica 16).

Para que el centro de atención de Gómez Palacio pueda atender todas las llamadas que recibe, requiere mínimamente de 2 operadoras adicionales ya que, excepto durante 5 horas, la capacidad de atención es insuficiente —este hallazgo coincide con los valores de la

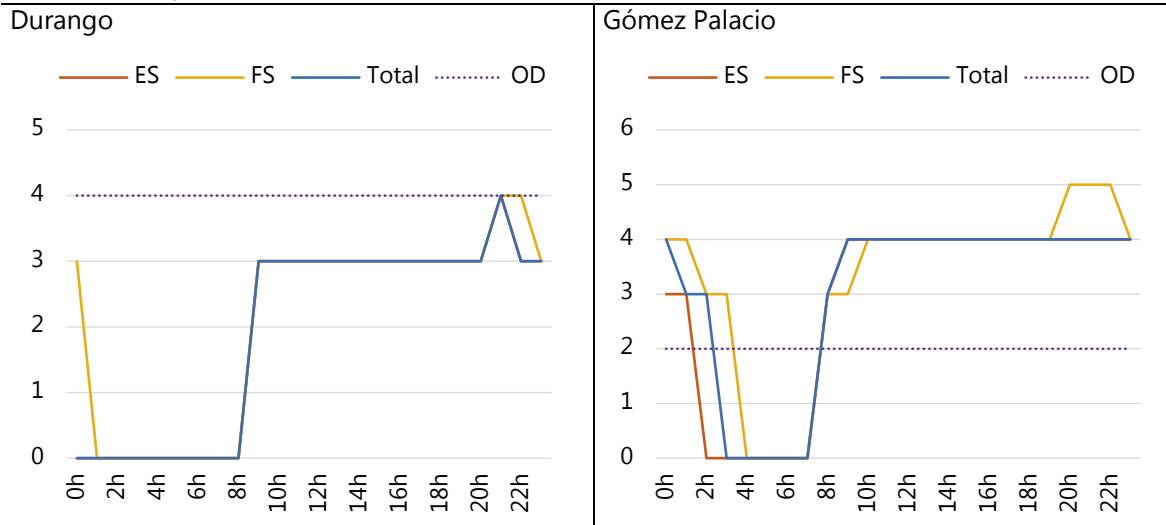
Erlang C se escribe:
$$P_e = \frac{\frac{E^C}{C!} \frac{C}{C-E}}{\sum_{i=0}^{C-1} \frac{E^i}{i!} + \frac{E^C}{C!} \frac{C}{C-E}}$$
. En donde, P_e es la probabilidad de espera, E es la intensidad del tráfico telefónico en *erlangs* cada hora y C es el número de líneas telefónicas disponibles durante ese mismo periodo. Frecuentemente, la fórmula *Erlang C* se utiliza para estimar el número de operadores necesarios para contestar las llamadas dentro de un tiempo de espera aceptable.

probabilidad de bloqueo expuestos antes—. En contraste, Durango no enfrenta este problema, solamente, durante algunas horas y días de la semana sus requerimientos son iguales a su capacidad.

Gráfica 16

Número de operadoras necesarias del PE por centro de atención y horas según días de la semana, 2018-agosto 2020

Número de operadoras



ES: Entre semana, FS: Fin de semana, OD: Operadoras disponibles por hora.

Nota: el cálculo del número de operadoras necesarias para cubrir la demanda del servicio asumió una duración promedio de las llamadas de 20 minutos (1,200 segundos) y un tiempo de espera tolerado para contestar de 15 segundos, de acuerdo con la estimación de las responsables del PE.

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.

5. ¿El PE define estrategias para cuidar su capacidad humana?

El modelo de atención del PE hace que su personal esté expuesto regularmente a circunstancias de estrés, crisis, enojo y otras alteraciones emocionales. Las operadoras del PE son la primera línea de atención, ellas escuchan las situaciones e intentan controlarlas a través de sus habilidades y conocimientos profesionales según su perfil. Las supervisoras y coordinadoras también reciben una carga emocional importante y requieren, además, de otro tipo de habilidades relacionadas con el aspecto gerencial del programa.

El cuidado de la capacidad humana del PE es fundamental para asegurar la efectividad y calidad del servicio, lo cual implica, al menos, 2 vertientes: la capacitación y especialización y el autocuidado (contención) emocional de todo el personal.

En cuanto a este asunto, el equipo evaluador no encontró evidencia sobre capacitaciones en conocimiento, habilidades y calidad en el servicio que haya recibido el personal del PE, ni sobre la previsión de esquemas de autocuidado para mantener su salud mental.

A pesar de que el documento que expone el diseño del PE indica que uno de los procesos del programa es la capacitación del personal para atender la violencia, no se proporcionaron pruebas de su implementación y resultados.

En primer lugar, cada mujer que trabaja en el PE tiene un perfil profesional específico, dada la enorme variedad de situaciones que el programa puede atender, es arriesgado asumir que el personal pueda resolver cualquiera de ellas con la misma efectividad, aún más cuando no existe una estrategia formal de capacitación, actualización y especialización constante.

Por ejemplo, atender a mujeres en situación de violencia requiere de prácticas y conocimientos especiales, así como detener intentos de suicidio necesita de un estilo y capacidades de atención completamente distintas.

Hasta ahora, el funcionamiento del programa y la calidad de la atención se basan en la experiencia acumulada del personal del PE y en el apoyo mutuo entre ellas. Al mismo tiempo, la heterogeneidad de casos pone en riesgo la oportunidad para resolverlos y complica la operación del PE.

Otro aspecto de la calidad del servicio del PE es garantizar su confidencialidad. En este caso, todo el personal está obligado a guardar la secrecía de la información con la que tenga contacto mediante una cláusula de su contrato de trabajo; además, debe pasar los exámenes de control de confianza como todos los trabajadores de seguridad pública.

Fuera de estos elementos, el PE no implementa otros mecanismos para asegurar la confidencialidad del servicio, la cual se deja a la ética profesional de las operadoras, puesto

que tampoco existe un código de conducta ni los protocolos de atención del PE lo especifican.

El reclutamiento y contratación del personal del PE sigue el procedimiento común para la SSP, pero no se documentó evidencia sobre la descripción de los puestos del programa que definan las características personales y profesionales necesarias para cubrir las vacantes.

Como se anotó antes, todo el personal del PE son mujeres, este es un criterio no escrito para el reclutamiento y contratación que se justificó inicialmente por el enfoque del programa hacia atender situaciones de violencia familiar y de género. Ahora que el PE puede recibir cualquier tipo de casos, la preferencia de mujeres para ocupar los espacios del PE parece no estar completamente sustentada.

Para asegurar la permanencia de las mujeres que trabajan en el PE, no se identificaron incentivos adicionales al salario y prestaciones laborales. Según las responsables del programa, la poca rotación del personal —la antigüedad media del personal del PE es 6 años— se debe al compromiso individual e involucramiento profundo que tienen las operadoras con las personas que atienden.

Finalmente, a la par de las capacitaciones sobre los aspectos técnicos y operativos del PE, es necesario prever esquemas de autocuidado del personal. El programa no proporciona estrategias formales al respecto, pero ofrece espacios físicos para que las operadoras se desahoguen luego de recibir una carga emocional grande; además, las responsables del PE comentan que las operadoras se apoyan entre ellas cuando tienen etapas de crisis. El cuidado de la salud mental del personal del PE es esencial para mantener la capacidad de las personas de entregar el mejor servicio (ver Cuadro 2).

Cuadro 2.

Alternativas para el manejo del estrés de las operadoras y trabajadoras de números de emergencias

El estudio de los efectos negativos en la salud mental y física de las personas que trabajan en la atención de emergencias vía telefónica no ha sido abordado particularmente en México. Sin embargo, en Estados Unidos el trabajo de Troxell (2008) encontró que, cerca de la mitad de los trabajadores del NE911 de aquel país, tuvieron emociones de «temor, horror y desamparo cuando atendían llamadas de decesos o heridas del personal de atención en sitio, daños graves a niños o interacciones con llamantes suicidas». Por su parte, Pierce & Lilly (2012) identificaron que las llamadas de daño o muerte inesperada de niños, suicidios, tiroteos con policías involucrados y muerte inesperada de adultos, eran los peores tipos de llamadas que recibían los operadores del NE911 de EE.UU. por el nivel de estrés que les producían.

Los trabajadores de cualquier número de emergencias están expuestos constantemente a estas circunstancias que pueden desencadenar en desequilibrios emocionales, por lo que es indispensable definir alternativas para limitar los efectos nocivos que estas provocan.

Las implicaciones del mal manejo del estrés de los operadores de atención telefónica de emergencias son humanas y organizacionales; en primer lugar, están las afectaciones a la salud física y mental de las personas, pero también la mayor probabilidad de rotación de personal y el menor desempeño en el trabajo; ambos, terminan por impactar negativamente la capacidad de entrega óptima del servicio.

