



La Experiencia de Elaboración  
del **Plan de Continuidad de  
Operaciones** para el Instituto  
de **Seguridad Social de los  
Trabajadores del Estado de  
Chiapas**



Organización  
Internacional  
del Trabajo



La Experiencia de Elaboración  
del **Plan de Continuidad de  
Operaciones** para el Instituto  
de Seguridad Social de los  
Trabajadores del Estado de  
Chiapas



Organización  
Internacional  
del Trabajo



Copyright © Organización Internacional del Trabajo, 2019-12-11

Primera Edición 2019

Las publicaciones de la Oficina internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de las publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y Licencias) Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org) las cuales serán bien recibidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les haya expedido con ese fin. En [www.ifpro.org](http://www.ifpro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Organización Internacional del Trabajo, “La Experiencia de Elaboración del Plan de Continuidad de Operaciones para el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas”.

Oficina de país de la OIT para México y Cuba, México, 2019. 41pp.

ISBN: 9789220317938 (web PDF)

Este documento ha sido elaborado por Helmut Schwarzer, especialista principal en Protección Social de la Oficina de la OIT para México y Cuba; Raúl Iván Gutiérrez Haaz, consultor de la OIT.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT, no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital o solicitándolos a: [ilo@turpin-distribution.com](mailto:ilo@turpin-distribution.com)

Más información en [ilo.org/publns](http://ilo.org/publns) o escíbanos a: [mexico@ilo.org](mailto:mexico@ilo.org)

Visite nuestro sitio web: [ilo.org/mexico](http://ilo.org/mexico)

Coordinación editorial: Diana Goldberg Mayo y Olga Paola Wong González.

Impresión: Editorial e Impresos LOAR.

Impreso en México.

## PRÓLOGO

El presente documento es resultado del proyecto de cooperación que la Organización Internacional de Trabajo (OIT) realizó con el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas (ISSTECH) para la elaboración de un plan de continuidad de operaciones del instituto. Su origen reside en el apoyo brindado al estado de Chiapas en ocasión del sismo ocurrido el 7 de septiembre de 2017, que generó pérdidas humanas y numerosos daños materiales, en varias entidades federativas de México.

Los desastres son situaciones extraordinarias que causan daños cuya magnitud excede la capacidad de respuesta de la comunidad afectada. La documentación de la experiencia y de las lecciones aprendidas se propone recopilar recomendaciones para que instituciones similares al ISSTECH puedan fortalecer esas capacidades y estar mejor preparados frente a desastres y crisis.

Además de las consecuencias sobre la vida humana, en primer lugar —de la población en general y de los trabajadores—, se sabe que desastres de grandes proporciones suelen tener un pronunciado impacto adverso en la infraestructura, los mercados de trabajo, la economía y en la gobernanza de instituciones de las regiones afectadas. El fortalecimiento de las capacidades de las instituciones, fomentando la capacidad de prevenir y mitigar el impacto negativo de los fenómenos naturales y antropogénicos, es esencial para la capacidad de recuperación de las sociedades y de sus instituciones. Por lo tanto, de acuerdo con la OIT, el trabajo decente y los programas de protección social deben ser parte de los planes diseñados para estas contingencias, a fin de brindar una reducción de los impactos negativos y permitir una recuperación basada en la creación de empleo e ingreso, mitigando el sufrimiento y lanzando las bases para un desarrollo sostenible en el período posterior a la crisis.

Con este objetivo en mente, el documento recupera conceptos clave para una gestión integral de riesgos, contemplando la implementación de un plan de continuidad de operaciones que sirva para evitar la interrupción del funcionamiento de instituciones clave en esos momentos. La continuidad del funcionamiento de las instituciones de seguridad social, con estrategias que aseguren sus funciones esenciales, es particularmente importante para brindar a la población un contexto favorable, que incluye instituciones confiables, con miras a su pronta recuperación tras una catástrofe. Esta estrategia se fundamenta en normas y principios internacionalmente acordados en el seno del sistema de las Naciones Unidas, como es el Marco de Sendai (de 2015), las normas internacionales del trabajo de la OIT y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

Enseguida se describe la experiencia de acompañamiento técnico de la OIT, durante 2018 y 2019, al Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas (ISSTECH), para la elaboración de su plan de continuidad de operaciones, describiendo las etapas del trabajo y las recomendaciones emitidas, como un ejemplo práctico. Aunque cada institución necesita construir un plan de continuidad adaptado a sus características, el camino recorrido en este caso concreto puede ser de utilidad para el fortalecimiento de otras instituciones del mercado laboral y de protección social, si se implementa como un instrumento esencial para sumar a la resiliencia de las comunidades.

Se espera que el presente documento sea un recurso práctico para cualquier institución, principalmente aquellas de seguridad social, y que sea útil para apoyar el esfuerzo en la creación de una cultura de prevención y resiliencia entre directivos y empleados ante las emergencias y desastres, con la visión más amplia que ofrece la gestión integral de riesgos, que les permita generar la capacidad de mantener en funcionamiento servicios esenciales como salud y prestaciones monetarias. Con la preservación del funcionamiento adecuado de servicios de seguridad social en situaciones adversas se promueven distintos objetivos de la Agenda 2030 del desarrollo sostenible, en especial la manutención y expansión de la cobertura de la protección social.

Se agradece especialmente a los funcionarios y funcionarias del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas (ISSTECH) que participaron del equipo técnico que elaboró durante 2019 el Plan de Continuidad de Operaciones de dicha institución, sobre cuya experiencia parte de las recomendaciones del presente documento fue construido.

El presente estudio fue elaborado por Helmut Schwarzer, especialista principal en Protección Social de la Oficina de la OIT para México y Cuba, y por Raúl Iván Gutiérrez Haaz, consultor de la OIT. Finalmente, se agradece a las consultoras Diana Goldberg Mayo por la revisión de estilo y a Olga Paola Wong González por la edición gráfica del presente informe.

***Gerardina González Marroquín***

*Directora de la Oficina de la OIT para México y Cuba*

## RESUMEN

Este informe presenta: (i) una síntesis de los principales conceptos asociados con la reducción de riesgos de desastres y la elaboración de planes de continuidad de operaciones; (ii) el recorrido de las principales etapas para elaborar el plan de continuidad de operaciones del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, ISSTECH y (iii) recomendaciones para instituciones que desean elaborar un plan de continuidad de operaciones para situaciones de desastres y emergencias.

**Clasificación JEL:** H12; H75; H84

**Palabras clave:** protección social, continuidad de operaciones, desastres, emergencias.

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>1. Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>2. La relación entre la gestión integral de riesgos en emergencias y crisis, el trabajo decente y el rol de los programas de seguridad social .....</b>	<b>6</b>
2.1 Conceptos vinculados con la gestión integral de riesgos en emergencias y crisis .....	6
2.2 El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.....	9
2.3 El mandato de la OIT: El trabajo decente y la recomendación núm. 205.....	11
2.4 El rol de la protección social en situación de emergencia y crisis .....	14
2.5 La normatividad nacional en México .....	16
2.6 La normatividad en Chiapas .....	17
<b>3. Experiencia en la elaboración de un plan de continuidad de operaciones con el Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado de Chiapas, ISSTECH..</b>	<b>18</b>
3.1 Primera fase (identificación de los riesgos y priorización de funciones críticas).....	21
3.2 Segunda fase (elaboración del plan y tarjetas de responsabilidades) .....	24
3.3 Tercera fase (socialización del plan).....	33
3.4 Cuarta fase (evaluación y retroalimentación) .....	34
<b>4. Recomendaciones generales .....</b>	<b>36</b>
<b>5. Bibliografía.....</b>	<b>40</b>

# 1. INTRODUCCIÓN

Esta publicación se dirige a cualquier institución del mundo laboral y de la protección social que se encuentre en búsqueda de estrategias para fortalecer sus capacidades de preparación y respuesta frente a emergencias y desastres. En el presente año de 2019 la OIT cumple 100 años de ser la agencia del sistema de las Naciones Unidas enfocada en las estrategias de desarrollo del mundo laboral y de la protección social. Desde su origen, por medio del Tratado de Versalles que se dio justamente en el contexto del fin del que hasta entonces fue el más letal conflicto humano, se entendió que la promoción del trabajo decente para todos en el mundo impulsa la justicia social y, consecuentemente, reduce el riesgo de nuevos conflictos, aumentando la posibilidad de paz entre las naciones. Esta misma lógica que dio origen a la OIT puede extenderse al caso de desastres y crisis causados por la naturaleza que, en ausencia de una adecuada preparación para su enfrentamiento, producen pérdidas humanas y de medios de vida que resultan en el agravamiento de la pobreza, la desigualdad, tensiones sociales y políticas, así como en la pérdida de oportunidades de desarrollo.

Preocupados por el incremento en la ocurrencia de fenómenos naturales y de crisis humanitarias en el mundo, y visto el impacto negativo que tienen en la vida humana y en los mercados laborales y sistemas de protección social, los mandantes de la OIT han tratado de incluir el tema en las normas internacionales de trabajo con la adopción de la Recomendación sobre el Trabajo Decente para la Paz y la Resiliencia, núm. 205 (2017) por la Conferencia Internacional del Trabajo. En consecuencia, la OIT ha buscado apoyar a sus Estados parte en la creación de culturas resilientes que incorporen como elemento esencial la protección social y el trabajo decente desde la etapa de prevención hasta la recuperación.

La OIT ha generado numerosos proyectos de cooperación con diferentes países del mundo, con la finalidad de promover dichos principios sobre el empleo y trabajo decente en contextos de crisis y desastres. Ejemplo de ello es que desde 2017, por primera vez en México, por una decisión del Director General en atención a una solicitud del entonces secretario de Trabajo y Previsión Social, se efectuó un conjunto de actividades para fomentar el empleo decente en el estado de Chiapas; incluyendo actividades tan diversas como la capacitación de supervisores de obras en técnicas de construcción civil empleo-intensivas, formación de formadores para herramientas de fomento a Pymes y a cooperativas, estudios de cadenas de valor y de la marca Chiapas, colaboraciones con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en la realización de talleres de formación de empleados locales, así como un proyecto de cooperación con el ISSTECH para la elaboración de un plan de continuidad de operaciones.

En Chiapas, el ISSTECH es el instituto que brinda seguridad social a los servidores públicos del estado y de distintas municipalidades; la suspensión de sus actividades asistenciales en una situación de emergencia o desastre podría afectar directamente la atención o respuesta de las autoridades, así como impactar negativamente en un importante sector de la sociedad. Lo anterior define al instituto como un actor clave en la respuesta a emergencias, además de ser medular para el gobierno estatal que brinda protección y seguridad a todos sus trabajadores.

Por su parte, Chiapas es uno de los estados mexicanos que se vio más afectado por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017, debido al alto riesgo sísmico al que se encuentra expuesto su territorio, por su ubicación en un punto de encuentro de diferentes placas tectónicas. Un sismo es un fenómeno que se produce por un rompimiento repentino en la cubierta rígida de la superficie del planeta llamada corteza terrestre. Más del 80 % de la sismicidad mundial tiene lugar en el cinturón circumpacífico, franja que incluye las costas de Asia y América, principalmente.<sup>1</sup> El sismo del 7 de septiembre de 2017, el de mayor magnitud registrado en la región (8.2 Mw), se originó de esta mecánica y, de acuerdo con informes del gobierno de México, sumado con los daños del sismo del 19 de septiembre del mismo año, costaron la vida a más de 450 personas en ocho entidades federativas del país: Ciudad de México, Chiapas, Morelos, Puebla, Estado de México, Guerrero, Tabasco y Oaxaca, y alrededor de 190,000 inmuebles sufrieron graves daños o fueron destruidos.<sup>2</sup>

La colaboración con el ISSTECH tuvo también por objeto fortalecer la preparación del personal y de sus derechohabientes. El proyecto consistió, en primer lugar, en identificar los riesgos a que se encuentra expuesto el instituto, es decir, aquellas áreas de oportunidad para la creación e implementación de nuevas estrategias y una cultura resiliente. La segunda etapa del proyecto se dirigió a la elaboración de un plan de continuidad de operaciones a la medida, que fortaleciera sus capacidades de preparación y respuesta frente a futuras situaciones de emergencia o desastre.

