

Continuidad del servicio público centrado en la ciudadanía ante la emergencia

- Los **servicios públicos** tienen el objetivo de satisfacer las necesidades **ciudadanas**, por ende, su prestación continua constituye una obligación para las instituciones públicas y un derecho para las personas.
- La prestación de los servicios públicos ante la emergencia requiere de una **gestión de la continuidad institucional** con medidas que permitan la continuidad de las operaciones y la restauración de los servicios.
- Solo un 36,3% de instituciones indican que cuentan con **planes de continuidad** y se observa un rezago en la implementación de medidas en relación con la gestión financiera ante la emergencia.

Relevancia

La continuidad de los servicios constituye un principio esencial que orienta la gestión pública, y adquiere una mayor relevancia ante situaciones de emergencia como la que enfrenta el país. Para cumplir ese principio de manera sostenible y adaptable, es necesario contar con una gestión de la continuidad institucional o del negocio que permita garantizar la prestación oportuna y la calidad de los servicios públicos, particularmente cuando se trata de servicios críticos, por su incidencia en el desarrollo social, económico y ambiental del país y en el funcionamiento efectivo del Gobierno.

Continuidad de los servicios públicos

Los servicios públicos son actividades realizadas por el Estado, con el objetivo de satisfacer las necesidades de la ciudadanía, y por ende, su prestación de forma continua constituye una obligación para las instituciones y un derecho para la ciudadanía. En ese sentido, la emergencia sanitaria representa una amenaza¹ que puede incidir en la continuidad de esos servicios; es decir, en mantener su operación al menos con un nivel mínimo en todo momento².

Por lo anterior, es necesaria la priorización de los servicios que prestan las instituciones, de manera que se identifiquen los servicios públicos críticos - ver Figura 1 - entendidos como aquellos para los cuales su interrupción resultaría en afectaciones altas o muy altas para el desarrollo social, económico y ambiental del país o al funcionamiento efectivo del Gobierno. Dentro de esos servicios críticos, se encuentran los esenciales, cuya suspensión, discontinuidad o paralización puede causar un daño significativo a los derechos a la vida, la salud y la seguridad pública de las personas, y para los cuales su continuidad no puede verse interrumpida bajo ninguna circunstancia³.

¹ Según el ISO 22300:201, una amenaza está definida como la causa potencial de un incidente no deseado y que de ocurrir puede resultar en daños a las personas, a una organización o a un sistema.

² Business Continuity Planning Manual for NHS Organisations. NHS Information Authority (2003).

³ Sala Constitucional, resoluciones N° 16995 – 2018 y N° 20596 – 2019. Ver en igual sentido el artículo 376 de la Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos, N° 9808.

Figura N° 1 Interrogantes a considerar para la identificación de servicios públicos críticos



Fuente: Elaboración CGR, mayo 2020.

Para los servicios críticos en general, y particularmente para los esenciales, resulta indispensable que las instituciones públicas adopten las medidas que les permita su pronta recuperación, la cual podría conllevar replantear, ajustar o rediseñar los propios servicios y garantizar su accesibilidad. Durante ese análisis y priorización podrían identificarse servicios con menor nivel de criticidad debido a una reducción sustancial en su demanda o que no estén agregando valor público significativo, lo cual puede requerir otro tipo de medidas.

Gestión de la continuidad

Ante las diferentes amenazas que enfrenta una organización, como la actual pandemia, se incrementan los riesgos en la continuidad de la prestación de los servicios. La valoración de estos riesgos y la toma de decisiones para su administración son particularmente importantes en el caso de los servicios públicos, por su incidencia en áreas fundamentales de la vida de las personas.

Para asegurar la prestación de los servicios, es relevante que las instituciones se apoyen en la gestión de la continuidad institucional o del negocio, que permite la identificación de las amenazas potenciales que surgen ante la emergencia sanitaria, los posibles impactos para las operaciones y servicios, así como, las medidas de protección y mitigación para que su afectación sea la mínima posible. Esto permite el establecimiento de un marco para la construcción de la resiliencia institucional⁴ y la capacidad de una respuesta efectiva ante eventos imprevistos, en salvaguarda de la prestación continua del servicio.

La gestión de la continuidad institucional inicia con el establecimiento de un marco general que oriente a la organización, el análisis de riesgos e impactos y la definición de estrategias y medidas que servirán de insumo para la elaboración de los planes. Posteriormente, inicia la fase de implementación de medidas, para lo cual es relevante la revisión periódica y los ajustes de esos planes, sobre todo considerando el entorno actual ante esta emergencia, caracterizada por un alto grado de incertidumbre y complejidad (ver figura N° 2).

⁴ Capacidad de permanecer estable a pesar de la emergencia y conmociones externas. The Architecture of Cooperation: A Theoretical Proposal about Institutional Resilience. Fernando Rosenblatt.

Figura N° 2
Etapas, insumos y productos de la gestión de la continuidad



Fuente: Elaboración CGR, mayo 2020.