La Asociación Nacional del Número de Emergencias de EE.UU. (NENA por sus siglas en inglés), preparó el Programa de manejo integral del estrés del NE911 en el [Estándar del manejo del estrés agudo / traumático y crónico 9-1-1](#), el cual se conforma por 8 elementos: (NENA, 2013):

1. Realizar al menos 8 horas de capacitación sobre el manejo del estrés.
2. Ofrecer en el lugar de trabajo y en línea, materiales y recursos sobre el estrés y sus riesgos asociados, así como información sobre el rol de la alimentación, ejercicio y descanso para prevenir desórdenes de estrés y otras enfermedades relacionadas.
3. Establecer procesos que aseguren la participación del personal en actividades para el manejo de estrés por incidentes críticos, que incluyan sesiones de desahogo cuando se experimenten eventos traumáticos en las llamadas.
4. Desarrollar un programa de asistencia para los empleados que provea consejería profesional confidencial.
5. Motivar el uso de terapias profesionales por el personal para tratar del estrés o trastornos de estrés traumático.
6. Establecer un programa de apoyo emocional entre pares sin sustituir la consejería profesional.
7. Proveer capacitación certificada que sea comprehensiva y continua sobre los procesos de atención para todo tipo de llamadas que se reciban.
8. Implementar programas que incentiven el cuidado de la salud física y mental de las personas.

Los anteriores son buenas prácticas para proteger la salud mental de las personas que trabajan en los servicios de atención telefónica de emergencias. El PE tiene la oportunidad de adaptar e integrar los elementos mencionados a su funcionamiento cotidiano, cuyos beneficios se reflejarán en la oportunidad, seguridad y calidad del servicio que entrega.

9. ¿El PE estima y asegura los recursos financieros necesarios para su operación?

Como se mencionó al inicio este informe de evaluación, el PE forma parte de las intervenciones a cargo de la Subsecretaría de Prevención Social y Participación Ciudadana de la SSP, por lo que los recursos del programa provienen de la asignación presupuestal de cada ejercicio fiscal para esta unidad administrativa.

La información proporcionada para la evaluación indica que durante el 2019 el PE contó con 2,560,110 pesos para pago de nómina. Los registros sobre la ejecución del presupuesto de la SSP no tienen el nivel de desagregación necesario para conocer el uso de los recursos financieros destinados para la operación del PE según capítulo y concepto del gasto.

Este hecho no solo limita la oportunidad de saber cuánto cuesta la intervención y si los recursos se utilizan eficientemente, sino también la capacidad para determinar cuáles son sus requerimientos financieros a fin de valorar si son suficientes. En este último punto, los responsables del PE comentan que la presupuestación anual de la operación del PE es inercial conforme al gasto del año anterior y su ejecución ocurre en función de las necesidades que surgen durante la implementación del programa.

III. Indicadores del Programa Esmeralda

10. ¿Cuál es el desempeño del PE en términos de la disponibilidad, eficiencia y calidad del servicio?

La documentación del PE incluye indicadores para monitorear y evaluar el desempeño del programa, estos instrumentos se especifican en el Programa Operativo Anual (POA) de la SSP y en el documento que expone el diseño del PE donde se construye una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa.

Según el POA 2020, el desempeño del PE se mide en función de los siguientes indicadores:

- Casos atendidos por la unidad de rescate
- Casos culminados
- Llamadas atendidas con asesoría especializada para el tratamiento de la violencia familiar y de género
- Pláticas y talleres de prevención de la violencia de género y familiar en los municipios con Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres¹⁵

A pesar de que estos instrumentos cuentan con metas anuales y se monitorea el avance y logro cada mes según la estructura del POA, no miden el desempeño del programa, sino que se relacionan con acciones ineludibles de su operación. Además, se detectan inconsistencias entre la definición de los indicadores, sus unidades de medida y el registro de su progreso.

Por otro lado, la MIR del PE documentada en el diseño del programa especifica otros instrumentos de medición del desempeño, para los cuales incluye una cédula del indicador y metas, pero carecen de mecanismos de seguimiento de sus resultados. Los indicadores asociados a los Componentes y Actividades de la MIR del PE son:

- Porcentaje de aprobación en la atención del servicio ofrecido
- Porcentaje de mecanismos implementados para la prevención de la violencia en sus diversas formas
- Porcentaje de atención telefónica brindado
- Porcentajes de atención en sitio proporcionado

¹⁵ En 2018 la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres [declaró la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para los municipios](#) de Gómez Palacio, Lerdo, Tlahualilo, Mapimí, Rodeo, General Simón Bolívar, Canatlán, Durango, Guadalupe Victoria, Mezquital, Nombre de Dios, Poanas, Pueblo Nuevo, Santiago Papasquiaro, Tamazula y Vicente Guerrero. Según la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el objetivo de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres es «garantizar la seguridad de las mujeres, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos», mediante un «conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado».

- Porcentaje de seguimiento de casos de violencia en sus diversas formas
- Porcentaje de personal de atención capacitado
- Porcentaje de modernización de las herramientas físicas y tecnológicas para la atención de la violencia en sus diversas formas
- Porcentaje de desarrollo de campañas contra la violencia familiar y de género
- Porcentaje de avance en el desarrollo de pláticas de sensibilización contra la violencia en sus diversas formas

El equipo evaluador identifica algunas áreas de oportunidad en la conceptualización de estos indicadores. En síntesis, se desconocen los mecanismos específicos para recoger los datos que los alimentan; además, al igual que los instrumentos del POA, miden el avance de acciones intrínsecas a la implementación del PE o el progreso de la programación, pero no el desempeño de la intervención.

Aun con ello, para los indicadores que sí tienen el seguimiento de su avance —es decir, los del POA— se sabe que los datos necesarios para su cálculo se obtienen de registros administrativos de la SSP, y su validación la realiza la Dirección de Planeación, Seguimiento y Evaluación de la secretaría.

El desempeño de los centros de atención telefónica puede medirse en 3 dimensiones: disponibilidad, eficiencia y calidad (SAMHSA, 2019a). Cada dimensión tiene indicadores específicos para monitorear y evaluar todas las partes del servicio. La Tabla 3 expone tales instrumentos, que son recomendados por centros de atención telefónica con objetivos similares al trabajo del PE, como la prevención de suicidios y control de adicciones (SAMHSA, 2019a y Reynolds, 2010).

Además, la Norma Técnica para la Estandarización de los Servicios de Llamadas de Emergencia a través del Número Único Armonizado 9-1-1 (nueve, uno, uno) de la Secretaría de Gobernación mexicana, evalúa el desempeño del servicio a través de algunos indicadores expuestos aquí.

Tabla 3.
Instrumentos de medición del desempeño de los centros de atención telefónica seleccionados según dimensiones

Concepto	Indicador	Definición
<i>Disponibilidad</i>		
Accesibilidad	Bloqueo	Porcentaje de llamadas entrantes que no pueden acceder al servicio porque las líneas telefónicas están ocupadas o no disponibles
	Abandono de llamada	Porcentaje de llamadas entrantes que cuelgan o se desconectan antes de ser contestadas
Velocidad	Nivel de servicio	Porcentaje de llamadas entrantes que son contestadas dentro de cierto umbral de espera

Tabla 3.
Instrumentos de medición del desempeño de los centros de atención telefónica seleccionados según dimensiones

Concepto	Indicador	Definición
	Velocidad promedio de contestación	Tiempo promedio en que las llamadas entrantes están en espera hasta que son contestadas
	Mayor tiempo de espera	Periodo de tiempo más largo en que una llamada entrante fue abandonada o permaneció en espera para ser contestada
	Velocidad del rescate	Tiempo promedio en que las unidades de rescate llegan al sitio de atención
<i>Eficiencia</i>		
Manejo de llamadas	Duración promedio de la llamada	Tiempo promedio en que una operadora atiende una llamada, incluyendo el tiempo de espera antes ser contestada, el tiempo de conversación y el tiempo post-llamada para documentación
	Tiempo promedio post-llamada	Tiempo promedio después de terminar una llamada en que una operadora hace actividades asociadas a esta, como documentación, llamadas relacionadas o autocuidado (contención)
Utilización de recursos	Ocupación del personal	Porcentaje de tiempo en que los operadores están respondiendo llamadas y haciendo el trabajo relacionado, respecto del tiempo en que están disponibles.
	Contracción del personal	Porcentaje del tiempo en que los operadores no pueden contestar llamadas, ya sea por estar en reuniones, entrenamiento, pausas personales u otra razón, respecto del tiempo en que están contratados.
	Eficiencia de la programación	Sobreocupación o subocupación del personal, en función de la intensidad del tráfico telefónico y de la fórmula Erlang C.
	Adhesión a la programación	Porcentaje de tiempo en que un operador está trabajando (disponible para recibir llamadas, contestando llamadas o haciendo trabajo post-llamada), respecto del tiempo en que está contratada.
Eficiencia del costo	Costo por llamada	Suma de los costos de operación (laborales, telecomunicaciones, instalaciones, servicios, etc.) respecto de las llamadas contestadas.
<i>Calidad</i>		
Proceso de manejo de las llamadas	Adhesión a protocolos	Porcentaje de llamadas contestadas que son atendidas conforme a los protocolos establecidos.
Resolución	Transferencia de llamadas	Porcentaje de llamadas contestadas que fueron transferidas de una operadora a otra para ser atendidas.

Fuente: SAMHSA (2019a). Adaptado por Inevap. Traducción libre.

Si el PE prioriza la mejora del servicio que entrega, es indispensable que los indicadores expuestos arriba se adapten a la operación particular del programa, diseñen mecanismos para monitorear su avance, definan metas de cumplimiento y asignen responsabilidades sobre sus resultados.

Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

A partir de los hallazgos de la evaluación, el equipo evaluador identifica las siguientes fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en la gestión y operación del PE.