Un plan de continuidad de operaciones es de gran relevancia no solamente para el caso de los sismos, también para cualquier fenómeno de origen natural y humano, toda vez que México es un país que se encuentra sujeto a prácticamente la mayoría de los fenómenos naturales que pueden derivar en casos de desastre, además de haberse convertido, debido a su ubicación geográfica, en un país intensamente involucrado en los grandes flujos migratorios internacionales. Adicional a esto, México es un país con un alto desarrollo urbano, que se ha profundizado en los últimos años y que, por su gran extensión territorial, posee además una gran diversidad cultural, topográfica y ecológica, lo cual torna aún más compleja la preparación frente a esos fenómenos.

Este documento presenta las principales etapas recorridas en la elaboración del Plan de Continuidad de Operaciones del ISSTECH, con recomendaciones para el camino a seguir por otras instituciones en su elaboración, así como estrategias adicionales para fortalecer dicho proceso. El documento puede ser utilizado por cualquier institución laboral (o programa) de protección social con interés en la elaboración de un muy necesario plan de continuidad de operaciones. Toda la información vertida está en concordancia con los estándares internacionales, así como en cumplimiento con lo establecido por la normatividad vigente nacional y local en el tema.

Para cada caso, el plan de continuidad de operaciones deberá elaborarse tomando en consideración los riesgos a los que se encuentre expuesta la institución. Aun en la actualidad no puede determinarse el momento y lugar exacto en que ocurrirá un sismo en ninguna parte del mundo, pero las instituciones y la población en general que

<sup>1</sup> Centro Nacional de Prevención de Desastres, CENAPRED, (2013), Sismos, México, Secretaría de Gobernación, <https://bpo.sep.gob.mx/#/recurso/652/document/4>

<sup>2</sup> Presidencia de la República (septiembre de 2017), Crónica presidencial, Mover a México, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/261896/0\\_cronica\\_septiembre-2017\\_s\\_\\_2\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/261896/0_cronica_septiembre-2017_s__2_.pdf)

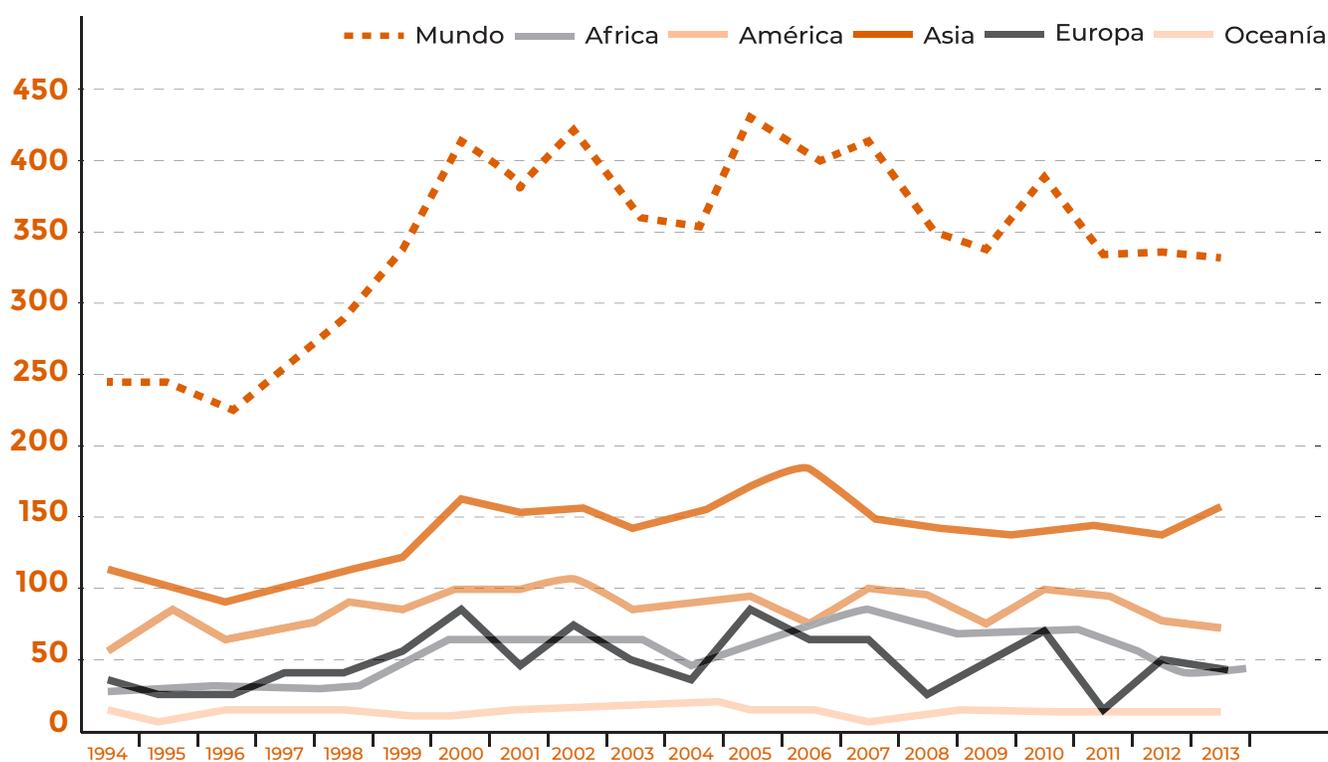
habitan en zonas de riesgo pueden prepararse para reducir el impacto de estos fenómenos, construyendo resiliencia en las comunidades y generando una verdadera cultura de prevención y gestión de riesgos.

## 2. LA RELACIÓN ENTRE LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS EN EMERGENCIAS Y CRISIS, EL TRABAJO DECENTE Y EL ROL DE LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

### 2.1 Conceptos vinculados con la gestión integral de riesgos en emergencias y crisis

De acuerdo con la Base de Datos Internacional sobre Desastres (EM-DAT, The International Disasters Database), en el lapso comprendido entre 1994 y 2013 ocurrieron 6,873 eventos de origen natural en el mundo, que costaron la vida de 1.35 millones de personas con un promedio de 68,000 decesos por año. Asimismo, 218 millones de personas se han visto afectadas en promedio por año durante esos veinte años.

**Gráfica 1. Desastres en el mundo, por continente, 1994 - 2013**



Fuente: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, CRED (2015), The human cost of natural disasters, 2015. A global perspective, Bruselas, CRED, [https://www.emdat.be/human\\_cost\\_natdis](https://www.emdat.be/human_cost_natdis)

El informe del CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters) destacó que las inundaciones son la causa de la mayoría de los desastres ocurridos en este periodo de veinte años, representando el 43% de los eventos y afectando a cerca de 2.5 billones de personas. Las tormentas fueron el segundo tipo de desastre más frecuente, generando más de 244,000 decesos, con un costo de alrededor de US \$ 936 billones en daños. Esto hace de las tormentas el tipo de desastre más costoso en las últimas dos décadas.<sup>3</sup>

Por otra parte es importante señalar que los terremotos, (incluyendo tsunamis) han generado más pérdidas humanas que todos los otros tipos de desastres juntos. Este tipo de desastres se ha cobrado cerca de 750,000 vidas en el lapso de 1994 a 2013.

### **UN DESASTRE SE DEFINE COMO:**

**“ Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos. ”**  
**(UNISDR, 2009, CITADO POR OIT, 2017)**

Las consecuencias por la ocurrencia de un desastre son numerosas y se caracterizan porque exceden la capacidad que tiene la comunidad para hacer frente a una emergencia. Por esta razón, todas las acciones implementadas por las dependencias de gobierno, la iniciativa privada, las organizaciones de la sociedad civil así como por las organizaciones internacionales deben estar encaminadas a reducir el riesgo de desastres, a construir capacidades en las comunidades que permitan a sus instituciones y a la población en general estar preparados para hacer frente a cualquier tipo de emergencia o desastre, todo lo cual tiene como finalidad evitar pérdidas humanas y otros daños.

Además, es importante considerar que los fenómenos se producen cíclicamente en los mismos países, por lo que existe la oportunidad de aprender de las experiencias de desastres previos, para incorporar medidas de preparación para el futuro.

Por tal motivo, en la agenda internacional se han creado nuevos conceptos con un enfoque más preventivo e integral, realizando así la transición de una cultura reactiva tradicional a una cultura de gestión de riesgos, que busca eliminar o reducir el riesgo ocasionado por los desastres.

Lo cierto es que no pueden evitarse las manifestaciones de la naturaleza, como son los sismos, los huracanes, las lluvias, entre otras. Sin embargo, cuando hablamos de desastres ocurre lo opuesto, y es importante resaltar que los desastres no son naturales, sino socialmente contruidos, de modo que pueden implementarse acciones para evitar, mitigar o reducir su impacto. La ocurrencia de un fenómeno natural no necesariamente debe conducir a la generación de un desastre e incluso, en algunos casos, estos fenómenos favorecen el planeta.

<sup>3</sup> Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, CRED (2015), The human cost of natural disasters, 2015. A global perspective, Bruselas, CRED, [https://www.emdat.be/human\\_cost\\_natdis](https://www.emdat.be/human_cost_natdis)

Es la misma sociedad y los gobiernos quienes, durante años, han construido el riesgo y, a pesar de los innegables beneficios que el desarrollo tecnológico y urbano ha traído a las comunidades, muchas veces ha generado una mayor exposición, como por ejemplo, la construcción de edificios más grandes o la conexión de más dispositivos eléctricos en casa o en espacios laborales, entre otros. Sin embargo, la buena noticia es que, así como se construye el riesgo, también pueden ponerse en marcha acciones para su eliminación o reducción.

Además, es importante resaltar que, si bien los desastres no discriminan pues afectan a la población en general de una comunidad, sí afectan en mayor medida a los grupos más vulnerables o que viven en condiciones de mayor marginación. Esto incluye también a los grupos de trabajadores en la informalidad, por lo que en el proceso de una gestión integral de riesgos, todas las políticas y estrategias deben ser incluyentes y buscar incorporar a todos los grupos vulnerables.

### **LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE DESASTRE SE DEFINE ASÍ:**

**“ El conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción, que involucra a los tres niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible, que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad. Involucra las etapas de: identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción. ”**

**(LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL,  
2012, ÚLTIMA REFORMA DE 2018)**

La gestión integral del riesgo de desastres se refiere a una política o estrategia transversal que debe implementarse en todos los niveles de gobierno y por todos los sectores, comenzando por la creación de una cultura de resiliencia en la gente y asumiendo la responsabilidad. Ahí es donde debe radicar prioritariamente la reducción del riesgo, para evitar futuros desastres.

Para implementar una política o estrategia efectiva de gestión integral de riesgos, el punto de partida esencial es el conocimiento de los riesgos y de su entorno.

## **EL RIESGO DE DESASTRES SE DEFINE COMO:**

**“ Las posibles pérdidas que ocasionaría un desastre en términos de vidas, las condiciones de salud, los medios de sustento, los bienes y los servicios, y que podrían ocurrir en una comunidad o sociedad particular en un período específico de tiempo en el futuro. ”**

**(UNISDR, 2009, CITADO POR OIT, 2017)**

Se ha resaltado en este documento que los riesgos son construidos por el mismo individuo y las instituciones, de modo que para la definición de dichas políticas preventivas es necesario realizar una autoinspección de las fortalezas, las debilidades, así como las amenazas y vulnerabilidades presentes en una región determinada.