Los planes que se derivan de la gestión de la continuidad contienen principalmente medidas orientadas a mantener la operación frente a los incidentes que podrían ocurrir (continuidad de las operaciones) y, ante la ocurrencia de esos eventos, las acciones orientadas a la restauración de los servicios y los sistemas de forma oportuna y completa (contingencia). Lo anterior es la base para que pueda darse la continuidad a los servicios públicos de forma sostenible y adaptada ante las condiciones cambiantes del entorno.

Medidas para la continuidad

Ante la actual emergencia, las instituciones reportan el uso de planes de continuidad. De acuerdo con la información suministrada por 143 instituciones⁵, un 36,3% señalaron que cuentan con un plan de este tipo que les permite afrontar la emergencia sanitaria por el COVID-19; sin embargo, un 47,6% aún se encuentran valorando su elaboración y un 16,1% señala que no lo considera necesario o no les aplica.

Es importante mencionar, que instituciones que indican contar con plan de continuidad señalan un nivel más alto de implementación de medidas en virtud de la emergencia, en contraste con aquellas que aún no cuentan con ese plan, las cuales presentan niveles medios o bajos. Esto estaría reflejando que el contar con estos instrumentos facilita la implementación de medidas de forma más oportuna cuando una institución se enfrenta a una situación de emergencia.

Por otra parte, el promedio de avance indicado en la implementación de

⁵ De una solicitud realizada a 195 instituciones públicas acerca de las alternativas de contingencia institucional ante la emergencia sanitaria.

medidas varía en función del ámbito de gestión (ver figura N° 3). A dos meses del inicio de la emergencia, las instituciones indican tener un promedio de avance mayor en las medidas asociadas a la gestión de los recursos humanos (85,2%); moderado, en las áreas de gestión operativa (64,8%) y de gestión de tecnologías de información (52,8%); y mucho menor, en la gestión financiera (23,4%). Es relevante, continuar con la implementación de medidas, particularmente aquellas que permitan fortalecer las áreas de mayor fragilidad organizacional frente a la emergencia y sus impactos, de forma que se gestionen de manera efectiva los riesgos de continuidad del servicio en el futuro.

Figura N° 3
Medidas implementadas ante la emergencia por las administraciones

Recursos Humanos		<ol style="list-style-type: none"> 1. Teletrabajo por parte de algunos funcionarios (95,1%) 2. Protocolos de limpieza (93,7%). 3. Identificación de personal con factores de riesgo (90,9%). 4. Identificación de puestos críticos o claves (53,8%).
Operativas		<ol style="list-style-type: none"> 1. Estrategia de comunicación interna (95,1%). 2. Difusión de Información a la ciudadanía (93%). 3. Medidas para mantener la capacidad operativa (83,2%) 4. Evaluación y ajuste del PAO (14%)
Tecnologías de la Información		<ol style="list-style-type: none"> 1. Mecanismos tecnológicos de comunicación (72%). 2. Detección de daños en equipos tecnológicos (57,3%) 3. Acciones ante fraudes tecnológicos (53,8%) 4. Evaluación de la satisfacción del cliente (27,9%).
Financieras		<ol style="list-style-type: none"> 1. Ajustes presupuestarios (44,8%) 2. Plan de contingencia financiera (17,5%). 2. Estrategia de recuperación de ingresos (14,7%). 3. Mecanismos de control del riesgo financiero (12,6%).

Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por 143 instituciones públicas.

Finalmente, es importante señalar que para lograr la efectiva prestación de los servicios públicos en situación de emergencia, es indispensable fortalecer las capacidades institucionales que permitan la efectiva gestión de la continuidad de forma flexible, dinámica y adaptable para cumplir con los requisitos cambiantes de situaciones como la actual pandemia.

Conclusión

Ante la actual emergencia, las instituciones enfrentan riesgos relevantes para asegurar la continuidad de los servicios. Dado lo anterior, es de vital importancia la celeridad y oportunidad con la que se diseñen e implementen planes de continuidad que apoyen la identificación de los riesgos e impactos ante la emergencia: la implementación de medidas que permitan la menor afectación posible en la prestación de los servicios, particularmente cuando se consideren críticos para la ciudadanía; y una gestión flexible, dinámica y adaptable ante un entorno caracterizado por un alto grado de complejidad e incertidumbre como el actual.

Más información en:

Site elaborado por Contraloría General de la República, 2020 “Riesgos institucionales frente al COVID-19”

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. “La continuidad de negocios y operaciones frente a situaciones de desastre en América Latina y el Caribe. Balance y recomendaciones”

Coordinación Nacional de Protección Civil de México. “Continuidad de operaciones de la Administración Pública”

Dictámenes de la Procuraduría General de la República C-169-99 del 20 de agosto de 1999, C-152-2000 del 7 de julio de 2000 y Opinión Jurídica OJ-120-2001 del 3 de septiembre de 2001.