Tabla 4.

Matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Fortalezas	*	Debilidades	*
La experiencia acumulada de las operadoras telefónicas contribuye a entregar el servicio más acertado según cada caso.	1	El PE carece de mecanismos e instrumentos de coordinación interinstitucionales formalmente establecidos.	1 2
		La enorme variedad de situaciones que atiende el PE pone en riesgo su capacidad para atenderlas con suficiente calidad, eficiencia y eficacia.	1 2 3
Los registros de la demanda del servicio del PE están sistematizados, actualizados y estandarizados.	3	Los protocolos de operación del PE son poco detallados o inexistentes sobre la recepción, distribución, contestación, procesamiento, transferencia, documentación y seguimiento de las llamadas, así como el despacho y atención de la unidad de rescate y el manejo de las llamadas no convencionales.	2
		La comunicación de las operadoras del PE no está estandarizada ni distingue entre tipos de atención.	2
El informe de retroalimentación y el plan de atención son buenas prácticas de la operación del PE ya que documentan las llamadas y apoyan el seguimiento.	2	Aunque el registro de las llamadas es detallado, no se encontró evidencia de que esta información se utilice para describir la demanda actual del servicio y estimar la futura junto con los requerimientos del PE para cubrirla.	3
		Salvo el plan de atención cuando interviene la unidad de rescate, la documentación del PE es poco clara sobre cuándo y cómo inicia y termina el seguimiento, ni cuáles son sus atribuciones.	2
El PE hace un esfuerzo por monitorear su desempeño en los programas operativos anuales, aunque sus instrumentos de medición tengan áreas de mejora sustanciales.	7	Durante ciertas horas y días, la capacidad el PE está limitada en el centro de atención de Gómez Palacio dada la demanda del servicio que recibe este lugar, lo cual puede dejar llamadas sin atender.	5
		El PE carece de una estrategia continua para capacitar a su personal en conocimiento, habilidades y calidad en el servicio, ni prevé esquemas de autocuidado para mantener su salud mental.	4
El diagnóstico del PE que se expone en su documentación es un avance, pero sólo cubre el problema de la violencia contra las mujeres.	1	Los registros sobre la ejecución del presupuesto no permiten conocer el uso de los recursos financieros del PE, lo que limita la oportunidad de valorar la economía y eficiencia de la intervención.	6
		Los instrumentos de monitoreo y evaluación del PE no miden su desempeño, además carecen de mecanismos para verificar su avance, metas de cumplimiento y responsabilidades sobre sus resultados.	7

Tabla 4.
Matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

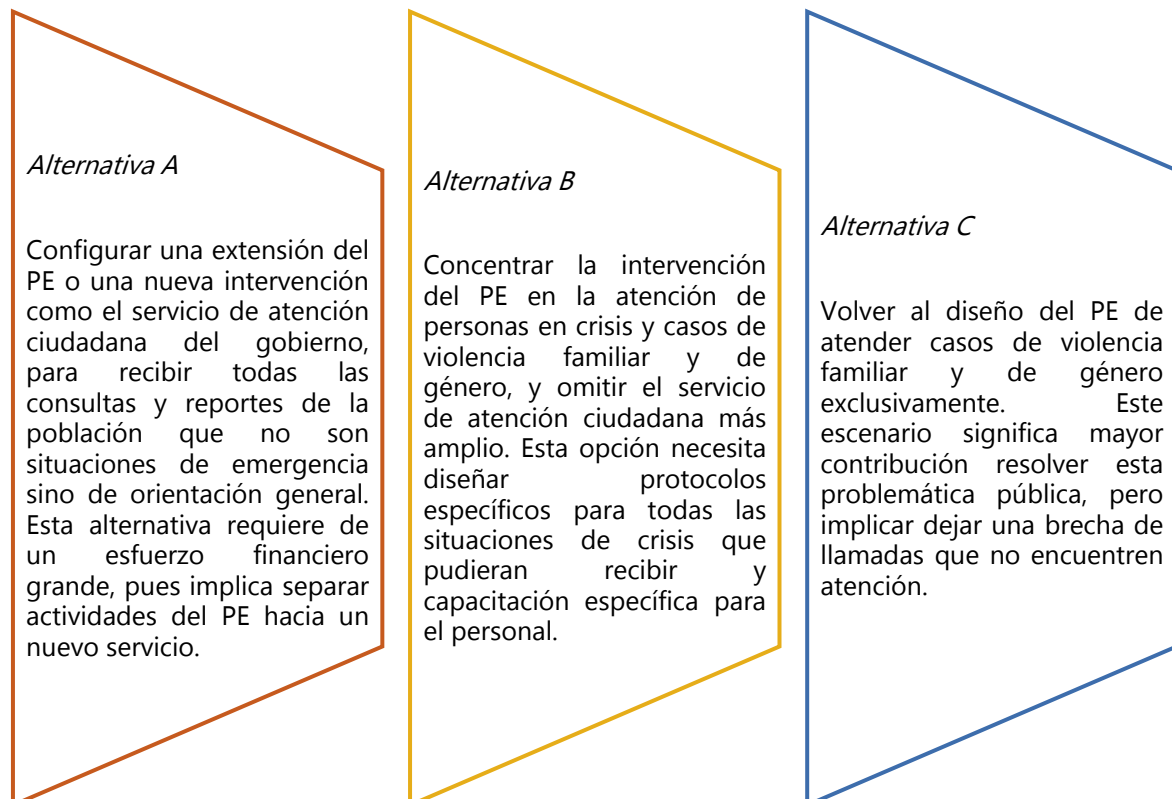
Oportunidades *	Amenazas *
<p>Las eventuales mejoras de los sistemas de gestión de comunicación del NE911 pueden repercutir en la mejora de la respuesta del PE.</p>	<p>Los resultados del PE en términos de la calidad, suficiencia y eficiencia del servicio se ponen en riesgo si el NE911 descarga sobre el PE todo tipo de llamadas sin atención de sus capacidades y objetivos.</p>
<p>Existe una brecha de atención de las llamadas por consultas y reportes de la población no relacionados con emergencias o asesorías especializadas. Hasta ahora, el PE ha cubierto esta demanda de atención, pero el gobierno puede diseñar una extensión al PE o una nueva intervención que se encargue de ello exclusivamente. De esta manera, se ganaría calidad y oportunidad en el servicio.</p>	<p>La demanda del servicio del PE puede aumentar extraordinariamente en función del comportamiento social e individual de la población, lo cual impondría mayor presión sobre la capacidad del programa.</p>
<p>Nota: el símbolo (*) señala el número de la pregunta de evaluación cuya respuesta sustenta la fortaleza, oportunidad, debilidad o amenaza mencionada.</p>	

Propuesta de recomendaciones y observaciones

Uno de los principales hallazgos de la evaluación es la transformación paulatina, pero drástica que ha tenido el PE durante los últimos años, de un servicio creado para atender casos de violencia familiar y de género —lo cual está suficientemente justificado por la magnitud y consecuencias de este problema público—, se convirtió en un servicio de atención ciudadana que recibe consultas y reportes de la población, y de asesoría a personas en crisis desde casos de violencia de todo tipo hasta contención de intentos suicidas.

Estas 2 facetas que el PE ha asumido no solo diluyen los esfuerzos del gobierno por resolver el problema público que justificó su diseño, sino también pone en riesgo la calidad y oportunidad de la atención de cualquier situación. Aunque la ampliación de las atribuciones del PE cubre una brecha de demanda de la población —atención del gobierno en circunstancias que no son de emergencia y asesoría especializada en casos específicos como violencia, acoso, abuso, suicidio, etc.—, restringe la capacidad del programa para resolver los casos con el mismo nivel de servicio y añade complejidad a la operación pues requiere de procesos, mecanismos y estrategias de atención diferenciadas para cada caso.

La evaluación es un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas que documenta los retos y oportunidades del PE sobre la organización y operación de la intervención para alcanzar sus resultados. De esta manera, el equipo evaluador plantea 3 alternativas de mejora relacionadas con modificar el alcance de la atención de la intervención.



Cada una de las alternativas mencionadas tienen implicaciones financieras, organizacionales, técnicas y operativas diferenciadas y son excluyentes entre sí, aunque pueden combinarse. El gobierno y las responsables del PE tienen la responsabilidad de elegir entre las opciones o adaptarlas de acuerdo con las capacidades, objetivos y prioridades de la intervención. Sin importar cual sea la elección del gobierno, el equipo evaluador insiste en que decidir por el *status quo* significa negar la mejora del servicio para la población.

Aunado a ello, el equipo evaluador identifica una serie de recomendaciones como vía de mejora para alcanzar los resultados previstos del PE, que aplican cualquiera que sea la decisión del gobierno sobre el alcance de la atención (ver Tabla 5).