Es indudable el creciente impacto negativo que los desastres tienen en las personas, en sus bienes, en la economía, en el aspecto social, en el medio ambiente y en el desarrollo sustentable de una región. Se ha observado, por ejemplo, un aumento en la intensidad y la frecuencia de los fenómenos debido al cambio climático y al calentamiento global. Por tal motivo, el creciente riesgo de desastres ha sido incluido en la agenda mundial por medio del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

## **2.2 El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030**

El Marco de Sendai es el instrumento rector de la agenda internacional, sucesor del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. El Marco de Acción de Hyogo se concibió en 2005 para dar un mayor impulso a la labor mundial en relación con el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales de 1989 y la Estrategia de Yokohama para un Mundo más Seguro: directrices para la prevención de desastres naturales, preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos, adoptada en 1994, así como su Plan de Acción, y la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de 1999.<sup>4</sup>

El Marco de Sendai retomó mucho de ese trabajo y sirvió para ratificar el compromiso de los países en su lucha por la reducción de los desastres. Éste fue aprobado por 187 países durante la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en 2015 y pone énfasis en la incorporación del enfoque de gestión del riesgo de desastres en las políticas públicas para reforzar la resiliencia. Hace hincapié en un conjunto de principios rectores, incluida la responsabilidad primordial de los Estados de prevenir y reducir el riesgo de desastres, así como la participación de toda la sociedad y todas las instituciones del Estado.

Para ello, resulta esencial el fortalecimiento de la cooperación internacional y la creación de alianzas entre las organizaciones en el mundo, en pro de la creación de una cultura más resiliente, empezando por las propias instituciones.

<sup>4</sup> Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres, 2015-2030, [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframefordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframefordisasterri.pdf)

Además, el Marco de Sendai estableció cuatro esferas prioritarias en las que los Estados deben enfocar sus acciones:

## PRIORIDADES

1.



Comprender el riesgo de desastres.

2.



Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.

3.



Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.

4.



Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

Estableció asimismo siete metas que los países firmantes se comprometieron a cumplir en los siguientes 15 años:

- a) Reducir considerablemente la mortalidad mundial causada por desastres para 2030, y lograr reducir la tasa de mortalidad mundial causada por desastres por cada 100,000 personas en el decenio 2020-2030;
- b) Reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial para 2030, y lograr reducir el promedio mundial por cada 100,000 personas en el decenio 2020-2030;
- c) Reducir las pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) mundial para 2030;
- d) Reducir considerablemente los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, como las instalaciones de salud y educativas, incluso desarrollando su resiliencia para 2030;
- e) Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020;
- f) Mejorar considerablemente la cooperación internacional para los países en desarrollo mediante un apoyo adecuado y sostenible que complemente las medidas adoptadas a nivel nacional para la aplicación del presente Marco para 2030;
- g) Incrementar considerablemente la disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples y de la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidos a las personas, y el acceso a ellos, para 2030.

Por tal motivo, no es exagerado decir que existe una obligación de las instituciones de cada uno de estos países para tomar acciones en la búsqueda por eliminar o reducir el riesgo y prepararse ante la ocurrencia de desastres.

Pero este esfuerzo a nivel internacional se queda corto sin el apoyo y compromiso de los propios países. En un esfuerzo por sumarse y fortalecer estas iniciativas, diversos países de la región han empezado a generar normatividad o reformar la que ya tenían en la materia, incorporando nuevos conceptos acerca de la gestión integral de riesgos.

### **2.3 El mandato de la OIT: El trabajo decente y la Recomendación núm. 205**

La Organización Internacional del Trabajo es una agencia del sistema de Naciones Unidas creada en 1919, por medio del Tratado de Versalles. Su objetivo es promover el trabajo y empleo decente como una forma de establecer la justicia social y, de esta forma, contribuir a la prevención de nuevos conflictos. Es una organización tripartita, es decir, cuenta con la participación de representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores en sus órganos ejecutivos (Consejo de Administración, Conferencia Internacional del Trabajo) y en su programa de trabajo. Inicialmente, el rol de la fue como institución emisora de normas internacionales del trabajo, por medio de Convenios y Recomendaciones<sup>5</sup> que establecen marcos de referencia para legislaciones y prácticas laborales y de protección social en los Estados. Con el tiempo, la OIT pasó a recolectar informaciones y producir estudios globales comparados sobre temas de su campo de actividad, brindando asistencia técnica a gobiernos, organizaciones de trabajadores y de empleadores, en el marco del “trabajo decente”.

México ingresó a la OIT el 12 de septiembre de 1931 y firmó un acuerdo con la agencia el 5 de enero de 1955 para instalar una representación de la organización en México. El “Acuerdo de sede”, firmado por el entonces Secretario de Trabajo y Previsión Social, Lic. Adolfo López Mateos, estipuló que las funciones de la Oficina serían “prestar asistencia técnica”, no sólo a México, también a otros países de la región, “a solicitud de los Gobiernos interesados”.

El concepto de “trabajo decente”, orientador de las actividades de la OIT, fue confirmado en la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa (2008), adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo de aquel año. En ella se establecieron cuatro objetivos estratégicos de la OIT como componentes inseparables del trabajo decente: 1) el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo (principalmente aquellas relativas a los derechos y principios fundamentales: libertad sindical, derecho de sindicación, negociación colectiva, combate al trabajo forzoso e infantil, igualdad de remuneración y combate a la discriminación laboral); 2) generación de oportunidades de empleo productivo y adecuadamente remunerado para todos quienes lo deseen; 3) acceso al diálogo social tripartita y 4) acceso a la protección social.

<sup>5</sup> A la fecha (octubre de 2019), la OIT cuenta con 190 Convenios y 206 Recomendaciones adoptadas por sus mandantes en las Conferencias Internacionales del Trabajo.

Aunque presente en la actividad normativa de la OIT desde sus inicios, por primera vez se explicitó el mandato de la OIT con respecto a la protección social en la Declaración de Filadelfia (1944), a la que siguió posteriormente el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), núm. 102 (1952) y, más recientemente, la Recomendación sobre los pisos de protección social, núm. 202 (2012), que se inspiran en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948, art. 22) en la búsqueda de protección social para todos.

La relación entre trabajo decente y los desastres, emergencias y crisis se remonta a los orígenes de la propia OIT, fundada como consecuencia de la Primera Guerra Mundial. La creación del sistema de Naciones Unidas ocurrió posteriormente, después de la Segunda Guerra Mundial, junto con la afiliación de la OIT al sistema como su primera agencia especializada. En su marco normativo se había adoptado la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), núm. 71 (1944), de forma simultánea a la ya mencionada Declaración de Filadelfia, reconociendo así el rol del trabajo decente en la recuperación de sociedades que salen de conflictos. Esta Recomendación fue actualizada en 2017 mediante la adopción de la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y resiliencia, núm. 205, que confirma el entendimiento sobre la importancia del trabajo decente en situaciones de crisis, conflicto y desastres, pero amplía la concepción más bien limitada de la R. 71 y reconoce la importancia de la prevención, de la amplitud y variedad de crisis y desastres actuales, confiéndole un rol a la protección social en la construcción de la resiliencia y reacción a tales eventos. Con esta base normativa se extiende y consolida el mandato de la OIT para actuar en situaciones de crisis y desastres, de forma preventiva y reactiva, en coordinación con las agencias del sistema de Naciones Unidas y sus mandantes.

Además de la normatividad laboral emitida por la OIT, es importante tener en cuenta la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, firmada por los jefes de Estado y gobierno mundiales en 2015 en las Naciones Unidas, para cumplir con 17 Objetivos de desarrollo sostenible cuya finalidad es no sólo erradicar a la pobreza, sino generar un modelo de desarrollo sostenible en tres dimensiones: económica, ambiental y social, “sin dejar a nadie atrás”. Esta Agenda 2030 hace referencia explícita a la resiliencia ante desastres y crisis en diferentes objetivos: en el objetivo 1 que busca la erradicación de la pobreza, las metas 1.3, 1.4 y 1.5 tienen por objeto, respectivamente, la extensión de la protección social, incluso en las situaciones de fragilidad, conflicto y desastre, y el fomento de la resiliencia de las poblaciones más pobres; en el objetivo 13, que trata de la acción por el clima, se menciona explícitamente la resiliencia y adaptación para hacer frente al cambio climático y mejorar las capacidades humanas e institucionales con tal finalidad (metas 13.1 y 13.3).

**Figura 1. Objetivos de desarrollo sostenible. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Organización de las Naciones Unidas.**



En tal contexto, y como se ha mencionado, la OIT adoptó la Recomendación 205, en 2017, en un esfuerzo por proporcionar orientación a los países sobre las medidas que deben adoptarse para la generación de empleo y trabajo decente para fines de prevención, recuperación, paz y resiliencia con respecto a las situaciones de crisis ocasionadas por conflictos y desastres.

Los pilares de esta recomendación se basaron en la promoción del empleo pleno, productivo y libremente elegido, y el trabajo decente como un factor esencial para incidir en la prevención de desastres, así como posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia.

Estas recomendaciones permiten incorporar a todos los sectores de la población en las políticas de eliminación y reducción de riesgos, e invitan a las instituciones a velar por la seguridad y protección de sus trabajadores, así como brindar asistencia a la población general, respetando los derechos humanos, con igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, prestando una atención especial a los grupos de población y personas a los que el desastre tornó vulnerables. Es un esfuerzo para que nadie se quede atrás en situaciones de emergencia y desastre.

Una de las condicionantes para poder generar comunidades más resilientes es la necesidad de transitar de la economía informal a la formal, así como una “transición justa” hacia una economía ambientalmente sostenible y el acceso a los servicios públicos.

Esto es particularmente relevante para el caso del estado de Chiapas, donde el 78.9% de la población económicamente activa ocupada lo hace en la informalidad laboral.

En situaciones de crisis y desastre, por ello, resulta prioritario y urgente satisfacer las necesidades básicas y la prestación de servicios, que incluyan la protección social y el apoyo a la obtención de medios de vida, medidas inmediatas para el empleo y oportunidades de generación de ingresos para las personas más afectadas o vulnerables por la ocurrencia de una situación adversa.

## **2.4 El rol de la protección social en situación de emergencia y crisis**

Teniendo en cuenta el concepto de resiliencia adoptado por las Naciones Unidas, la “capacidad de anticipar, resistir, adaptarse y recuperarse”, a fines de buscar un desarrollo social y económico que reduzca la vulnerabilidad futura, se requiere la cohesión social propiciada por un sistema de protección social que cubra a todos, tanto en la etapa de emergencia y de reacción a la crisis, como en las fases de recuperación y crecimiento de mediano plazo. La idea de una “resiliencia socioeconómica” que, de modo concertado, permita dar capacidad de respuesta a los riesgos crecientes, no puede prescindir de la contribución clave del sistema de protección social.

La seguridad social (o protección social), según el Informe Mundial de la Protección Social 2017-2019,<sup>6</sup> es: “un derecho humano y definida como un conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y vulnerabilidad durante el ciclo de vida”. Estos programas pueden financiarse por contribuciones (como es el caso de los seguros sociales) y por impuestos (como son los beneficios universales y los programas asistenciales). La protección social usualmente incluye:

- prestaciones para familias y niños;
- protección para la maternidad;
- apoyo contra el desempleo;
- beneficios de vejez, discapacidad y para viudas/viudos/huérfanos;
- prestaciones en caso de riesgos laborales;
- prestaciones en dinero y asistencia de salud;
- otras prestaciones de acuerdo con las definiciones nacionales (en México, por ejemplo, incluye servicios de guarderías y ahorro para vivienda).