Tabla 5.
Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendación u observación	Temática *	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos de coordinación interinstitucional	Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer convenios de colaboración con el NE911 que detallen los criterios para la transferencia de llamadas y alcances de la atención de cada servicio. • Implementar convenios de coordinación con las instancias locales que reciben los casos canalizados por el PE, donde se especifiquen los procesos y vías de comunicación, así como las atribuciones, límites y responsabilidades de cada una. 	<p>Aumentar la seguridad de recibir llamadas conforme a los objetivos del PE.</p> <p>Mejorar la calidad y eficacia del servicio durante la vinculación de los casos hacia instancias externas.</p>
2	Configurar protocolos de atención detallados para la operación del PE	Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e implementar protocolos que guíen la intervención del PE desde la recepción, distribución, contestación, procesamiento, transferencia, documentación y seguimiento de las llamadas, así como el despacho y atención de la unidad de rescate y el manejo de las llamadas no convencionales. 	<p>Garantizar la calidad, suficiencia y resultados del servicio de atención telefónica, unidad de rescate y seguimiento.</p>
3	Construir guiones de comunicación para las operadoras del PE	Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e implementar guiones de comunicación que incluyan los diálogos previstos durante cada llamada y distingan entre tipos de atención. 	<p>Estandarizar la comunicación para aumentar la pertinencia y calidad del servicio.</p>

Tabla 5.
Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendación u observación	Temática	*	Acciones propuestas	Resultados esperados
4	Definir una agenda de capacitación continua del personal del PE en conocimientos, habilidades y calidad en el servicio	Capacitación	4	<ul style="list-style-type: none"> De acuerdo con los tipos de atención, definir capacitaciones del personal para aumentar sus capacidades. Realizar capacitaciones al personal del PE para interiorizar los protocolos de atención que construya el PE. 	Aumentar las capacidades del personal del PE para entregar el servicio más acertado según los casos que reciben.
5	Desarrollar mecanismos de manejo del estrés para el personal del PE	Ejecución	4	<ul style="list-style-type: none"> Definir estrategias permanentes para cuidar la salud mental del personal del PE que incluyan terapias grupales e individuales, capacitaciones y espacios físicos para liberar cargas emocionales de manera segura (Cuadro 2). 	Proteger la integridad mental y física del personal del PE para mantener su mejor desempeño.
6	Medir el desempeño del PE conforme indicadores de disponibilidad, eficiencia y calidad del servicio	Indicadores	7	<ul style="list-style-type: none"> Adaptar y seleccionar indicadores para medir la disponibilidad, eficiencia y calidad del servicio (ver Tabla 3) Diseñar mecanismos para monitorear su avance. Definir metas y plazos de cumplimiento. Asignar responsabilidades sobre los resultados de tales indicadores. 	<p>Valorar los resultados de la intervención.</p> <p>Contar con información para tomar decisiones sobre el avance y logro del PE.</p>
7	Configurar mecanismos para calcular el costo de la intervención	Planeación	6	<ul style="list-style-type: none"> Implementar estrategias de estimación de costos para conocer cuánto cuesta la intervención según llamada, minuto de comunicación y casos resueltos. 	Contar con información para valorar la economía y eficiencia de la intervención.

Nota: el símbolo (*) el número de la pregunta de evaluación cuya respuesta sustenta la recomendación u observación propuesta.

Conclusiones y valoración final

La evaluación específica del PE se enfoca en los elementos organizacionales, operativos y técnicos que pueden limitar el logro de sus resultados y señala el tamaño de su desafío para garantizar la calidad, eficacia, seguridad y suficiencia del servicio que entrega.

A lo largo del texto, la evaluación insiste que, a pesar de cubrir una brecha de demanda de la población, la enorme variedad de asuntos que atiende actualmente el PE se contraponen con el diseño y justificación de la intervención, añade complejidad a la operación, impone presión sobre sus recursos y restringe la oportunidad para atender todas llamadas con el mismo nivel de servicio.

Paralelamente, la evaluación encuentra áreas de mejora en la implementación del PE, vinculadas con la informalidad de su coordinación interinstitucional y sus protocolos de atención muy limitados o inexistentes. Además, en términos de la capacidad del PE, se identificó la probabilidad de no cubrir totalmente la demanda del servicio en el centro de atención de Gómez Palacio durante ciertos días y horarios.

De la misma forma, se señalan las debilidades de la intervención en cuanto la falta de estrategias de capacitación continua y manejo del estrés de su personal, la poca desagregación de la ejecución de sus recursos financieros y el alcance limitado de sus instrumentos de medición del desempeño.

Por otro lado, la evaluación también subraya las buenas prácticas de la operación del PE relacionadas con la sistematización, estandarización y documentación de las llamadas. Al igual que el compromiso y experiencia acumulada de las operadoras del programa, que favorecen la entrega de un servicio más acertado según las necesidades de cada caso.

Como alternativas de mejora, la evaluación recomienda, de inicio, modificar el alcance de la atención de la intervención de acuerdo con sus capacidades, objetivos y prioridades. La elección de qué ruta seguir es exclusiva del gobierno y las responsables del PE. La evaluación solo es un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas que documenta los retos y oportunidades del PE sobre su organización y operación para alcanzar los resultados.

Independientemente de que tan amplia sea la atención del PE en cuanto al tipo de situaciones que reciba, si el programa busca mejorar debe avanzar con la configuración de mecanismos de coordinación formales con el NE911 y otras instancias externas, el diseño e implementación de protocolos de atención exhaustivos, el desarrollo de una agenda de capacitación continua y estrategias de manejo del estrés para su personal, la definición de instrumentos y métodos de medición del desempeño y el cálculo de sus requerimientos financieros.

Referencias

- Beschel, R. P., Cameron, B. J., Kunicova, J., & Myers, C. B. (2018). *Improving Public Sector Performance: Through Innovation and Inter-Agency Coordination*. The World Bank. Disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/833041539871513644/pdf/131020-WP-1163620-WorldBankGlobalReport-PUBLIC.pdf>
- Causa en común (2019). *Evaluación a los Centros de Atención de Llamadas de Emergencias (CALLE) y propuestas para mejorar su servicio*. México. Disponible en: <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2019/06/911-CALLE-V2-1.pdf>
- Muir, R., & Parker, I. (2014). *Many to Many: How The Relational State Will Transform Public Services*. London: Institute for Public Policy Research. Disponible en: https://www.ippr.org/files/images/media/files/publication/2014/02/Many-to-many_Feb2014_11865.pdf
- National 911 Program. (2019). *911 Data & Information Sharing: A Strategic Plan*. Disponible en: https://www.911.gov/pdf/911_Data_Information_Sharing_Strategic_Plan_Final.pdf
- Nogueira, L. C., Pinto, L. R., & Silva, P. M. S. (2016). Reducing Emergency Medical Service response time via the reallocation of ambulance bases. *Health Care Management Science*, 19(1), 31-42.
- Pierce, H., & Lilly, M. M. (2012). Duty-related trauma exposure in 911 telecommunicators: Considering the risk for posttraumatic stress. *Journal of Traumatic Stress*, 25(2), 211-215.
- Pons, P. T., & Markovchick, V. J. (2002). Eight minutes or less: does the ambulance response time guideline impact trauma patient outcome? *The Journal of Emergency Medicine*, 23(1), 43-48.
- Reaves, B. A. (2017). *Police response to domestic violence, 2006-2015*. US Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics. Disponible en: <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/prdv0615.pdf>
- Reynolds, P. (2010). *Call center metrics: best practices in performance measurement and management to maximize quitline efficiency and quality*. North American Quitline Consortium. Disponible en: https://cdn.ymaws.com/www.naquitline.org/resource/resmgr/issue_papers/callcentermetrics_paperbestpr.pdf
- Secretaría de Gobernación (2014). *Norma Técnica para la Estandarización de los Servicios de Llamadas de Emergencia a través del Número Único Armonizado 9-1-1*. México:SEGOB. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290653/Norma_CALLES.pdf
- Substance Abuse and Mental Health Services Administration (2019a). *Crisis call center metrics. Part 1: service and efficiency*. EEUU:SAMHASA. Disponible en: https://suicidepreventionlifeline.org/wp-content/uploads/2019/02/CallCenterMetrics_final.pdf
- Substance Abuse and Mental Health Services Administration (2019b). *Crisis Center Guidance: Follow-up with Callers and Those Discharged from Emergency Department and Inpatient Settings*. EEUU:SAMHASA. Disponible en: <https://suicidepreventionlifeline.org/wp-content/uploads/2016/09/Lifeline-Follow-Up-Guidance1214.pdf>

- The National Emergency Number Association. (2013). *NENA Standard on 9-1-1 Acute/Traumatic and Chronic Stress Management*. Disponible en: https://cdn.ymaws.com/www.nena.org/resource/resmgr/Standards/NENA-STA-002.1-2013_9-1-1_Ac.pdf
- The National Emergency Number Association. (2020). *NENA Standard for 9-1-1 Call Processing*. Disponible en: https://cdn.ymaws.com/www.nena.org/resource/resmgr/standards/nena-sta-020.1-2020_911_call.pdf
- Troxell, R. M. (2008). *Indirect exposure to the trauma of others: The experiences of 9-1-1 telecommunicators* (Doctoral dissertation, University of Illinois at Chicago).
- Voss, B. (2019). *Obstacles to Data Sharing in Public Safety Applications Require More Than Technical Solutions Alone*. US Department of Commerce, National Institute of Standards and Technology. Disponible en: <https://www.nist.gov/system/files/documents/2019/10/01/nist-special-publication-1243-obstacles-to-data-sharing-in-public-safety.pdf>
- Voss, B., & Anderson, E. (2019). *Interoperability of real-time public safety data: Challenges and possible future states*. US Department of Commerce, National Institute of Standards and Technology. Disponible en: <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/ir/2019/NIST.IR.8255.pdf>

Ficha de la evaluación

Ficha de la evaluación	
Aspectos administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Responsable de la evaluación:</i> Moisés Tamayo Díaz • <i>Miembros del equipo evaluador:</i> Fátima del Rocío Betancourt Conde • <i>Organización evaluadora:</i> Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango • <i>Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada:</i> Subsecretaría de Prevención Social y Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Durango • <i>Titular de la unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada:</i> José Luis Amaro Valles • <i>Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención encargada de dar seguimiento a la evaluación:</i> Subsecretaría de Prevención Social y Participación Ciudadana y Dirección de Planeación, Seguimiento y Evaluación de la Secretaría de Seguridad Pública • <i>Forma de contratación del equipo u organización evaluadora:</i> No aplica • <i>Costo total de la evaluación:</i> No aplica • <i>Fuente de financiamiento de la evaluación:</i> No aplica • <i>Fecha de inicio de la evaluación:</i> 17 de agosto de 2020 • <i>Fecha de conclusión de la evaluación:</i> 30 de octubre de 2020
Aspectos técnicos	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Palabras clave de la evaluación:</i> Seguridad, Violencia, Género, Mujer, Atención telefónica, Orientación, Número de emergencia • <i>Términos de referencia de la evaluación:</i> Términos de referencia para la evaluación específica del Programa Esmeralda • <i>Objetivo de la evaluación:</i> Valorar la calidad, suficiencia y resultados de los procesos y protocolos del Programa Esmeralda para alcanzar sus objetivos. • <i>Hipótesis de la evaluación:</i> Los procesos, protocolos y resultados del Programa Esmeralda conducen al logro de sus objetivos.
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Síntesis de los hallazgos de la evaluación:</i> Para que el servicio del PE sea efectivo, su implementación requiere de coordinación con otras entidades del gobierno incluso antes y después de la atención telefónica. Los protocolos de atención del PE son poco detallados o inexistentes sobre los pasos clave en la implementación del programa. El PE documenta y sistematiza las llamadas que recibe, pero esta información no se utiliza para caracterizar y estimar la demanda del servicio. De acuerdo con la capacidad de atención del PE, existe el riesgo de no cubrir totalmente la demanda en el centro de atención de Gómez Palacio. El PE debe configurar estrategias de capacitación y manejo del estrés para su personal a fin de asegurar la efectividad y calidad del servicio. Si el PE prioriza la mejora del servicio que entrega, es indispensable monitorear indicadores de disponibilidad, eficiencia y calidad del servicio. • <i>Síntesis de la propuesta de recomendaciones y observaciones:</i> Como alternativas de mejora, la evaluación recomienda, de inicio, modificar el alcance de la atención de la intervención de acuerdo con sus capacidades, objetivos y prioridades. La elección de qué ruta seguir es exclusiva del gobierno y las responsables del PE. La evaluación solo es un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas que documenta los retos y

oportunidades del PE sobre su organización y operación para alcanzar los resultados.

Independientemente de que tan amplia sea la atención del PE en cuanto al tipo de situaciones que reciba, para mejorar el programa debe configurar mecanismos de coordinación formales con el NE911 y otras instancias externas, diseñar e implementar protocolos de atención exhaustivos, desarrollar una agenda de capacitación continua y estrategias de manejo del estrés para su personal, definir instrumentos y métodos de medición del desempeño y calcular sus requerimientos financieros.

- *Síntesis de las conclusiones:* La evaluación específica del PE se enfoca en los elementos organizacionales, operativos y técnicos que pueden limitar el logro de sus resultados y señala el tamaño de su desafío para garantizar la calidad, eficacia, seguridad y suficiencia del servicio que entrega.

A lo largo del texto, la evaluación insiste que, a pesar de cubrir una brecha de demanda de la población, la enorme variedad de asuntos que atiende actualmente el PE se contraponen con el diseño y justificación de la intervención, añade complejidad a la operación, impone presión sobre sus recursos y restringe la oportunidad para atender todas llamadas con el mismo nivel de servicio.

Las debilidades del PE se vinculan con el alcance de su documentación sobre coordinación interinstitucional y protocolos de atención, estrategias de capacitación y cuidado de su personal, caracterización y estimación de la demanda del servicio y mecanismos e instrumentos de medición del desempeño. Mientras que las fortalezas de la intervención se refieren la sistematización de sus registros de atención y al compromiso e involucramiento profundo de sus funcionarias.