Según este mismo Informe Mundial, sólo el 29% de la población mundial tiene una cobertura adecuada y completa en materia de seguridad social mientras que más de la mitad de las personas no disponía de acceso a ninguna forma de protección social. Muchos trabajadores que forman parte de la economía informal y sus familias se incluyen en esta última categoría, lo que resulta, por ejemplo, en que no están protegidos en su vejez ni en condiciones de pagar sus gastos de salud. La falta de acceso a la protección social merma la cohesión social, reduce la productividad, refuerza la vulnerabilidad de miles de millones de personas y, aunque con dificultad hayan conquistado algo de ingreso y bienes, las lanza de lleno de regreso al círculo vicioso de la pobreza en caso de desastre y crisis.

En regiones expuestas a situaciones repetidas de emergencia o desastres, lo anterior se vuelve más crítico todavía. El desafío para las instituciones de seguridad social es poder brindar protección y asistencia médica a la mayor población posible antes del siguiente desastre, para aumentar la resiliencia social, fortalecerse para resistir en una situación de desastre y no volverse víctima, así como tener medios para cumplir su rol, urgente durante y después de una catástrofe. El desarrollo de estrategias de protección social es vital para apoyar las acciones de recuperación de la población en emergencias y desastres.

Durante la reacción en el corto plazo, son obviamente importantes la atención médica y los *cash transfers* (transferencias de efectivo) de emergencia, pero también los programas de riesgos laborales (con su cultura de prevenir accidentes y enfermedades ocupacionales), así como las acciones para la rehabilitación médica y profesional de los lesionados por accidentes y enfermedades. Muchas instituciones de seguros sociales manejan un programa de préstamos a sus afiliados, que pueden ser útiles en un momento de crisis y emergencia, por ejemplo, para financiar la recuperación de viviendas damnificadas, además del rol de los propios programas de ahorro para la vivienda, presentes en diferentes países.

La experiencia internacional revela que los países y regiones que ya poseían un programa de protección social con cobertura importante, previo a desastres, son aquellos que más rápidamente pueden extender acciones de ayuda a las víctimas de los infortunios y también son los que con más velocidad suelen recuperarse de las crisis. La organización de una transferencia de ingreso de emergencia puede realizarse de forma acelerada si ya existe, por ejemplo, una red de beneficios para niños y familiares o de pensiones para adultos mayores, que manejan informaciones sobre la población residente y más vulnerable (usualmente la más afectada por desastres), opera canales de pago y emplea personal conocedor de la situación social y económica del territorio impactado.

Para preservar este mecanismo fundamental de reacción en caso de desastre y emergencia, es necesario que la institución de seguridad social mantenga su operación durante y después de un desastre, lo que significa proteger a sus empleados, su infraestructura, sus activos físicos y financieros, las informaciones, los canales de comunicación y lo que es más necesario para operar y apoyar a las víctimas, además de que la misma institución no haya sido víctima del desastre. Para tal finalidad es necesario que las instituciones gestoras de programas de protección social tengan planes de continuidad de operación actualizados y personal capacitado en su implementación.

La protección social acelera la recuperación, aumenta la resiliencia y actúa como amortiguador frente a las crisis. Los países que disponen de un sistema de protección social adecuado y que garantice como mínimo la protección básica social y de salud para todas las personas, están más preparados en el nivel de los hogares y de la comunidad para poder resistir las crisis, generando resiliencia y facilitando una recuperación más rápida.

El objetivo de expandir el trabajo decente, así como la protección social, que es una de sus facetas, es un componente crucial de una estrategia frente a situaciones de emergencias y desastres, principalmente en los procesos de recuperación socioeconómica y del desarrollo. Una reacción humanitaria y de emergencia mal planificada, aun si se hace con buenas intenciones, puede destruir empleos y oportunidades de generación de empleos en la etapa de recuperación y desarrollo, que se busca sea mejor que la situación anterior al desastre.

## 2.5 La normatividad nacional en México

En el caso de México, se adoptó una nueva Ley General de Protección Civil <sup>7</sup> con su Reglamento en 2012, la cual fue actualizada y tuvo sus últimas reformas en 2018. La nueva normatividad en México se caracteriza por haber realizado una transición de un enfoque reactivo a uno más preventivo, con nuevos conceptos como gestión de riesgos, resiliencia, continuidad de operaciones y transferencia de riesgos. Además, se innovó con la creación de una Escuela Nacional de Protección Civil, de la cual hay una sede en Chiapas, cuya tarea primordial es generar una cultura de la prevención y preparación entre autoridades y población en general.

Cuando se habla de la Ley General de Protección Civil, es importante mencionar el Sistema Nacional de Protección Civil.<sup>8</sup>

### EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL:

**“ El conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, principios, instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones, que establecen corresponsablemente las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales, a fin de efectuar acciones coordinadas, en materia de protección civil. ”**

**(LEY GENERAL DE PROTECCION CIVIL,  
ÚLTIMA REFORMA DE 2018)**

<sup>7</sup> Ley General de Protección Civil, 2012, última reforma de 2018. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_190118.pdf)

<sup>8</sup> Secretaría de Gobernación, *Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, México, 2018.*

Una de las grandes fortalezas del Sistema Nacional de Protección Civil en México se encuentra en sus integrantes que, de acuerdo con el *Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil*, son todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, los sistemas de protección civil de las entidades federativas, sus municipios y las demarcaciones territoriales; los grupos voluntarios, vecinales y organizaciones de la sociedad civil, los cuerpos de bomberos, así como los representantes de los sectores privado y social, los medios de comunicación y los centros de investigación, educación y desarrollo tecnológico.

Como se puede observar, el sistema es inclusivo e integra prácticamente todos los sectores de la sociedad, lo que genera que haya una corresponsabilidad no sólo de las instituciones, sino de la población en general. De esta forma se incrementan las capacidades de preparación y respuesta en una comunidad. Lo anterior propicia que la gestión integral de riesgos se facilite mediante la suma de esfuerzos de manera complementaria.

Además, aunado a esa normatividad, se ha generado legislación local que profundiza en las estrategias. Es importante que cada institución que pretenda elaborar su plan de continuidad de operaciones considere y fundamente sus acciones en la legislación nacional y local a la que se encuentre sujeta.

## **2.6 La normatividad en Chiapas**

A la actualización y fortalecimiento de la legislación nacional se sumaron algunos estados y municipios, que se encuentran directamente interesados en eliminar y reducir el riesgo, por lo que en cumplimiento con los estándares internacionales y la normatividad nacional, generaron y fortalecieron su propia normativa, estableciendo obligaciones para las dependencias e instituciones. Tales obligaciones se dirigen explícitamente a la elaboración e implementación de atlas de riesgos, planes de continuidad de operaciones, programas internos de protección civil y otras estrategias para la reducción del riesgo de desastres, con la finalidad de generar en las instituciones una mejor preparación y empezar a construir comunidades resilientes.

Sin embargo, no obstante que ya se cuenta con la normatividad, los sismos del 7 y el 19 de septiembre de 2017 hicieron evidente que aún existen ventanas de oportunidad en materia de reducción de riesgos y preparación para los desastres en México y en los estados que se vieron directamente afectados.

El gobierno de Chiapas en un esfuerzo por innovar y generar capacidades en el estado, incorporó en su Ley de Protección Civil<sup>9</sup> el concepto de manejo integral de riesgos de desastres, por lo que su normatividad se dirige más al establecimiento de acciones preventivas, como la reducción del riesgo y generación de resiliencia para afrontar los desastres. El objetivo final es buscar, para la población en general y para los trabajadores en sus sitios de trabajo, un ambiente de mayor seguridad y mejores condiciones de vida, lo que además ayuda en la disminución de la pobreza, así como la conservación del medio ambiente y del desarrollo.

<sup>9</sup> Ley de Protección Civil del Estado de Chiapas, 2014, [http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/swbcalendario\\_ElementoSeccion/587/DECRETO\\_NO\\_563\\_LEY\\_DE\\_PROTECCION\\_CIVIL\\_DEL\\_ESTADO\\_DE\\_CHIAPAS.PDF](http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/swbcalendario_ElementoSeccion/587/DECRETO_NO_563_LEY_DE_PROTECCION_CIVIL_DEL_ESTADO_DE_CHIAPAS.PDF)

Como uno de los grandes resultados de este nuevo enfoque, en Chiapas se consolidó una de las sedes de la Escuela Nacional de Protección Civil. Con la profesionalización de servidores públicos en protección civil que establece la nueva normatividad, se demuestra la importancia conferida al tema, al buscar la formación de capital humano dedicado al cumplimiento de esta nueva agenda nacional e internacional para lograr un mundo más seguro.

**Figura 2. Escuela Nacional de Protección Civil con sede en Chiapas. Gobierno del estado de Chiapas.**



### **3. EXPERIENCIA EN LA ELABORACIÓN DE UN PLAN DE CONTINUIDAD DE OPERACIONES CON EL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS, ISSTECH**

Se ha observado que, además de las grandes pérdidas humanas que generan, los desastres representan un fuerte golpe para el desarrollo de cualquier comunidad o país debido a su alto costo socioeconómico. Una de las consecuencias inmediatas de un desastre es la interrupción de actividades de distintos sectores, económicos y de servicio, entorpeciendo la recuperación de una comunidad.

Por ello resulta importante que las instituciones desarrollen estrategias que les permitan mantener sus procesos críticos en funcionamiento durante una emergencia o desastre. De esta forma, se minimiza la toma de decisiones improvisada, se reducen los tiempos de recuperación y se asegura la prestación del servicio de primera necesidad para sus trabajadores, derechohabientes y la población en general.

Derivado de los sismos ocurridos el pasado 7 y 19 de septiembre de 2017 en México, que generaron pérdidas humanas y materiales en diversos estados de la República; teniendo en cuenta la importancia que tienen el trabajo decente y la protección social como herramienta para la pronta recuperación a los desastres, la Organización Internacional de Trabajo (OIT), por solicitud de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social Federal, decidió realizar

## La experiencia de elaboración del **Plan de Continuidad de Operaciones** para el **Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas**.

un proyecto para apoyar al estado de Chiapas en el proceso de recuperación por las afectaciones por los sismos mencionados. En este marco se acordó una colaboración con el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas (ISSTECH), a fin de fortalecer sus capacidades de preparación y respuesta frente a emergencias, para garantizar la continuidad de operación y servicios hacia la población en futuros desastres. Una actividad de esta índole es muy común, como lo informa la OIT (2017), pues “los desastres son a menudo una oportunidad para el desarrollo de medidas de planificación previas a los desastres”.

Al respecto, es importante señalar que el instituto presenta una importante complejidad organizacional frente a sus objetivos de propiciar seguridad social y asistencia médica a los empleados públicos del estado de Chiapas y otros derechohabientes. De un lado está el hecho de que Chiapas es una región expuesta a diferentes tipos de desastres, frecuentemente con impactos muy fuertes; del otro lado, están la especificidad y complejidad de operar hospitales, clínicas y consultorios médicos, que constituyen mecanismos clave en momentos de crisis, y de operar prestaciones en dinero para los empleados estatales, garantizando su bienestar en caso de accidentes y lesiones. La creación de un plan de continuidad de operaciones era una oportunidad para el instituto para lograr el aseguramiento de sus procesos sustanciales, la definición clara de una cadena de mando, la necesidad de minimizar la toma de decisiones durante una contingencia, la definición de alternativas para la continuidad de los servicios críticos en caso de fallas, así como la definición formal de sus prioridades frente a una emergencia o desastre.