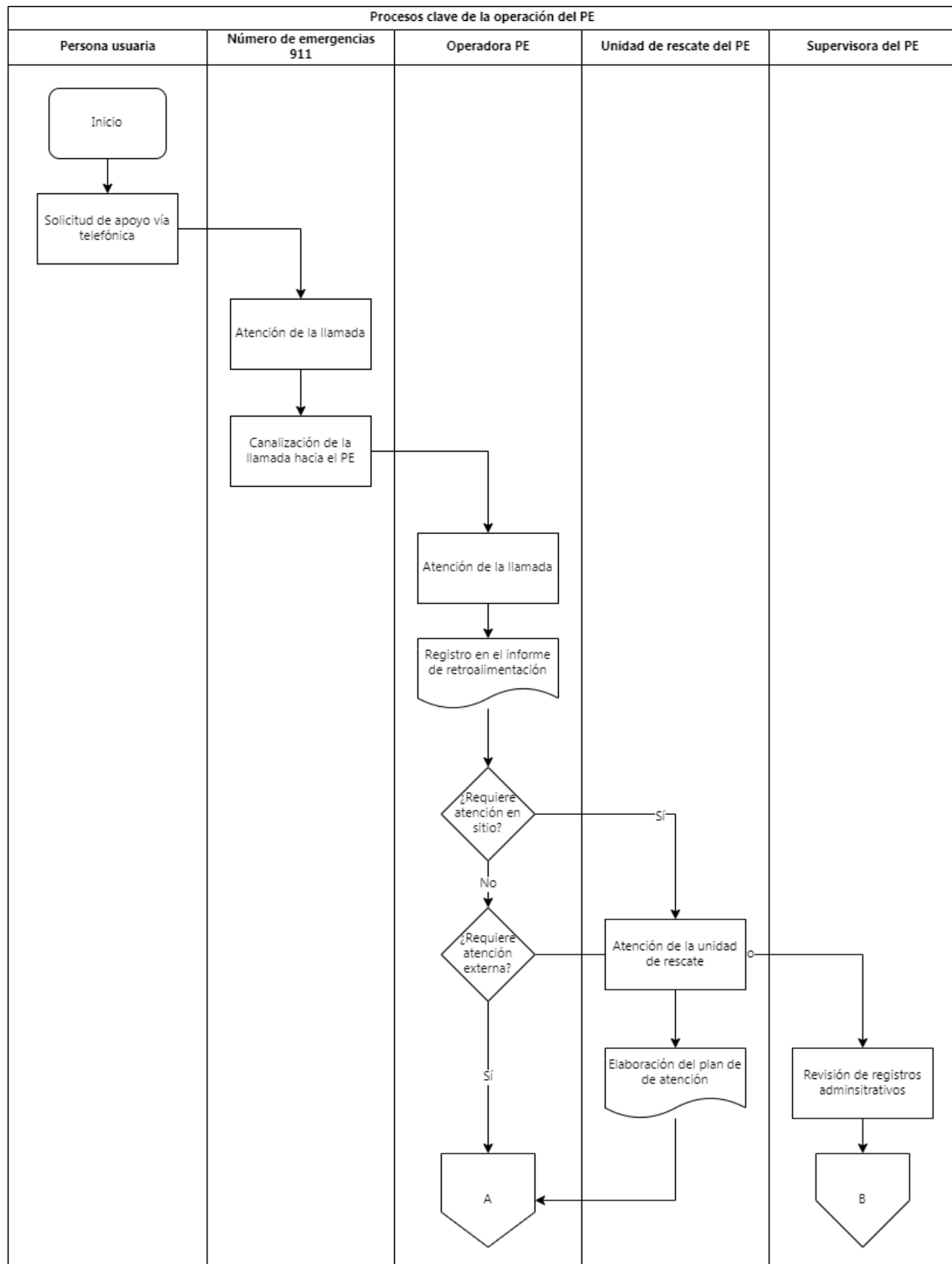
Anexos

1. Procesos clave de la operación del PE

Tabla 6.
Procesos clave de la operación del PE

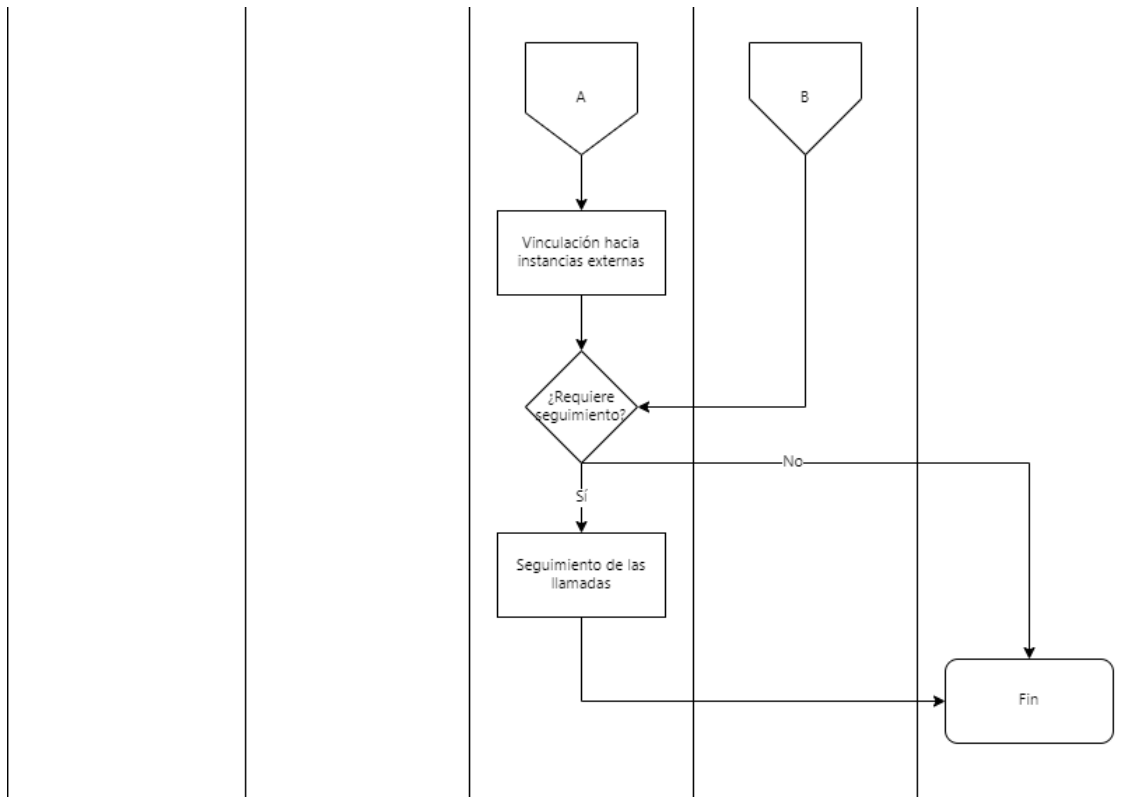
#	Proceso	Actividades	Áreas responsables
1	Solicitud apoyo vía telefónica	<ul style="list-style-type: none"> • Marcar al NE911 para pedir orientación o apoyo especializado 	Persona usuaria
2	Atención de la llamada	<ul style="list-style-type: none"> • Atender y registrar la llamada conforme los protocolos del NE911 • Despachar las unidades de apoyo de seguridad pública o atención médica de urgencias según el caso 	NE911
3	Canalizar la llamada hacia el PE	<ul style="list-style-type: none"> • Transferir la comunicación al PE ya sea porque la llamada no es de emergencia o porque requiere atención especializada adicional 	NE911
4	Atención de la llamada	<ul style="list-style-type: none"> • Entregar la asesoría especializada según el caso • Registrar la llamada conforme el informe de retroalimentación 	Operadora del PE
5	Atención de la unidad de rescate	<ul style="list-style-type: none"> • Si la llamada requiere atención en sitio, la unidad de rescate acude al lugar del incidente y atiende a las personas en riesgo • Elaborar el plan de atención 	Unidad de rescate del PE
6	Vinculación con instancias externas	<ul style="list-style-type: none"> • Si las personas usuarias requieren atención presencial, se vinculan con instancias externas 	Operadora del PE
7	Revisión de registros administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar la calidad de los registros hechos en las bases de datos del PE, informe de retroalimentación y plan de atención 	Supervisora del PE
8	Seguimiento de las llamadas	<ul style="list-style-type: none"> • Si las personas usuarias requieren seguimiento de sus casos, el PE monitorea su avance constantemente 	Operadora del PE

Tabla 7.
Procesos clave de la operación del PE



Fuente: Inevap a partir de registros administrativos del PE.

Tabla 7.
Procesos clave de la operación del PE (continuación)



Fuente: Inevap a partir de registros administrativos del PE.

2. Registro de los motivos de las llamadas recibidas por el PE

Tabla 8.
Llamadas recibidas por el PE según motivo, 2018-agosto 2020

Llamadas

Motivo de la llamada	Año			Total	% del total
	2018	2019	2020 ^{a/}		

Información reservada según el oficio OF/SSP/210/2020

^{a/} Datos a agosto de 2020.

Fuente: Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.

3. Mapas de calor de las llamadas recibidas por el PE según motivos seleccionados

Este Anexo presenta los mapas de calor de las llamadas recibidas por el PE en los 3 municipios con más registros: Durango, Gómez Palacio y Lerdo. Los motivos de las llamadas se seleccionaron en función de su importancia relativa para el PE y resultados esperados de la implementación del programa: mujer y familia, amenaza de suicidio y personas no localizadas.

Durango

Nota: para mejorar la representación de la información, se excluyen las llamadas con registro de ubicación en el Centro de Coordinación, Control, Comando, Comunicación y Computo (C5) y en 3 hospitales públicos de la ciudad: Hospital General 450, Hospital Dr. Santiago Ramón y Cajal del ISSSTE y Hospital General de Zona 1 del IMSS.

Figura 8.
Mapa de calor de las llamadas recibidas por el PE en el municipio de Durango con motivos relacionados con la mujer y la familia, 2018-agosto 2020

Información reservada según el oficio OF/SSP/210/2020

Nota: los motivos relacionados con la mujer y la familia son violencia familiar, otros actos relacionados con la familia, violencia de pareja, maltrato infantil, violencia contra la mujer, otros actos relacionados con la libertad y la seguridad y abuso sexuales.

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE y OpenStreetMap ©.

Figura 9.
Mapa de calor de las llamadas recibidas por el PE en el municipio de Durango con motivo de amenaza de suicidio, 2018-agosto 2020

Información reservada según el oficio OF/SSP/210/2020

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE y OpenStreetMap ©.

Figura 10.
Mapa de calor de las llamadas recibidas por el PE en el municipio de Durango con motivo de personas no localizadas, 2018-agosto 2020

Información reservada según el oficio OF/SSP/210/2020

Se incluyen los motivos de: persona no localizada y menor extraviado.

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE y OpenStreetMap ©.

Gómez Palacio

Figura 11.

Mapa de calor de las llamadas recibidas por el PE en el municipio de Gómez Palacio con motivos relacionados con la mujer y la familia, 2018-agosto 2020

Información reservada según el oficio OF/SSP/210/2020

Nota: los motivos relacionados con la mujer y la familia son violencia familiar, otros actos relacionados con la familia, violencia de pareja, maltrato infantil, violencia contra la mujer, otros actos relacionados con la libertad y la seguridad y abuso sexuales.

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE y OpenStreetMap ©.

Figura 12.

Mapa de calor de las llamadas recibidas por el PE en el municipio de Gómez Palacio con motivo de amenaza de suicidio, 2018-agosto 2020

Información reservada según el oficio OF/SSP/210/2020

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE y OpenStreetMap ©.

Figura 13.

Mapa de calor de las llamadas recibidas por el PE en el municipio de Gómez Palacio con motivo de personas no localizadas, 2018-agosto 2020

Información reservada según el oficio OF/SSP/210/2020

Nota: se incluyen los motivos de: persona no localizada y menor extraviado.

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE y OpenStreetMap ©.

Lerdo

Figura 14.

Mapa de calor de las llamadas recibidas por el PE en el municipio de Lerdo con motivos relacionados con la mujer y la familia, 2018-agosto 2020

Información reservada según el oficio OF/SSP/210/2020

Nota: los motivos relacionados con la mujer y la familia son violencia familiar, otros actos relacionados con la familia, violencia de pareja, maltrato infantil, violencia contra la mujer, otros actos relacionados con la libertad y la seguridad y abuso sexuales.

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE y OpenStreetMap ©.

Figura 15.

Mapa de calor de las llamadas recibidas por el PE en el municipio de Lerdo con motivo de amenaza de suicidio, 2018-agosto 2020

Información reservada según el oficio OF/SSP/210/2020

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE y OpenStreetMap ©.

Figura 16.
Mapa de calor de las llamadas recibidas por el PE en el municipio de Lerdo con motivo de personas no localizadas, 2018-agosto 2020

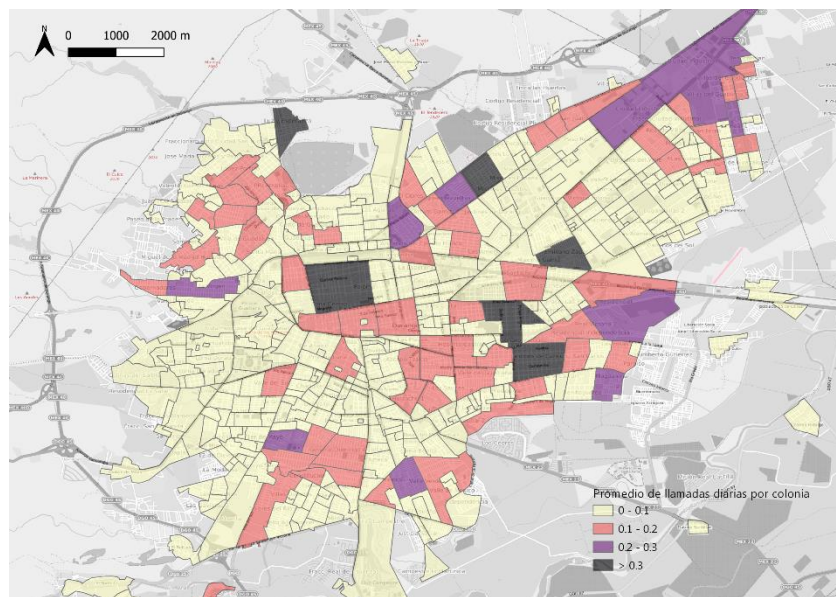
Información reservada según el oficio OF/SSP/210/2020

Nota: se incluyen los motivos de: persona no localizada y menor extraviado.
Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE y OpenStreetMap ©.