Como antecedente de este proyecto, en octubre de 2018 se celebró un taller sobre protección social y desastres originados por la naturaleza y antrópicos, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, organizado conjuntamente por el ISSTECH y la OIT. Este taller tuvo como finalidad nivelar conocimientos y concientizar al personal del ISSTECH sobre la importancia de incorporar la gestión integral de riesgos en sus políticas, además de brindar información sobre herramientas y planes para la preparación y respuesta a emergencias.

Fue como resultado de dicho taller que el ISSTECH respondió a una de las recomendaciones surgidas y se decidió por la colaboración para el desarrollo de un plan de continuidad de operaciones. Para ello se elaboró un proyecto de asistencia técnica que propuso un programa de trabajo dividido en cuatro fases y con una duración de seis meses: diagnóstico, planeación y elaboración, difusión, así como finalmente evaluación. El programa de trabajo se dividía de la siguiente manera:

**Figura 3. Fases para la elaboración de un plan de continuidad de operación.**



1. Elaboración de una agenda de riesgos y definición de procesos sustanciales; (duración de 2 meses, finalizando con un taller de validación de la agenda);
2. Diseño del plan de continuidad de operaciones propiamente y de las correspondientes “tarjetas de responsabilidades”, que orientan cada sector y proceso clave durante el momento de reacción a un desastre; (duración 2 meses, realización de dos talleres: validación del Plan de continuidad de operaciones y de las tarjetas de responsabilidades);
3. Programa de difusión del nuevo plan de continuidad de operaciones en la institución (duración: un mes, un seminario de diseminación y formación de multiplicadores);
4. Retroalimentación a partir de la realización de un simulacro y ejercicio de escritorio. (duración 1 mes, realización de un ejercicio de escritorio).

Para el desarrollo de este proyecto, la OIT acompañó y asesoró al ISSTECH. Como primer paso se designó un equipo de trabajo formado por directivos, responsables de cada área sustancial del instituto, así como responsables de sus unidades médicas y administrativas, con la finalidad de que, con base en su experiencia, atribuciones y conocimiento sobre la operación del Instituto, el plan fortaleciera el trabajo que ya se estaba realizando. Es esencial subrayar que un plan de continuidad de operaciones debe de ser construido por las personas pertenecientes a la institución, a fin de que se apropien del plan. Un plan concebido externamente tendría muy bajas posibilidades de ser efectivamente adoptado y puesto en marcha por los empleados de la institución.

**Figura 4. Oficialización de la colaboración OIT-ISSTECH y designación del grupo de trabajo.**



### **3.1 Primera fase: Identificación de los riesgos y priorización de funciones críticas**

Una vez formado el equipo de trabajo del ISSTECH, acompañado por la OIT, se lanzó la primera etapa, destinada a la identificación de los riesgos.

Es importante señalar que, previo a la realización de un plan de continuidad de operaciones, se deben identificar los riesgos que pudieran afectar directa o indirectamente la operación de una institución. Con el objetivo de eliminar o reducir tales riesgos, deben construirse las estrategias y políticas que fortalezcan las capacidades de preparación y respuesta para generar resiliencia en una comunidad.

#### **Matriz de riesgos**

En la primera fase se hace un mapeo de los riesgos internos y externos de una organización, a fin de posteriormente realizar los ajustes e implementar acciones para su reducción y el aseguramiento de sus funciones críticas. Una correcta identificación de riesgos es una tarea fundamental de la planeación y un elemento clave para la toma de decisiones antes de cualquier desastre.

Para ello, se realizó un taller con los responsables de las unidades administrativas y médicas del ISSTECH, en el que se hizo un ejercicio de análisis de riesgo para cada una de las unidades. A partir de los riesgos específicos de cada una de las unidades, puede consolidarse una matriz de riesgo general para todo el instituto.

Se consideraron los riesgos y amenazas propias de la ubicación geográfica de cada una de las unidades, además de los riesgos generados por la naturaleza de la operación del instituto.

Se generó una matriz de riesgos que incluyó la valoración y priorización de cada uno de éstos, de acuerdo a la percepción de cada unidad administrativa.

El primer paso fue la identificación de las principales amenazas a las que se exponía la unidad y la institución.

#### **UNA AMENAZA SE DEFINE COMO:**

**“ Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales. ”**

**(UNISDR, 2009)**

Posteriormente, con base en un análisis de introspección en el instituto, se identificaron las vulnerabilidades.

### **LAS VULNERABILIDADES SE DEFINEN COMO:**

**“ Las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza.”**

**(UNISDR, 2009)**

Una vez definidas “amenaza” y “vulnerabilidad”, se determinó el nivel de riesgo para el instituto, con base en la percepción de cada una de las unidades administrativas y médicas. Para ello se asignó un valor cualitativo a la probabilidad e impacto de una amenaza al instituto (alto, medio y bajo), como respuesta a las siguientes preguntas:

- 1. ¿Qué tan frecuente se presenta la amenaza en la región donde se encuentran ubicadas las unidades administrativas y médicas?**
- 2. ¿Cómo afecta (impacta) el evento a la organización?**

Como resultado de ese análisis de impacto y probabilidad, se logró hacer una priorización de los principales riesgos para, con base en éstos, centrar las estrategias del plan de continuidad de operaciones.

Para ello se utilizó la siguiente matriz (ejemplo):

<b>AMENAZA</b>	<b>PROBABILIDAD</b>	<b>IMPACTO</b>	<b>RIESGO</b>
Sismo	MEDIA	ALTO	ALTO
Erupción	BAJA	MEDIO	MEDIO
Deslaves	BAJA	BAJO	BAJO

### **Priorización de funciones esenciales**

Completada la matriz de riesgo, el grupo de trabajo realizó un ejercicio para la identificación de cada una de las funciones sustanciales que el instituto ha de garantizar en una situación de emergencia o desastre. Los criterios eran tanto el impacto del proceso para el cumplimiento de las atribuciones del instituto, es decir, las funciones que definen a la organización, como el impacto que pudiera tener como estrategia de recuperación para la comunidad.

De igual manera, una función se considera esencial cuando la organización ofrece algún servicio vital para la población u otras organizaciones, como energía eléctrica, agua potable, comunicaciones o combustibles, salud y abasto de necesidades básicas.

En el caso del ISSTECH, por ejemplo, los servicios médicos que se brindan a los derechohabientes y a la población en general se vuelven prioritarios en una situación de emergencia o desastre. Lo anterior es importante porque,

además, en cualquier desastre la salvaguarda de la vida humana es la prioridad principal, y de ésta parten todas las demás funciones.

En el caso de funciones esenciales se necesitará la pronta toma de decisiones, así como una mayor concentración de recursos durante la emergencia o desastre.

El plan de continuidad de operaciones está hecho para garantizar estas funciones sustanciales. Debido a que esta priorización es necesaria, el elemento clave para tener un plan adecuado es precisamente el análisis de los procesos y funciones, toda vez que se trata de asegurar estos procesos.

Para determinar un listado con estas prioridades, debe llevarse a cabo un ejercicio de revisión de todos los procesos del instituto, comenzando por los que se atribuyen en el propio manual de la organización o por alguna normatividad. Asimismo, el listado debe incluir aquellas funciones cotidianas que contribuyen al cumplimiento de los procesos principales. Para ello, es importante la participación de todas las personas responsables de área, así como aquellos actores claves de los procesos que se hayan identificado como sustanciales.

En esta fase se utilizó una tabla como la siguiente (ejemplo):

#	Proceso	Actividad principal	Área	Responsable	Prioritario
	Servicios médicos	Atender mediante el área de urgencias a la población afectada por la emergencia o desastre, con la finalidad de estabilizar la salud de las personas y garantizar su canalización a las áreas correspondientes.	Subdirección de Servicios Médicos		Sí

Esta tabla, además de ayudarnos a identificar los procesos sustanciales, nos permite tener ubicado al responsable de cada acción y, de manera cualitativa, establecer un orden de prioridad que permitirá designar los procesos que es necesario fortalecer.

Es importante señalar que, durante la fase de identificación de procesos sustanciales, se encontrarán también procesos de apoyo, que inciden de manera transversal e integral. Estos procesos son conocidos como áreas *staff*, porque asisten el trabajo realizado por otras áreas. Por ejemplo: recursos humanos y materiales, área de tecnologías de la información, áreas administrativas, entre otras.

No obstante que son procesos que asisten a otras funciones, resulta importante considerarlos también en el listado toda vez que si ocurriera que algunas de éstas se interrumpieran, podrían verse afectados los procesos estratégicos de cualquier institución.

Durante la revisión de procesos críticos, es además necesario ir identificando aquellos actores claves, tanto internos como externos, que participan en cada proceso. En muchas ocasiones intervienen diferentes áreas de la institución o quizás otras dependencias e instituciones en el proceso analizado. Con estos actores es importante empezar a trabajar protocolos de coordinación en los que quede establecida la etapa del proceso en el que participa cada uno y las acciones a ejecutar para asegurar la continuidad de operaciones.

### **3.2 Segunda fase: Elaboración del plan y de tarjetas de responsabilidades**

Un plan de continuidad de operaciones es parte crucial de una estrategia de Estado para garantizar en todo momento la respuesta institucional y el apoyo a la población en caso de emergencia.

Las principales dificultades, que se presentan cuando no se cuenta con planes de preparación o respuesta frente a emergencias, o con un plan de continuidad de operaciones, suelen ser:

- Alto grado de confusión en la sociedad debido a la ausencia de información confiable y veraz de una fuente oficial.
- Si no se cuenta con un plan actualizado y ejecutable, la reacción institucional puede derivar en la formación de grupos aislados, lo que genera desorganización en la respuesta.
- Los funcionarios pueden quedar aislados, incomunicados, desinformados y con incertidumbre sobre cuál es su trabajo durante la emergencia o desastre: “¿A dónde tengo que ir?”, “¿Cuáles son mis funciones?”.
- Asimismo, se presenta la probable pérdida de vidas humanas, infraestructura y daños al medio ambiente, así como incertidumbre por la situación.

La Ley General de Protección Civil en México incorpora el concepto de continuidad de operaciones como instrumento para el fortalecimiento de las capacidades de preparación y respuesta de las instituciones.

#### **LA CONTINUIDAD DE OPERACIONES LA DEFINE COMO:**

**“[...] el proceso de planeación, documentación y actuación que garantiza que las actividades sustantivas de las instituciones públicas, privadas y sociales, afectadas por un agente perturbador, puedan recuperarse y regresar a la normalidad en un tiempo mínimo. Esta planeación deberá estar contenida en un documento o serie de documentos cuyo contenido se dirija hacia la prevención, respuesta inmediata, recuperación y restauración, todas ellas avaladas por sesiones de capacitación continua y realización de simulacros. ”**

**(LGPC, 2012, ÚLTIMA REFORMA DE 2018)**

En México, el programa interno, al que se encuentran obligados por la normatividad local y estatal todos los inmuebles e instituciones públicas, incluye como obligación la elaboración de un plan de continuidad de operaciones, el cual sirve como un manual de procedimientos para evitar que las funciones esenciales no se interrumpan en caso de eventos catastróficos de grandes magnitudes. Se establece una estructura, procedimientos y actividades para seguir operando y, en su caso, regresar a la normalidad en el menor tiempo posible en caso de una emergencia o desastre.

La elaboración del plan permite a cualquier instituto u organización conocer más a fondo su operación, así como las vulnerabilidades de cada una de sus unidades operativas que lo integran. En caso de una situación de emergencia o desastre, ayuda a asegurar las funciones esenciales, priorizando aquellas que brindan auxilio a la población, atendiendo la urgencia del evento y manteniendo el principio de protección social.

Un plan de continuidad de operaciones contempla lo siguiente:<sup>10</sup>

- La identificación de los riesgos a los que se encuentra expuesta cualquier organización, para la implementación de acciones para su eliminación o reducción.
- Un diagnóstico y análisis interno sobre los procesos que componen la organización y su priorización.
- El recurso humano y los inventarios necesarios para la continuidad de los procesos críticos durante la emergencia.
- La generación de estrategias para fortalecer la operación de las funciones críticas de cualquier organización y mantener su continuidad frente a situaciones de emergencias.

El plan de continuidad de operaciones siempre debe responder a las necesidades de cualquier institución, con base en sus atribuciones.

## Gráfica 2. Evolución de la emergencia y prioridades

### Prioridades en la Estabilización de la emergencia



Fuente: Coordinación Nacional de Protección Civil, 2011, *Estrategia de preparación y respuesta de la administración pública federal. Ante un sismo y tsunami de gran magnitud "Plan Sismo"*.

<sup>10</sup> Coordinación Nacional de Protección Civil (2017). Guía Práctica para la elaboración de un Plan de Continuidad de Operaciones.

Las medidas tomadas durante los primeros días tienen un impacto en la fase de la recuperación. Como se ha observado en las emergencias, la respuesta inicial debe privilegiar la salvaguarda de la vida humana y, para ello, se requiere también del aseguramiento de los servicios estratégicos.

Posteriormente, todos los programas se enfocan en la recuperación de la población general, etapa en que se busca la creación de puestos de trabajo y fuentes de ingreso adicionales, especialmente para las personas y familias más afectadas. Sin embargo, el personal de protección civil en todo el mundo usualmente no cuenta con la formación para discernir cuáles acciones de emergencia generan mejores bases para la creación de empleos en la etapa de recuperación.

A continuación, se enlistan los elementos mínimos que debe incluir un plan de continuidad de operación, que en México está establecido en el artículo 76 del Reglamento de la Ley General de Protección Civil:

1. Fundamento legal;
2. Propósito;
3. Funciones críticas o esenciales;
4. Sedes alternas;
5. Línea de sucesión o cadena de mando;
6. Recursos humanos;
7. Dependencias e interdependencias;
8. Requerimientos mínimos;
9. Interoperabilidad de las comunicaciones;
10. Protección y respaldo de la información y bases de datos; y
11. Activación del plan

Para su elaboración, se realizó un taller con representantes de todas las áreas que integran el ISSTECH, así como representantes de sus unidades administrativas y médicas. Durante el taller se dividió el grupo en mesas de trabajo de acuerdo con el número de funciones esenciales que se identificaron en la etapa anterior. Para el caso particular del instituto se identificaron dos funciones esenciales: brindar atención médica oportuna y eficiente a los derechohabientes y a la población en general que se vea afectada por una emergencia o desastre; y operar los programas de prestaciones socioeconómicas de apoyo a los derechohabientes, que permitan apoyar la recuperación de las personas en situaciones de emergencias.

### **Fundamento legal**

El plan de continuidad de operaciones es un plan general para el instituto y de ahí se derivan las estrategias que cada unidad operativa debe realizar para asegurar la continuidad de sus procesos, fundamentadas en los riesgos identificados en la etapa anterior. En el apartado de fundamento legal debe justificarse y fundamentarse el plan

de acuerdo con la normatividad nacional y local. También puede referirse a los estándares o acuerdos internacionales de los que el país participe. El fundamento legal debe construirse sobre las atribuciones legales de la organización o el instituto.

### **Propósito**

Una vez identificado el fundamento legal, debe establecerse el propósito del plan. Es importante explicitar el propósito conforme las atribuciones que la normatividad le da al instituto y el fin que se busca lograr con el aseguramiento de las funciones sustanciales.

### **Funciones esenciales**

Ya se abordó anteriormente en el documento la relevancia de identificar las funciones esenciales de la institución. Además, debe considerarse que detrás de cada proceso sustantivo se encuentra un conjunto de actividades que realizan diferentes áreas para garantizar su operación. Se trata de realizar el listado de pasos a seguir de manera ordenada y lógica para cumplir con cada uno de los procesos. Las actividades comprenden el día a día de cada área. Este ejercicio usualmente permite encontrar oportunidades de mejora de la operación, no sólo en la respuesta a una crisis o desastre.

**Figura 5. Taller para la definición de las funciones esenciales del instituto.**



### **Sedes alternas**

Otro aspecto para considerar es la infraestructura. Aunque se garantice en lo posible la seguridad de los inmuebles, debe preverse la posibilidad de que sea necesario operar en sedes alternas.

Para ello puede acondicionarse una sede alterna en cualquier sitio que cumpla con requisitos de seguridad, comunicación e insumos suficientes para desempeñar las funciones principales del instituto, durante el período necesario para retornar a la normalidad. Usualmente, es posible encontrar una sede alterna para las funciones administrativas y complementarias; sin embargo, por su complejidad y el equipo técnico que se requiere, es más difícil trasladar la función de servicios médico-hospitalarios a otra sede.

Pero una instalación no sólo es importante por su estructura física, sino por los servicios y conveniencias que ofrece. Lo ideal es que las oficinas alternas se encuentren en una localización geográfica distinta y en zonas de bajo riesgo. Son instalaciones que deben contar con las características de operatividad y conexión, es decir, deben tener los servicios básicos para brindar un espacio adecuado para el trabajo del personal, además de contar con sistemas de comunicación de emergencia que conecten con todas las unidades administrativas y operativas, así como otras dependencias e instituciones.

Estas sedes alternas identificadas deben tener autosuficiencia para su operación durante al menos 30 días. Si para su operación se requieren permanentemente apoyos externos, entonces la sede operativa alterna de la institución compite con la atención a ser dada a la población damnificada.

### **Líneas de sucesión**

Para la continuidad de operaciones, durante y después de una emergencia o desastre, es necesario que todo el personal tenga claro sobre quién recae la toma de decisiones en una situación de contingencia. En caso de ausencia de la persona responsable de tomar decisiones, debe conocerse quién asume esa responsabilidad. El mando normalmente recae, por su jerarquía y rango, en el titular de cualquier institución. Sin embargo, en una hipotética situación de ausencia o incomunicabilidad, para determinar la sucesión del mando es relevante considerar aspectos como experiencia, grado de especialización, prioridades u otros factores.

Además de la cadena de mando, debe considerarse la línea de sucesión en la institución, la cual debe estar clara y bien definida. La mayor parte del tiempo, esta línea de sucesión está establecida en el organigrama y en los manuales de organización. Sin embargo, un plan de continuidad de operaciones prioriza la operación del instituto en sus funciones esenciales, por lo que esta línea pudiera modificarse y adecuarse con base en los temas de responsabilidad de cada una de las áreas en el plan. Frente a situaciones de emergencia, puede ser conveniente establecer una jerarquización y perfil diferentes para liderar las actividades contenidas en el plan.

Por otra parte, el plan de continuidad de operaciones establece sucesiones para cada función esencial y las actividades a realizar. Estos sucesores serán los responsables de actuar en representación del titular, en caso de ausencia. Por cada titular deberán establecerse dos sucesores con la finalidad de cubrir aquellos vacíos de autoridad que pudieran presentarse por la ausencia de trabajadores en una situación de emergencia. Todos los mencionados deberán estar involucrados y capacitados, además de tener acceso a la misma información.

### **Recursos humanos**

Debe trazarse una línea divisoria entre el personal indispensable para realizar cada una de las funciones, el personal que pudiera ser reubicado para apoyar otras funciones y personal cuya presencia física es prescindible y pueda trabajar desde casa. La disponibilidad de personal que trabaja desde casa puede servir para generar capacidad de rotación de personal en las jornadas largas y extenuantes que siguen a una crisis o desastre.

Cuando se ejecuta un plan de continuidad de operaciones, lo ideal es operarlo con el mínimo indispensable, siempre y cuando no se comprometa la prontitud y calidad del proceso. El plan se activa ante una situación extraordinaria y de emergencia, de la cual se desconoce el tiempo que podría durar. La posibilidad de tener capacidades humanas de reserva puede servir como estrategia de seguridad para el mismo personal, además de que puede favorecer la rotación de trabajadores para dosificar los esfuerzos, conforme mencionado.

### **Dependencias e interdependencias**

En una situación de desastre, la capacidad de respuesta de cualquier institución u organización puede verse parcial o completamente comprometida; por definición se habla de una situación extraordinaria, en la que se ve superada la capacidad de respuesta. Es necesario tener identificadas todas las áreas participantes para asegurar las funciones esenciales, además de realizar un análisis de la vinculación con otros sectores e instituciones. Se trata de identificar todos aquellos actores (por ejemplo, proveedores) con los que el instituto interactúa en una situación de emergencia o desastre, y que también habrán recibido impacto del mismo desastre. Se buscará construir, de manera previa, lazos de cooperación, contratos con cláusulas de priorización de abasto u otros procedimientos que permitan facilitar la actuación y coordinación en caso de emergencias.

**Figura 6. Reunión en la que se incorporan otras dependencias que participan dentro en los procesos sustantivos contemplados en el plan.**



### **Requerimientos mínimos**

Una vez que la sede principal o alterna es funcional para su operación, también han de considerarse aquellos instrumentos materiales y tecnológicos necesarios para que el personal realice sus funciones como, por ejemplo, papelería, computadoras, teléfonos satelitales, entre otros.

Si la función fuese la de brindar orientación a la población mediante el establecimiento de un *call center*, es vital que se cuente con equipo de telefonía identificado para establecer el canal de comunicación temporal con los derechohabientes y población en general, además de computadoras para la captura de la información.

### **Interoperabilidad de comunicaciones**

Por otra parte, para el diseño e implementación de cualquier plan, las comunicaciones se vuelven vitales para emitir alertas, evaluar daños, coordinar acciones, la relación con el público, entre otras. Resulta necesario tener la capacidad de poder establecer comunicación en todo momento entre todo el personal y con otras instituciones. Esta capacidad da confianza y permite abrir un canal permanente de información y coordinación, organizando de modo eficiente la reacción.

Ante una emergencia o desastre, las comunicaciones convencionales constantemente se ven comprometidas, lo que pone en riesgo el cumplimiento de las responsabilidades operacionales de cualquier organización. Por ello, debe explorarse la posibilidad de contar con otro equipo de comunicaciones alternas a la telefonía fija y celular, como pudiera ser la telefonía satelital, radio VHF o UHF, entre otras. Al hablar de comunicaciones ha de incluirse, además, la elaboración de protocolos de comunicación que contengan mensajes claros y concisos que sea necesario dar antes, durante y después de la emergencia. Igualmente, debe definirse quiénes son las personas autorizadas para hablarle al público, y en especial con la prensa, para evitar disonancias informativas y, en el peor escenario, impactos en la imagen y el funcionamiento de la institución.

Establecer la conexión en comunicaciones con todos los actores involucrados, desde compañeros de trabajo, proveedores, clientes externos y socios estratégicos, es la base para que el plan de continuidad de operaciones sea funcional.

### **Respaldo de información y base de datos**

Hay un dicho que dice que “la información es poder”. En situaciones de emergencia o desastre esto se vuelve muy evidente, pues se tomarán decisiones y se fijará la estrategia de actuación de cualquier organización o institución con base en la información disponible.

Además, todas las Instituciones cuentan con expedientes y archivos con información escrita, impresa, sonora, visual, electrónica e informática, en la que está documentada la historia de la institución, directorios, inventarios, listado de proveedores, manuales, datos de derechohabientes y de su historial clínico, contribuciones realizadas o derecho a prestaciones por recibir, e información relevante para el desempeño de las funciones esenciales.