4. Promedio de llamadas diarias por colonia recibidas por el PE en municipios seleccionados

Este Anexo muestra el promedio de llamadas diarias por colonias recibidas por el PE en las zonas urbanas de los 3 municipios con más registros. La interpretación de este indicador señala la frecuencia con la que se emiten llamadas desde cierta área geográfica, cuando el promedio de llamadas diarias por colonias es igual a 1, significa que en tal colonia todos los días se emite una llamada hacia el PE, si es 0.5 indica que 1 de cada 2 días salen llamadas de ese lugar.

Figura 17.
Promedio de llamadas diarias recibidas por el PE en el municipio de Durango según colonias, 2018-agosto 2020

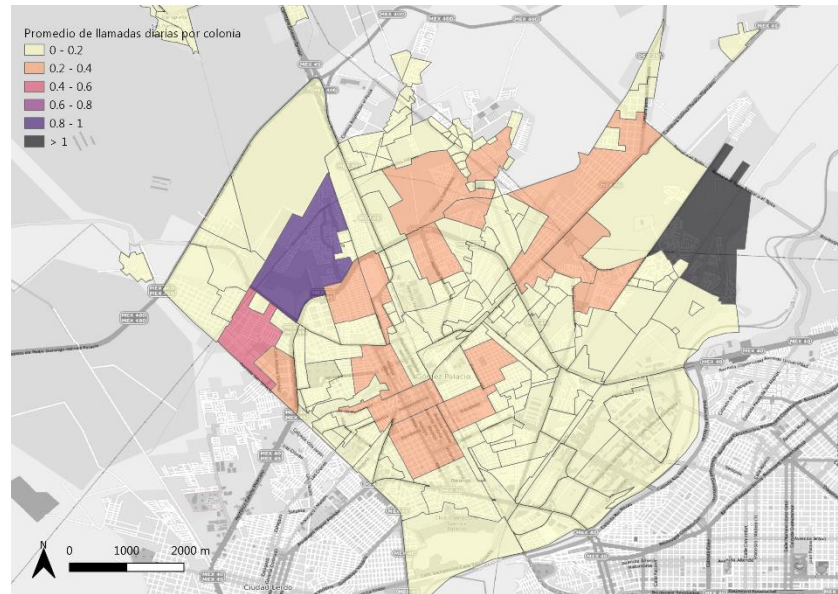


Nota: se excluyen las llamadas con registro de ubicación en el Centro de Coordinación, Control, Comando, Comunicación y Computo (C5) y en 3 hospitales públicos de la ciudad: Hospital General 450, Hospital Dr. Santiago Ramón y Cajal del ISSSTE y Hospital General de Zona 1 del IMSS.

Cuando el promedio de llamadas diarias por colonias es igual a 1 significa que en tal colonia todos los días se emite una llamada hacia el PE, si es 0.5 indica que las llamadas salen 1 de cada 2 días.

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE y OpenStreetMap ©.

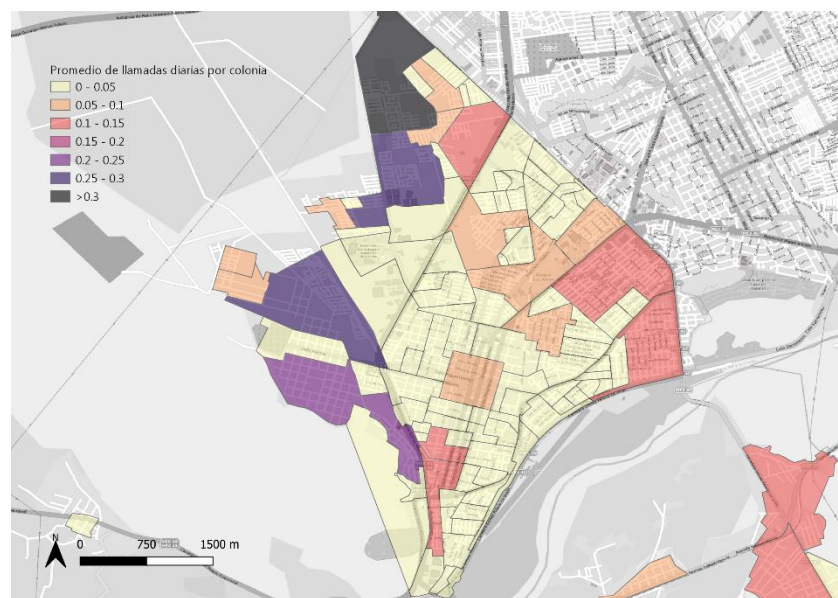
Figura 18.
Promedio de llamadas diarias recibidas por el PE en el municipio de Gómez Palacio según colonias, 2018-agosto 2020



Nota: cuando el promedio de llamadas diarias por colonias es igual a 1 significa que en tal colonia todos los días se emite una llamada hacia el PE, si es 0.5 indica que las llamadas salen 1 de cada 2 días.

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE y OpenStreetMap ©.

Figura 19.
Promedio de llamadas diarias recibidas por el PE en el municipio de Lerdo según colonias, 2018-agosto 2020



Nota: cuando el promedio de llamadas diarias por colonias es igual a 1 significa que en tal colonia todos los días se emite una llamada hacia el PE, si es 0.5 indica que las llamadas salen 1 de cada 2 días.

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE y OpenStreetMap ©.

5. Estimación de la intensidad del tráfico telefónico, probabilidad de bloqueo y operadoras necesarias del PE

Tabla 9.
Estimación de la intensidad del tráfico telefónico, probabilidad de bloqueo y operadoras necesarias del PE por horas según días de la semana

Hora	Llamadas por hora			Minutos en llamada por hora			Erlang			Erlang B			Erlang C		
	ES	FS	Total	ES	FS	Total	ES	FS	Total	ES	FS	Total	ES	FS	Total
0h	1.79	2.60	2.02	35.75	51.94	40.37	0.60	0.87	0.67	0.000	0.000	0.000	3	4	4
1h	1.15	2.10	1.42	23.07	41.94	28.46	0.38	0.70	0.47	0.000	0.000	0.000	3	4	3
2h	0.76	1.71	1.03	15.20	34.10	20.60	0.25	0.57	0.34	0.000	0.000	0.000	0	3	3
3h	0.45	1.30	0.69	8.94	26.04	13.82	0.15	0.43	0.23	0.000	0.000	0.000	0	3	0
4h	0.32	0.83	0.46	6.35	16.62	9.28	0.11	0.28	0.15	0.000	0.000	0.000	0	0	0
5h	0.23	0.67	0.35	4.54	13.38	7.06	0.08	0.22	0.12	0.000	0.000	0.000	0	0	0
6h	0.29	0.50	0.35	5.83	10.07	7.04	0.10	0.17	0.12	0.000	0.000	0.000	0	0	0
7h	0.83	0.77	0.81	16.58	15.40	16.24	0.28	0.26	0.27	0.000	0.000	0.000	0	0	0
8h	1.59	1.43	1.54	31.72	28.56	30.82	0.53	0.48	0.51	0.000	0.000	0.000	3	3	3
9h	2.24	1.81	2.11	44.74	36.12	42.28	0.75	0.60	0.70	0.000	0.000	0.000	4	3	4
10h	2.70	2.24	2.57	53.91	44.82	51.31	0.90	0.75	0.86	0.000	0.000	0.000	4	4	4
11h	2.97	2.61	2.87	59.34	52.23	57.31	0.99	0.87	0.96	0.000	0.000	0.000	4	4	4
12h	3.18	3.00	3.13	63.59	59.93	62.55	1.06	1.00	1.04	0.001	0.001	0.001	4	4	4
13h	3.13	3.05	3.11	62.59	61.01	62.14	1.04	1.02	1.04	0.001	0.001	0.001	4	4	4
14h	3.21	2.96	3.14	64.14	59.14	62.71	1.07	0.99	1.05	0.001	0.000	0.001	4	4	4
15h	3.33	2.96	3.23	66.61	59.28	64.52	1.11	0.99	1.08	0.001	0.000	0.001	4	4	4
16h	3.20	3.15	3.18	63.94	63.09	63.70	1.07	1.05	1.06	0.001	0.001	0.001	4	4	4
17h	3.18	3.18	3.18	63.68	63.53	63.63	1.06	1.06	1.06	0.001	0.001	0.001	4	4	4
18h	3.28	3.30	3.29	65.60	65.97	65.71	1.09	1.10	1.10	0.001	0.001	0.001	4	4	4
19h	3.48	3.90	3.60	69.51	78.06	71.95	1.16	1.30	1.20	0.001	0.002	0.001	4	4	4
20h	3.76	4.12	3.86	75.20	82.45	77.27	1.25	1.37	1.29	0.002	0.002	0.002	4	5	4
21h	3.80	4.46	3.99	75.98	89.14	79.73	1.27	1.49	1.33	0.002	0.003	0.002	4	5	4
22h	3.29	4.50	3.64	65.80	90.07	72.73	1.10	1.50	1.21	0.001	0.004	0.001	4	5	4
23h	2.64	3.91	3.00	52.73	78.20	60.00	0.88	1.30	1.00	0.000	0.002	0.001	4	4	4

Nota: el cálculo de estos valores asume una duración promedio de las llamadas de 20 minutos (1,200 segundos) y un tiempo de espera tolerado para contestar de 15 segundos, de acuerdo con la estimación de las responsables del PE.