Es crucial que esa información esté respaldada en sitios y por medios diferentes, y debe estar disponible en todo momento para quienes toman las decisiones y los operadores de los procesos sustantivos. Con ello se garantizará un mayor acceso a la información.

### **Activación del plan**

Finalmente, en el plan de continuidad de operaciones se establecerá el procedimiento de activación que deberá seguir todo el personal. Es necesario considerar una activación automática en caso de escenarios catastróficos en los que se pierda la comunicación entre las unidades y el personal, y deberán activarse las funciones de manera inmediata. Asimismo, hay que considerar una activación manual en un escenario en el que pudiera efectuarse la notificación, por algún medio, sobre la puesta en marcha del plan a todo el personal.

En este procedimiento se describirán los pasos a seguir para detonar todas las actividades incluidas en el plan, así como proceder a asegurar las funciones esenciales.

### **Tarjetas de responsabilidades**

Ya con un plan de continuidad de operaciones, se recomienda la elaboración de tarjetas de responsabilidades que ayuden a las personas responsables de cada una de las actividades necesarias para asegurar las funciones esenciales.

Las tarjetas serán una guía ejecutiva, con instrucciones breves y concisas para el personal responsable o de guardia. Se trata de realizar las acciones urgentes necesarias para garantizar la función. Estas tarjetas permitirán optimizar los recursos humanos, además de evitar la improvisación del personal en la toma de decisiones y la duplicidad de actividades.

**Figura 7. Taller para la elaboración de las tarjetas de responsabilidades, para cada función sustantiva considerada dentro del plan.**



Las tarjetas deberán informar sobre el responsable de la función, con sus sucesores, así como el procedimiento a seguir para garantizar la función. Debe contener las áreas o dependencias con las que debe establecerse comunicación en el procedimiento.

## Ejemplo de la tarjeta de responsabilidad:



### Responsable

Subdirectora de Servicios Médicos

---



### Sucesores

Jefe del Departamento de Atención Médica

---



### Funciones en primeras horas:

En emergencias se atenderá a derechohabientes del instituto y población en general.

1. Implementar el triaje como estrategia de priorización.
2. Fortalecer las áreas de urgencia con reasignación de personal.
3. Establecer comunicación con las unidades hospitalarias e:
  - a) Integrar un reporte de los pacientes atendidos.
  - b) Integrar un análisis de las prioridades de emergencia.
4. Solicitar al encargado de contrataciones activar los acuerdos vigentes.
5. Requerir el abastecimiento de medicamentos.



### Funciones en horas subsecuentes:

1. Monitoreo, en cada turno, de los pacientes atendidos y seguimiento estrecho a los graves.
2. Vigilar que las unidades médicas tengan disponibilidad de los insumos.

Nota: Definición de triaje.<sup>11</sup>

Las tarjetas podrán distinguirse con colores, tomando en consideración las diferentes áreas o la prioridad de la función.

<sup>11</sup> Triage se denomina el proceso de valoración clínica de los pacientes, previo a la valoración diagnóstica y terapéutica completa con base en su grado de urgencia, de forma que en una situación de saturación del servicio médico o de disminución de recursos, los pacientes más urgentes son los primeros en recibir atención y el resto son controlados continuamente y reevaluados hasta que los pueda visitar el equipo médico. OPS/OMS (2010). Manual para la implementación de un sistema de triaje para los cuartos de urgencias, Washington, D.C., OPS/OMS .

### 3.3 Tercera fase: Socialización del plan

Un plan carece de utilidad si no lo conoce todo el personal. Una vez que existe una versión validada del plan de continuidad de operaciones, es importante su difusión y socialización con todos los directivos y el personal. En el proyecto OIT-SSTECH se realizó un seminario de formación de dos días de duración, con representantes de todas las áreas y unidades del instituto. Incluso pueden participar otros actores importantes para la organización, como derechohabientes y representantes de otras dependencias.

Se organizó un seminario cuyo objetivo fue dar a conocer el plan a todo el personal, formar multiplicadores en la institución e incorporar otros temas relevantes relacionados. La finalidad de este conocimiento es involucrar a las personas en los procesos de planeación y preparación frente emergencias o desastres y crear en la institución una “cultura de resiliencia” en situaciones de esta índole.

Asimismo, es necesario involucrar a las áreas de comunicación social en la organización, con la finalidad de que se elaboren materiales de difusión interna en forma y lenguaje accesibles a todos los empleados. Igualmente, conviene elaborar material de comunicación externa con la finalidad de compartir información previa y orientar a los derechohabientes o incluso tener preparados borradores de notas que pueden usarse para la comunicación interna y externa en una situación de contingencia.

Esta fase permitirá homologar el conocimiento del personal en una gestión integral de riesgos. También ayudará a clarificar el rol de cada uno de los empleados y sectores institucionales en el plan, de acuerdo con las tarjetas de responsabilidad elaboradas.

**Figura 8. Celebración de un seminario para dar a conocer el plan de continuidad de operaciones.**



Es recomendable que durante esta fase se desarrolle un plan de capacitación que pueda incorporarse en el programa de formación del personal. Es importante que los responsables de cada una de las funciones esenciales asuman un rol como líderes en el proceso y sean multiplicadores del conocimiento sobre el plan. Este empoderamiento también clarifica las cadenas de mando en emergencias y permitirá fortalecer la continuidad de operaciones mediante la generación de capacidades entre todo el personal.

Para esta fase, se planea un seminario donde se socialice el plan de continuidad de operaciones y las tarjetas de responsabilidades con la finalidad de dar a conocer las funciones en situaciones de emergencia, y responsabilizar e involucrar al personal.

### **3.4 Cuarta fase: Evaluación y retroalimentación**

El proceso de planeación es un ciclo sin fin y de mejora continua. Una vez que ya se socializó el plan de continuidad de operaciones con todo el personal, la siguiente fase es probarlo y actualizarlo constantemente.

En esta etapa se consideró la realización de un ejercicio de escritorio (gabinete), en el que participan directivos, jefes de unidad, así como actores clave de la organización.

#### **UN SIMULACRO ES:**

**“ Representación mediante una simulación de las acciones de respuesta previamente planeadas con el fin de observar, probar y corregir una respuesta eficaz ante posibles situaciones reales de emergencia o desastre. Implica el montaje de un escenario en terreno específico, diseñado a partir de la identificación y análisis de riesgos y la vulnerabilidad de los sistemas afectables. ”**

**(LGPC, 2012, ÚLTIMA REFORMA DE 2018)**

Con el ejercicio se pretende:

- Validar el plan y las tarjetas de responsabilidades.
- Proporcionar una oportunidad para que los empleados se familiaricen con los procedimientos que deben implementarse en una situación realista.
- Probar acciones o actividades que posiblemente no fueron considerados por el plan, para mejorarlo.

El ejercicio de escritorio no pretende que el plan elaborado sea perfecto y que sus conclusiones sean que todo está bien con el proceso de planeación. De hecho, lo que se busca es identificar áreas de oportunidades para su mejora, así como documentar lecciones aprendidas en simulaciones de emergencias o desastres. Siempre será mejor ajustar la planeación en situaciones de paz y calma, que improvisar durante la ocurrencia de un desastre.

El ejercicio de escritorio (gabinete) es un ejercicio que no requiere de gran despliegue de recursos, sino que va dirigido principalmente a los responsables de tomar decisiones y al proceso de planeación estratégica. En su conducción, se fomenta el debate frente a situaciones hipotéticas de emergencia o desastre. En este caso, los

La experiencia de elaboración del **Plan de Continuidad de Operaciones** para el **Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas.**

escenarios a incluir en el ejercicio son aquellos que, con base en la experiencia y el mapa de riesgos confeccionado, afectan más el desarrollo de las funciones esenciales de la institución.

El personal participante debe actuar de acuerdo con lo establecido en el plan y en línea con las tarjetas de responsabilidades elaborados por el grupo de trabajo.

Es importante que durante el ejercicio se evalúe los siguientes elementos: viabilidad de las sedes alternas, conocimiento sobre el plan y las acciones que realiza la institución por parte del personal, la coordinación entre áreas y dependencias, el manejo de la información, la identificación de actores externos clave y cómo sería la comunicación dentro y hacia el exterior.

**Figura 9. Ejercicio de escritorio para evaluar el plan y hacer los ajustes necesarios.**



Como resultado, con base en las áreas de mejora identificadas en el ejercicio, se procedió a la actualización y elaboración de una nueva versión del plan, que diera solución a las situaciones que se fueron presentando durante la simulación.

## 4. RECOMENDACIONES GENERALES

Un plan de continuidad de operaciones es una herramienta clave que va a permitir fortalecer la capacidad de preparación y respuesta frente a situaciones de emergencia o desastre, asegurando que las funciones esenciales de las instituciones, cualesquiera que éstas sean, no se vean interrumpidas.

A partir de la experiencia de colaboración entre la OIT y el ISSTECH, se formulan las siguientes recomendaciones para las instituciones que manejen programas de protección social y que se encuentren en el proceso de elaboración de un plan de continuidad de operaciones:

1. Establecer un equipo de trabajo en la institución con representantes de todas las áreas y procesos; celebrar reuniones mensuales para la elaboración del plan, así como para su evaluación y retroalimentación.
2. Nombrar a un coordinador para los trabajos, que tenga conocimiento general sobre el funcionamiento de la institución, así como del perfil del personal.
3. Elegir el formato para su plan de continuidad de operaciones o, en su caso, generar uno que se adapte a la información y las necesidades de las instituciones. Existen diversos formatos que pueden utilizarse: los componentes mínimos que debe tener un plan dentro del Programa Interno de Protección Civil, de acuerdo con el Reglamento de la Ley General de Protección Civil;<sup>12</sup> la Guía práctica para la elaboración de un plan de continuidad de operaciones, elaborado por la Coordinación Nacional de Protección Civil de México;<sup>13</sup> así como el de Continuidad de operaciones (COOP) y Continuidad de gobierno (COG): propuesta para su implementación en América Latina y el Caribe, elaborada por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.<sup>14</sup>
4. Todo el personal de la institución debe participar en el proceso, toda vez que funciones obvias pueden resultar tener un gran impacto, como puede ser, por ejemplo, la apertura y el cierre de los inmuebles de la institución.
5. Asesorarse con las unidades estatales y municipales de protección civil y, en el caso particular de Chiapas, con la Escuela Nacional de Protección Civil. En estas unidades también se puede buscar capacitación.
6. El plan de continuidad debe incluir un plan de comunicaciones alternas.
7. Es importante sumar en el proceso de continuidad de operaciones a otros actores externos, de los cuales dependen nuestros procesos, como por ejemplo dependencias o instituciones que ofrecen servicios estratégicos, tales como energía eléctrica, agua potable, combustible y comunicaciones, y proveedores de insumos clave.
8. La elaboración del plan debe estar fundamentada en la normatividad nacional y local, de preferencia conforme al manual de la organización y operación de la institución, en caso de existir. Las funciones esenciales que habrán de preservarse en caso de emergencia deben definirse conforme a las atribuciones que por normatividad se le da a la institución.
9. Durante la planeación, debe preverse que se trata de un ciclo sin fin, el cual debe retroalimentarse constantemente.

<sup>12</sup> Reglamento de la Ley General de Protección Civil, 2014, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGPC\\_091215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGPC_091215.pdf)

<sup>13</sup> Coordinación Nacional de Protección Civil (2017), Guía práctica para la elaboración de un plan de continuidad de operaciones, México.

<sup>14</sup> SELA (2013), Continuidad de operaciones (COOP) y continuidad de gobierno (COG). Propuesta para su implementación en América Latina, Caracas, SELA, SP/II-SR-ASPPGRD/DT N° 3-13, [http://www.sela.org/media/3212181/t023600005212-0-continuidad\\_de\\_operaciones\\_y\\_de\\_gobierno-propuesta\\_implementacion\\_en\\_alc\\_.pdf](http://www.sela.org/media/3212181/t023600005212-0-continuidad_de_operaciones_y_de_gobierno-propuesta_implementacion_en_alc_.pdf)

Es importante que, de manera complementaria, también se realicen otras acciones dirigidas a eliminar o reducir el riesgo, así como a generar resiliencia en las instituciones y entre la comunidad en general.

En el proceso de implementar una gestión integral de riesgos en cualquier organización o institución es vital involucrar a todas las diferentes áreas y su personal, a lo largo del ciclo de prevención y reacción a una emergencia o desastre. Por tal motivo, estas acciones deben preverse, asegurarse y comunicarse de forma oportuna entre los responsables de tomar decisiones y los trabajadores en general.

Como se ha visto a lo largo de esta publicación, es importante empezar a incorporar la gestión de riesgos en todas las organizaciones e instituciones, comenzando por la identificación de los riesgos a los que se encuentran expuestas. Hay herramientas estratégicas que pueden implementarse a la par que un plan de continuidad de operaciones con el fin de fortalecer la capacidad de prevención y preparación de cualquier instituto.

Una herramienta de mucha relevancia son los “atlas de riesgos”, los cuales facilitan el proceso de análisis de riesgos, además de permitir la modelación de escenarios para la elaboración de planes y brindar así elementos para la toma de decisiones.

Existen Estados, comunidades y entidades que ya empezaron a desarrollar sus atlas de riesgos. Es importante que todas las instituciones ubicadas en estos lugares tengan acceso a los respectivos mapas. En caso de no existir, es necesario comenzar a desarrollarlos, pues son herramientas que permiten conocer las principales amenazas a las que se enfrenta cada una de las unidades operativas, procesos e inmuebles de dichas instituciones. La prevención y la preparación empiezan conociendo los riesgos a los que uno se encuentra expuesto.

Otras herramientas importantes que toda organización debe considerar son los sistemas de alerta temprana, que son muy útiles para permitir a los trabajadores y a la población en general reaccionar y actuar oportunamente ante la ocurrencia de un fenómeno.

Los sistemas de alerta no sólo pueden salvar vidas, ya que permiten ejecutar acciones protectoras previas al impacto de un fenómeno, también pueden servir como detonador para las acciones contenidas en el plan de continuidad de operaciones, o en cualquier otro plan de preparación y respuesta ante emergencias.

Las organizaciones e instituciones deben integrar sus propios comités de gestión integral de riesgos. Estos comités permitirán reunir constantemente a las personas responsables de tomar decisiones para tratar temas relacionados con la gestión integral de riesgos, así como evaluar las estrategias y acciones implementadas por la institución. La coordinación de estos comités puede ser por vía remota o presencial.

El trabajo y conocimiento acumulados por los comités facilitarán la toma de decisiones durante cualquier emergencia o desastre. A través de éstos podrá analizarse la situación de emergencia para tomar mejores decisiones con base en la información que reporta cada uno de los sectores, así como las unidades operativas.

Es necesario consolidar un inventario de recursos de la institución, para saber con qué se cuenta para reaccionar. Deben desarrollarse las herramientas que permitan monitorear en tiempo real los recursos institucionales disponibles. Es importante considerar que no siempre todos los recursos materiales con los que cuenta una institución u organización están disponibles, por lo que en todo momento la información debe ser fiable y veraz. Por ejemplo, en el sector médico uno de los datos críticos para la atención masiva de pacientes es el número de camas disponibles, la especialización de los hospitales, la cantidad de ambulancias, el número de inmuebles, los insumos médicos, entre otros.

Con tal monitoreo, los recursos se aprovecharán de una mejor manera y se identificarán anticipadamente las necesidades para poder cubrir áreas de oportunidad, mediante el incremento en la capacidad interna o por medio de convenios con otras instituciones y proveedores.

Además, debe implementarse un programa de capacitación. La formación es un elemento esencial para estar preparados ante situaciones de emergencia y desastre. Ésta debe ser continua, debido a la rápida y constante evolución de las instituciones. Un programa de capacitación para emergencias debe incluir a todo el personal de la institución, desde directivos hasta el personal operativo. Debe abordarse desde el conocimiento y la operación de la organización, el plan de continuidad, el manejo del estrés, la cultura de la gestión integral de riesgos y el entrenamiento específico para prepararse y responder a emergencias.

La capacitación es el elemento que va a permitir llegar a todos los trabajadores y sensibilizarlos sobre los riesgos, tanto en el aspecto individual como en institucional, además de que propiciará una cultura de prevención y preparación. La formación en temas de seguridad también suma a la satisfacción del personal, que siente más confianza y será más productivo.

La capacitación en seguridad debe ser un requisito obligatorio en toda institución, al fortalecer no sólo la organización o institución, sino también a los seres humanos que la integran.

En los desastres, las autoridades también pueden volverse víctimas o incluso pueden ser responsabilizadas por tomar malas decisiones, especialmente si no hay planes de acción y si las decisiones, tomadas al calor del momento, no se encuentran fundamentadas en leyes y normativas. Ésta es otra razón por la que deben fortalecerse los planes de continuidad de operación que buscan reducir el impacto de las emergencias o desastres en cualquier organización.

En una situación de emergencia o desastre, el acceso a la información y la manera en que ésta puede interpretarse, podría significar la diferencia entre salvar vidas o no. El manejo de la información debe ser lo más claro, veraz y oportuno posible. Es importante construir formatos homogéneos que permitan a todas las unidades de una organización, tanto administrativas como operativas, guiarse por los mismos conceptos y, sobre todo, centrarse en la información más relevante para tomar decisiones. En las primeras horas posteriores a una emergencia la información es escasa y confusa, por lo que la respuesta se da “a ciegas”. Por esta razón, es relevante buscar protocolos definidos para la colecta y el análisis de la información y, con base en datos homogéneos y confiables, implementar las mejores estrategias.

Entre las instituciones de seguridad social esto tiene más valor que nunca: para ayudar no se puede ser víctima. Fenómenos naturales y humanos que representan riesgos y amenazas pueden ocurrir en cualquier parte del mundo. Resulta imprescindible aprender a vivir con los riesgos e implementar estrategias para estar lo mejor preparado posible, reduciendo los riesgos de impactos.

Los recursos humanos son la mayor fortaleza de toda institución, por lo que es importante involucrar al personal y generar una cultura colectiva, permitir que sean parte del proceso de toma de decisiones y aprovechar el liderazgo de muchas personas. Es también importante la relación y participación de la comunidad, por ejemplo, de los derechohabientes, en el esfuerzo de prevención.

La implementación de un plan de continuidad de operaciones, así como de otras estrategias que fortalezcan y generen resiliencia en la institución y en la comunidad en general, ayudará al instituto a anticiparse a las situaciones adversas que pudieran presentarse, a minimizar el riesgo de tomar decisiones equivocadas durante una crisis, establecer las acciones a realizar, optimizar los recursos, así como definir los roles y funciones del personal. Al sostener las operaciones de la institución u organización, el plan de continuidad de operaciones mantiene las funciones institucionales en beneficio de sus afiliados y de la población general cuando estas personas más lo necesitan: en situación de crisis y emergencia.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, CRED (2015), *The human cost of natural disasters, 2015. A global perspective*, Bruselas, CRED, [https://www.emdat.be/human\\_cost\\_natdis](https://www.emdat.be/human_cost_natdis)
- Coordinación Nacional de Protección Civil (2011), *Estrategia de preparación y respuesta de la Administración Pública Federal, ante un sismo y tsunami de gran magnitud “Plan Sismo”*, México, Gobierno Federal, Secretaría de Gobernación, [https://www.paho.org/disasters/newsletter/index.php?option=com\\_docman&view=download&category\\_slug=documents-9&alias=122-plan-sismo-mexico-122&Itemid=432&lang=en](https://www.paho.org/disasters/newsletter/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=documents-9&alias=122-plan-sismo-mexico-122&Itemid=432&lang=en)
- Coordinación Nacional de Protección Civil (2017), *Guía práctica para la elaboración de un plan de continuidad de operaciones*, México.
- EM-DAT, The International Disaster Database, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, CRED (sitio de internet), <https://www.emdat.be/>
- Ley General de Protección Civil (2012, última reforma de 2018), [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_190118.pdf)
- Ley de Protección Civil del estado de Chiapas (2014), [http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/swbcalendario\\_ElementoSeccion/587/DECRETO\\_NO\\_563\\_LEY\\_DE\\_PROTECCION\\_CIVIL\\_DEL\\_ESTADO\\_DE\\_CHIAPAS..PDF](http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/swbcalendario_ElementoSeccion/587/DECRETO_NO_563_LEY_DE_PROTECCION_CIVIL_DEL_ESTADO_DE_CHIAPAS..PDF)
- Naciones Unidas, ONU, Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres, Ginebra, UNISDR, 2015-2030, [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)
- Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud, OPS/OMS (2010). *Manual para la implementación de un sistema de triaje para los cuartos de urgencias*, Washington, D.C., OPS/OMS
- Organización Internacional del Trabajo, OIT (s/f), ILO in Fragile Situations (s.p.i.), [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms\\_239406.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_239406.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo, OIT (s/f), Jobs for Peace and Resilience, Ginebra, OIT, <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/lang-en/index.htm>
- Organización Internacional del Trabajo, OIT (2017), R205 - Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205), Ginebra: OIT, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R205](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R205)
- Organización Internacional del Trabajo, OIT (2017), Recommendation N° 205, Employment and decent work for peace and resilience, Ginebra, OIT, [https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/recovery-and-reconstruction/WCMS\\_631491/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/recovery-and-reconstruction/WCMS_631491/lang-en/index.htm)
- Organización Internacional del Trabajo, OIT (2016), Employment Programmes and Peace. A joint statement on an analytical framework, emerging principles for action and next steps, September 2016, Ginebra, ILO, PBSO, UNDP, WB, [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_535663/lang-en/index.html](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_535663/lang-en/index.html)

La experiencia de elaboración del **Plan de Continuidad de Operaciones** para el **Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas.**

- Organización Internacional del Trabajo, OIT (2017), *Guía empleo y trabajo decente en situaciones de fragilidad, crisis y conflictos*, Ginebra, OIT, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/instructionalmaterial/wcms\\_559101.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_559101.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo, OIT (2017), *Informe Mundial de la Protección Social 2017-2019*, Ginebra, OIT, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_624890.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_624890.pdf)
- Pino Jiménez, Laura del (2009), *Guía de desarrollo de un plan de continuidad de negocio (tesis)*, Madrid, Universidad Politécnica de Madrid.
- Reglamento de la Ley General de Protección Civil (2014, última reforma de 2015), [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGPC\\_091215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGPC_091215.pdf)
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, SELA (2013), *Continuidad de operaciones (COOP) y continuidad de gobierno (COG). Propuesta para su implementación en América Latina*, Caracas, SELA, SP/II-SR-ASPPGRD/DT N° 3-13, [http://www.sela.org/media/3212181/t023600005212-0-continuidad\\_de\\_operaciones\\_y\\_de\\_gobierno-propuesta\\_implementacion\\_en\\_alc\\_.pdf](http://www.sela.org/media/3212181/t023600005212-0-continuidad_de_operaciones_y_de_gobierno-propuesta_implementacion_en_alc_.pdf)