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.

Centro de atención de Durango

Tabla 10.
Estimación de la intensidad del tráfico telefónico, probabilidad de bloqueo y operadoras necesarias del PE por horas según días de la semana en el centro de atención de Durango

Hora	Llamadas por hora			Minutos en llamada por hora			Erlang			Erlang B			Erlang C		
	ES	FS	Total	ES	FS	Total	ES	FS	Total	ES	FS	Total	ES	FS	Total
0h	0.91	1.19	0.99	18.25	23.88	19.86	0.30	0.40	0.33	0.000	0.001	0.000	0	3	0
1h	0.58	0.88	0.67	11.61	17.70	13.35	0.19	0.29	0.22	0.000	0.000	0.000	0	0	0
2h	0.39	0.72	0.48	7.76	14.32	9.63	0.13	0.24	0.16	0.000	0.000	0.000	0	0	0
3h	0.24	0.60	0.34	4.86	11.94	6.88	0.08	0.20	0.11	0.000	0.000	0.000	0	0	0
4h	0.17	0.37	0.23	3.45	7.34	4.56	0.06	0.12	0.08	0.000	0.000	0.000	0	0	0
5h	0.13	0.29	0.18	2.64	5.83	3.55	0.04	0.10	0.06	0.000	0.000	0.000	0	0	0

Tabla 10.

Estimación de la intensidad del tráfico telefónico, probabilidad de bloqueo y operadoras necesarias del PE por horas según días de la semana en el centro de atención de Durango

Hora	Llamadas por hora			Minutos en llamada por hora			Erlang			Erlang B			Erlang C		
	ES	FS	Total	ES	FS	Total	ES	FS	Total	ES	FS	Total	ES	FS	Total
6h	0.15	0.26	0.18	2.99	5.11	3.59	0.05	0.09	0.06	0.000	0.000	0.000	0	0	0
7h	0.42	0.29	0.38	8.33	5.76	7.60	0.14	0.10	0.13	0.000	0.000	0.000	0	0	0
8h	0.87	0.63	0.80	17.44	12.52	16.04	0.29	0.21	0.27	0.000	0.000	0.000	0	0	0
9h	1.38	1.00	1.27	27.59	20.07	25.44	0.46	0.33	0.42	0.001	0.000	0.001	3	3	3
10h	1.60	1.12	1.46	31.98	22.30	29.22	0.53	0.37	0.49	0.002	0.001	0.001	3	3	3
11h	1.79	1.46	1.70	35.75	29.28	33.90	0.60	0.49	0.57	0.003	0.001	0.002	3	3	3
12h	1.85	1.65	1.79	36.98	33.02	35.85	0.62	0.55	0.60	0.003	0.002	0.003	3	3	3
13h	1.81	1.74	1.79	36.26	34.75	35.83	0.60	0.58	0.60	0.003	0.003	0.003	3	3	3
14h	1.82	1.48	1.73	36.49	29.57	34.52	0.61	0.49	0.58	0.003	0.001	0.003	3	3	3
15h	1.92	1.52	1.81	38.48	30.43	36.18	0.64	0.51	0.60	0.004	0.002	0.003	3	3	3
16h	1.87	1.65	1.81	37.41	32.95	36.14	0.62	0.55	0.60	0.003	0.002	0.003	3	3	3
17h	1.84	1.55	1.76	36.84	30.94	35.15	0.61	0.52	0.59	0.003	0.002	0.003	3	3	3
18h	1.85	1.64	1.79	37.10	32.73	35.85	0.62	0.55	0.60	0.003	0.002	0.003	3	3	3
19h	1.89	1.90	1.89	37.73	38.06	37.82	0.63	0.63	0.63	0.003	0.003	0.003	3	3	3
20h	1.97	1.86	1.94	39.45	37.27	38.83	0.66	0.62	0.65	0.004	0.003	0.004	3	3	3
21h	2.12	2.15	2.13	42.41	42.95	42.57	0.71	0.72	0.71	0.005	0.005	0.005	4	4	4
22h	1.76	2.20	1.89	35.29	44.03	37.78	0.59	0.73	0.63	0.003	0.006	0.004	3	4	3
23h	1.46	1.91	1.59	29.28	38.13	31.81	0.49	0.64	0.53	0.001	0.004	0.002	3	3	3

Nota: el cálculo de estos valores asume una duración promedio de las llamadas de 20 minutos (1,200 segundos) y un tiempo de espera tolerado para contestar de 15 segundos, de acuerdo con la estimación de las responsables del PE.

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.

Centro de atención de Gómez Palacio

Tabla 11.

Estimación de la intensidad del tráfico telefónico, probabilidad de bloqueo y operadoras necesarias del PE por horas según días de la semana en el centro de atención de Gómez Palacio

Hora	Llamadas por hora			Minutos en llamada por hora			Erlang			Erlang B			Erlang C		
	ES	FS	Total	ES	FS	Total	ES	FS	Total	ES	FS	Total	ES	FS	Total
0h	1.79	2.60	2.02	35.75	51.94	40.37	0.60	0.87	0.67	0.101	0.168	0.118	3	4	4
1h	1.15	2.10	1.42	23.07	41.94	28.46	0.38	0.70	0.47	0.050	0.126	0.070	3	4	3
2h	0.76	1.71	1.03	15.20	34.10	20.60	0.25	0.57	0.34	0.024	0.094	0.041	0	3	3
3h	0.45	1.30	0.69	8.94	26.04	13.82	0.15	0.43	0.23	0.010	0.061	0.021	0	3	0
4h	0.32	0.83	0.46	6.35	16.62	9.28	0.11	0.28	0.15	0.005	0.030	0.010	0	0	0
5h	0.23	0.67	0.35	4.54	13.38	7.06	0.08	0.22	0.12	0.000	0.019	0.006	0	0	0
6h	0.29	0.50	0.35	5.83	10.07	7.04	0.10	0.17	0.12	0.005	0.012	0.006	0	0	0
7h	0.83	0.77	0.81	16.58	15.40	16.24	0.28	0.26	0.27	0.030	0.026	0.028	0	0	0
8h	1.59	1.43	1.54	31.72	28.56	30.82	0.53	0.48	0.51	0.084	0.072	0.079	3	3	3
9h	2.24	1.81	2.11	44.74	36.12	42.28	0.75	0.60	0.70	0.138	0.101	0.126	4	3	4
10h	2.70	2.24	2.57	53.91	44.82	51.31	0.90	0.75	0.86	0.176	0.138	0.166	4	4	4
11h	2.97	2.61	2.87	59.34	52.23	57.31	0.99	0.87	0.96	0.198	0.168	0.190	4	4	4
12h	3.18	3.00	3.13	63.59	59.93	62.55	1.06	1.00	1.04	0.214	0.200	0.210	4	4	4
13h	3.13	3.05	3.11	62.59	61.01	62.14	1.04	1.02	1.04	0.210	0.205	0.210	4	4	4
14h	3.21	2.96	3.14	64.14	59.14	62.71	1.07	0.99	1.05	0.217	0.198	0.212	4	4	4

Tabla 11.

Estimación de la intensidad del tráfico telefónico, probabilidad de bloqueo y operadoras necesarias del PE por horas según días de la semana en el centro de atención de Gómez Palacio

Hora	Llamadas por hora			Minutos en llamada por hora			Erlang			Erlang B			Erlang C		
	ES	FS	Total	ES	FS	Total	ES	FS	Total	ES	FS	Total	ES	FS	Total
15h	3.33	2.96	3.23	66.61	59.28	64.52	1.11	0.99	1.08	0.226	0.198	0.219	4	4	4
16h	3.20	3.15	3.18	63.94	63.09	63.70	1.07	1.05	1.06	0.217	0.212	0.214	4	4	4
17h	3.18	3.18	3.18	63.68	63.53	63.63	1.06	1.06	1.06	0.214	0.214	0.214	4	4	4
18h	3.28	3.30	3.29	65.60	65.97	65.71	1.09	1.10	1.10	0.221	0.224	0.224	4	4	4
19h	3.48	3.90	3.60	69.51	78.06	71.95	1.16	1.30	1.20	0.227	0.269	0.247	4	4	4
20h	3.76	4.12	3.86	75.20	82.45	77.27	1.25	1.37	1.29	0.258	0.284	0.267	4	5	4
21h	3.80	4.46	3.99	75.98	89.14	79.73	1.27	1.49	1.33	0.262	0.308	0.275	4	5	4
22h	3.29	4.50	3.64	65.80	90.07	72.73	1.10	1.50	1.21	0.224	0.310	0.249	4	5	4
23h	2.64	3.91	3.00	52.73	78.20	60.00	0.88	1.30	1.00	0.171	0.269	0.200	4	4	4

Nota: el cálculo de estos valores asume una duración promedio de las llamadas de 20 minutos (1,200 segundos) y un tiempo de espera tolerado para contestar de 15 segundos, de acuerdo con la estimación de las responsables del PE.

Fuente: Inevap con datos de registros administrativos del PE.



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO