

Marco de respuesta multiamenaza del sector de la salud

Modelo operativo
para la implementación
de las funciones de respuesta
a emergencias en salud



Marco de respuesta multiamenaza del sector de la salud

Modelo operativo para la implementación
de las funciones de respuesta a emergencias en salud



Washington, D.C.

2019

Marco de respuesta multiamenaza del sector de la salud
ISBN: 978-92-75-32119-5
eISBN: 978-92-75-32120-1

© Organización Panamericana de la Salud 2019

Todos los derechos reservados. Las publicaciones de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) están disponibles en su sitio web en (www.paho.org). Las solicitudes de autorización para reproducir o traducir, íntegramente o en parte, alguna de sus publicaciones, deberán dirigirse al Programa de Publicaciones a través de su sitio web (www.paho.org/permissions).

Forma de cita propuesta. Organización Panamericana de la Salud. *Marco de respuesta multiamenaza del sector de la salud*. Washington, D.C.: OPS; 2019.

Catalogación en la Fuente: Puede consultarse en <http://iris.paho.org>.

Las publicaciones de la OPS están acogidas a la protección prevista por las disposiciones sobre reproducción de originales del Protocolo 2 de la Convención Universal sobre Derecho de Autor.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la OPS, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites. Las líneas discontinuas en los mapas representan de manera aproximada fronteras respecto de las cuales puede que no haya pleno acuerdo.

La mención de determinadas sociedades mercantiles o de nombres comerciales de ciertos productos no implica que la OPS los apruebe o recomiende con preferencia a otros análogos. Salvo error u omisión, las denominaciones de productos patentados llevan en las publicaciones de la OPS letra inicial mayúscula.

La OPS ha adoptado todas las precauciones razonables para verificar la información que figura en la presente publicación, no obstante lo cual, el material publicado se distribuye sin garantía de ningún tipo, ni explícita ni implícita. El lector es responsable de la interpretación y el uso que haga de ese material, y en ningún caso la OPS podrá ser considerada responsable de daño alguno causado por su utilización.

Índice

Prefacio.....	v
Agradecimientos.....	vii
Siglas y acrónimos.....	viii
I. Introducción.....	1
Objetivo general.....	2
Objetivos específicos.....	3
II. Proceso para adecuar las herramientas existentes al marco de respuesta multiamenaza.....	5
Identificación, revisión, análisis organizacional y modificaciones pertinentes de las herramientas y acuerdos existentes.....	6
III. Proceso para elaborar el modelo operativo para la implementación de las funciones de respuesta a emergencias en salud.....	7
Elaboración del modelo operativo.....	7
Validación y aprobación.....	9
Documentación y mejora.....	9
IV. Modelo operativo para la implementación de las funciones de respuesta a emergencias en salud.....	11
A. Marco contextual del modelo.....	11
Encuadre del modelo.....	11
Objetivos del modelo.....	11
Contexto de implementación.....	11
B. Proceso para la activación de la respuesta.....	12
Cambiar a Evaluación rápida de riesgos, análisis de situación y evaluación de daños y necesidades.....	12
Clasificación de la emergencia o desastre.....	12
Activación de la respuesta.....	13
C. Concepto de operaciones en la respuesta.....	14
Responsabilidades del nivel estratégico.....	15
Responsabilidades del nivel de gestión.....	17
Responsabilidades del nivel de ejecución.....	17
Centro de Operaciones de Emergencias.....	17

D. Funciones para la gestión de emergencias en salud.....	17
Liderazgo y gestión de la emergencia	17
Coordinación intersectorial.....	18
Información y planificación.....	18
Operaciones en salud y asesoramiento técnico.....	20
Logística y apoyo operativo.....	21
Finanzas y administración	21
Proceso para la disminución de la respuesta.....	22
E. Organización de la respuesta para la recuperación temprana	22
Liderazgo, gobernanza y coordinación	22
Planificación para la recuperación temprana	23
Recuperación de información.....	23
Comunicaciones.....	23
Continuidad de operaciones.....	23
Administración y finanzas.....	23
V. Procedimientos operativos estandarizados para ejecutar las funciones de la respuesta.....	25
Estructura para la elaboración de los procedimientos operativos estandarizados.....	26
Formato.....	26
Proceso de distribución	27
Proceso de activación de los procedimientos	27
VI. Planes específicos para riesgos identificados	28
Anexos.....	29
Anexo 1. Plantilla para desarrollar el modelo operativo para la implementación de las funciones de la respuesta a emergencias en salud.....	29
Anexo 2. Ejemplo de formato para evaluar el modelo operativo para la implementación de las funciones de respuesta a emergencias en salud	35
Anexo 3. Procedimientos recomendados para la ejecución de las funciones para la gestión de la emergencia y la recuperación temprana	36
Anexo 4. Ejemplo de índice maestro de procedimientos operativos estandarizados	37
Anexo 5. Formulario para la elaboración de los procedimientos operativos estandarizados	38
Anexo 6. Formulario para la elaboración de planes específicos	39
Terminología	40
Referencias	42

Prefacio

La elaboración de este documento responde a la necesidad expresada por los Estados Miembros de la Organización Panamericana de la Salud de mejorar su preparación para la respuesta a emergencias y desastres en salud, en concordancia con las metas globales del Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030, así como con el compromiso de los países para la aplicación, implementación y cumplimiento del Reglamento Sanitario Internacional (RSI).

El objetivo principal del Marco de respuesta multiamenaza del sector de la salud (MRM) es contribuir a mejorar la capacidad de los países para gestionar emergencias y desastres de una forma más eficiente y oportuna, a través de un modelo operativo que permita identificar y desempeñar funciones comunes para gestionar la respuesta, cualquiera sea su origen y magnitud.

El MRM está dirigido principalmente a las autoridades y responsables de la gestión del riesgo de emergencias del sector de la salud a nivel nacional y subnacional, con el fin de orientar en la implementación de las funciones para la respuesta con sus respectivos protocolos y procedimientos.

El documento describe el modelo operativo, las funciones necesarias para la respuesta, y cómo estas se pueden ejecutar por los diferentes actores dentro y fuera del sector de la salud. Para que estas funciones sean ejecutadas, se deberá actualizar o desarrollar procedimientos operativos estandarizados que describan objetivos, alcances, acciones y responsables.

Un proceso paralelo o simultáneo, para facilitar la implementación del modelo operativo, lo constituye la identificación y el análisis de las herramientas de preparación y respuesta del sector de la salud, además de un análisis organizacional para que se reasignen funciones en concordancia con el nivel de competencia y capacidad de todas las instituciones, agencias, oficinas o áreas del sector de la salud y afines involucradas en la respuesta.

Finalmente se incluye herramientas para la planificación de contingencias específicas cuyo desarrollo debería surgir de la evaluación estratégica de riesgos en salud, donde se identifica aquellos riesgos que se deben gestionar con mayor prioridad. Estos planes de contingencia integran las funciones descritas en el modelo operativo, con las particularidades que demanda cada una de las amenazas específicas.

La aplicación de este documento permitirá a los países contar con un modelo operativo para la implementación de las funciones de respuesta a emergencias en salud, con sus procedimientos operativos necesarios y los planes de contingencia específicos.



Dra. Carissa F. Etienne.
Directora de la
Organización Panamericana de la Salud



Participantes del taller “Desarrollo del modelo operativo para la implementación de las funciones de respuesta a emergencias en salud” realizado en Santo Domingo (República Dominicana), abril de 2019

Agradecimientos

La Organización Panamericana de la Salud expresa su agradecimiento a todas las personas y organizaciones que participaron en el desarrollo de este documento, especialmente a los profesionales que participaron en las diferentes reuniones técnicas y consultas.

La producción de este documento y sus herramientas, así como la implementación de soluciones en la fase de pilotaje, ha sido posible gracias al apoyo financiero de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID).

Autores: Ciro Ugarte, Juan Carlos Sánchez, Alex Camacho, Roberta Andraghetti, María Almirón, Enrique Pérez Gutiérrez, Andrea Vicari, Santiago Tarapués, Nicolas Lagomarsino; Leonardo Hernández, Celso Bambarén, Alejandro Santander

Contribución técnica: Roddy Camino, Felipe Cruz Vega, Mario Chang, Rocío Sáenz, Liz Parra, Henry Hernández, Fanny Ortiz, Gabriel Paredes, Marilyn Thompson, Daniel Arteaga, José Luis Cruz y Marion Bullock DuCasse

Coordinación técnica: Alex Camacho Vásconez

Coordinación editorial: Rosario Muñoz y María Eugenia Arias

Dirección de arte: Victor Ariscain

Diseño y diagramación: Eduardo Luján

Siglas y acrónimos

COE: centro de operaciones de emergencia

ConOps: concepto de operaciones

EMT: equipos médicos de emergencia

MRM: marco de respuesta multiamenaza

OMS: Organización Mundial de la Salud

OPS: Organización Panamericana de la Salud

POE: procedimiento operativo estandarizado

RSI: Reglamento Sanitario Internacional

I. Introducción

De acuerdo con el índice de riesgo climático mundial de 2016, tres de los cinco países con mayor riesgo de sufrir el impacto de un desastre asociado al cambio climático están en América Latina y el Caribe: Honduras, Haití y Nicaragua. Guatemala se encuentra en el décimo lugar (1). Los desastres, de origen natural o antropogénico, pueden agravar considerablemente el impacto de brotes o epidemias, e incluso causar altas tasas de letalidad.

Un brote, una epidemia o una pandemia pueden provocar reacciones de pánico y desorganizar la estructura social y económica, implican costos para el sector de la salud y pueden limitar la capacidad de atención de padecimientos médicos rutinarios. El impacto económico de estos eventos no es trivial. Por ejemplo, el costo estimado anual de la influenza pandémica por AH1N1 fue de unos US\$ 500.000 millones (el 0,6% del ingreso mundial), incluidos la pérdida de ingresos y el costo intrínseco del aumento en la mortalidad (2). Al afectar negativamente el comercio y desalentar la inversión, estos eventos reducen el crecimiento del producto interno bruto de un país.

El Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED) reportó, en la base de datos de desastres internacionales (EM-DAT), que la región de las Américas experimentó más de 2.000 desastres de gran magnitud de 1970 a 2015 que afectaron a más de 250 millones de personas. Los desastres severos más recientes en la región de América Latina y el Caribe incluyen el terremoto de Haití en 2010 (que causó pérdidas económicas de US\$ 7.800 millones y 300.000 muertes); el terremoto de Chile en 2010 (US\$ 30.000 millones en pérdidas económicas y 500 muertes); las inundaciones de Colombia en 2010–2011 (que causaron

pérdidas económicas de US\$ 5.000 millones y 400 muertes), y el terremoto en Ecuador en 2016 (que causó US\$ 3.300 millones en pérdidas económicas y 660 muertes) (3).

Las emergencias y los desastres que afectan a la salud de la población de un país pueden tener diversos orígenes y distinto grado de impacto. Estos eventos pueden ser afrontados de manera más eficiente, con un modelo de gestión para la respuesta que considere todas las amenazas, independientemente de su origen o magnitud, y de los contextos específicos en los que se desarrollen, es decir, mediante un enfoque multiamenaza.

El enfoque multiamenaza integra funciones comunes para la respuesta a emergencias y desastres, independientemente del tipo de amenaza, de la magnitud, de la frecuencia de presentación, o del tipo de evolución, sea lenta o de aparición súbita; este abordaje permite una mejor utilización de los recursos disponibles, además de otorgar mayor flexibilidad a la respuesta ante cualquier tipo de evento (4).

En este contexto, se propone que, de forma paralela al proceso de preparación, definición y actualización de los escenarios de riesgo, se realicen los arreglos específicos para la respuesta que se consideren prioritarios, y se establezca las funciones que aquí se describen, con sus respectivos

mecanismos, procedimientos y protocolos, con el objetivo de asegurar una capacidad de gestión efectiva de la respuesta ante emergencias y desastres en salud.

Para que el desarrollo o actualización de las funciones para la gestión de la respuesta presentadas en este documento sean efectivas, se requiere a) la identificación y el análisis sistemático, tanto de los acuerdos internacionales relevantes firmados por el país, así como de las herramientas nacionales, leyes, normativas, regulatorias, administrativas, y operativas (p. ej., planes), y demás documentos existentes que se considere pertinentes; b) el análisis organizacional de las instituciones involucradas en el desempeño de dichas funciones; c) la sucesiva revisión y arreglos pertinentes de dichas herramientas nacionales, a fin de articular, designar y documentar las funciones para la gestión de la respuesta con enfoque multiamenaza dentro de un marco de referencia nacional ante emergencias y desastres en salud, de forma coherente; es decir, un marco de respuesta multiamenaza (figura 1).

Objetivo general

El objetivo de este documento es orientar el desarrollo y la actualización de las funciones del sector de la salud para la gestión de la respuesta ante emergencias en salud, con un enfoque multiamenaza, dentro de un marco nacional de respuesta enfocado hacia la organización del sector de la salud.

Objetivos específicos

Más específicamente, con este documento se pretende lo siguiente:

- otorgar una metodología que permita el análisis y la revisión sistematizada del conjunto de herramientas legales, normativas, reguladoras, administrativas y operativas que constituyen el marco nacional ante emergencias en salud, a fin de realizar las modificaciones pertinentes para ser congruentes con el MRM;
- orientar el análisis organizacional de las instituciones, organizaciones u oficinas del sector de la salud a quienes concierne la respuesta a emergencias para la implementación de las funciones de respuesta a emergencias en salud con el enfoque multiamenaza;
- presentar las funciones necesarias para la gestión de la respuesta por el sector de la salud que deben ejecutarse ante cualquier emergencia que tenga o pueda tener un impacto para la salud, incluidos sus mecanismos operativos, procedimientos y protocolos; y
- exponer los aspectos de gestión de la respuesta que deben articularse entre los niveles administrativos, dentro del sector de salud nacional, así como aquellos que deben articularse de forma intersectorial.

Marco de respuesta multiamenaza del sector de la salud

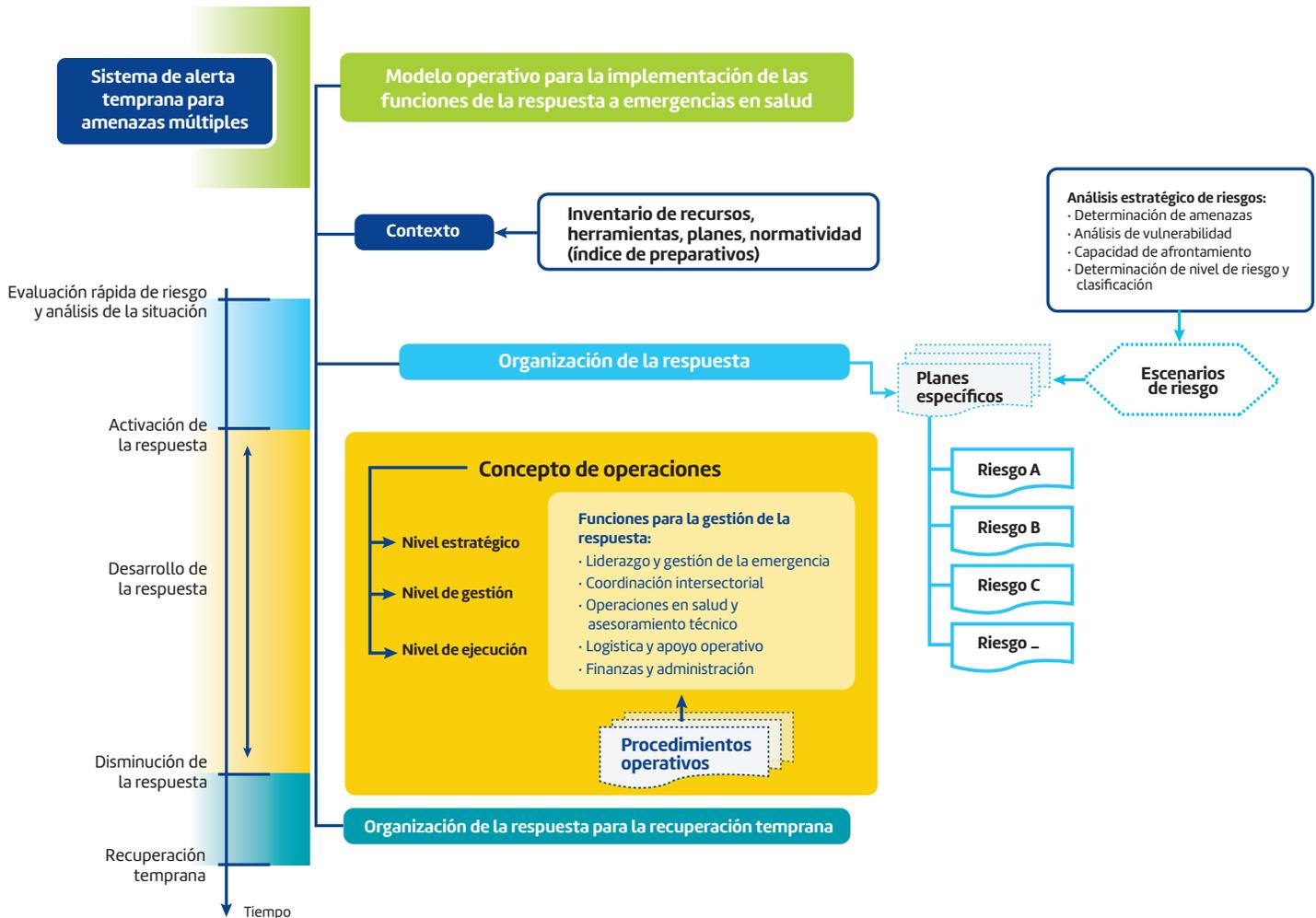


Figura 1. Marco de respuesta multiamenaza donde se sitúa el modelo operativo para la implementación de las funciones de respuesta a emergencias en salud



Los profesionales en gestión de emergencias y desastres en salud deben realizar un análisis sistematizado de los documentos y herramientas nacionales a fin de articular, designar y documentar de forma coherente las funciones para la gestión de la respuesta dentro de un marco nacional de emergencias en salud.

II. Proceso para adecuar las herramientas existentes al marco de respuesta multiamenaza

La ejecución de los pasos delineados a continuación tiene que enmarcarse en el proceso nacional de preparación en salud pública, como un ciclo continuo, y verse reflejada tanto en la estrategia nacional de salud como en las herramientas programáticas y de planificación del sector de la salud con el fin de asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios.

En un proceso colaborativo, las autoridades del sector de la salud nacional con responsabilidades de planificación y ejecución de la respuesta ante emergencias o desastres que puedan tener un impacto para la salud deberán elaborar un cronograma de las actividades necesarias para la realización de cada uno de los pasos descritos y contar con los recursos humanos y financieros correspondientes.

La ejecución de todos los pasos culminará con la armonización del documento en el que se presente el modelo operativo para la implementación de las funciones de gestión de la respuesta multiamenaza, de forma plenamente adaptada al contexto nacional. Su título y estructura deberán reflejar claramente su total integración en un marco nacional ante emergencias en salud (figura 2).

Ese documento estará sujeto a la aprobación de las autoridades correspondientes y se someterá a un proceso de mejora continua y a revisiones, tanto periódicas como después de eventos que hayan tenido un impacto en la salud o de ejercicios de simulación y simulacros (7).

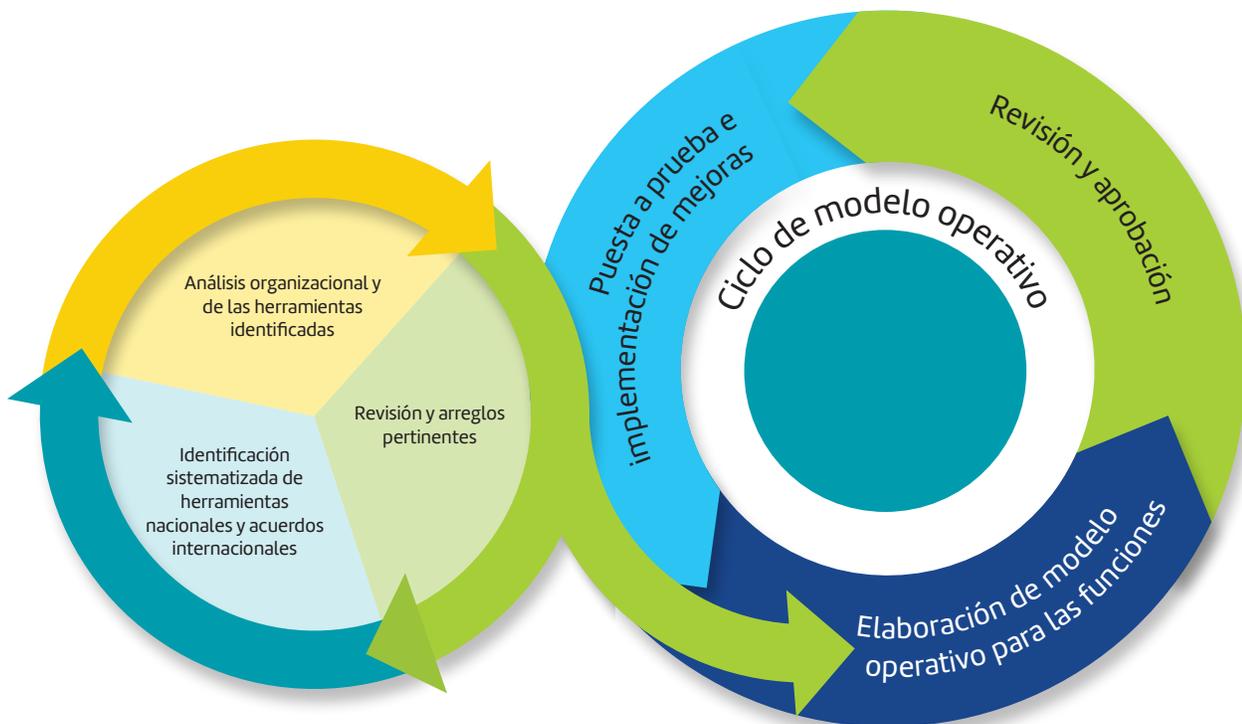


Figura 2. Proceso para incorporar las herramientas nacionales y los acuerdos internacionales en el modelo operativo de las funciones para la gestión de la respuesta

Identificación, revisión, análisis organizacional y modificaciones pertinentes de las herramientas y acuerdos existentes

De forma paralela al proceso de elaboración del modelo operativo para la implementación de las funciones para la gestión de la respuesta multiamenaza, se recomienda:

- identificar de forma sistematizada: a) leyes, normas y reglamentos en materia de protección de la salud y atención en caso de emergencias en salud; b) leyes, normas y reglamentos en materia de reducción de riesgos y atención en caso de desastres y emergencias vigentes en el país, y c) convenios y acuerdos internacionales suscritos por el país o por el sector de la salud nacional o sus instituciones;
- consolidar todos los documentos identificados en un repositorio, accesible a todas las instituciones, agencias, organizaciones o departamentos que tengan responsabilidades en la respuesta, o que podrían tenerlas a raíz de la elaboración del modelo operativo para la implementación de las funciones para la gestión de la respuesta multiamenaza;
- realizar un análisis sistematizado de todos los documentos y herramientas identificados para determinar su coherencia, redundancia, suficiencia de contenidos y pertinencia de títulos, así como su compatibilidad con el modelo operativo elaborado;
- llevar a cabo un análisis organizacional de las instituciones, agencias o áreas del sector de la salud involucradas en el desempeño de las funciones del marco operativo, mediante la presentación de su arquitectura u organigramas, incluidos, además de la respuesta, los mecanismos que contribuyen a la función de los sistemas de alerta temprana de amenazas múltiples, los mecanismos para la evaluación rápida del riesgo y los mecanismos para la recuperación temprana, a través del mapeo jerarquizado de dichos acuerdos y herramientas y de sus articulaciones intra e intersectoriales y entre sus niveles administrativos; y
- revisar todas las herramientas nacionales y realizar las modificaciones pertinentes a fin de articular, designar y documentar de forma coherente las funciones para la gestión de la respuesta dentro de un marco nacional ante emergencias en salud.

III. Proceso para elaborar el modelo operativo para la implementación de las funciones de respuesta a emergencias en salud

La elaboración o actualización del modelo operativo debe contar con la participación de todos los actores que tienen asignadas una o más funciones y responsabilidades para la gestión de la respuesta. Este documento propone un formato que puede ser de apoyo para guiar las actividades (anexo 1). Es recomendable establecer un equipo de trabajo para llevar a cabo el proceso, o cualquier otro mecanismo de coordinación que permita la participación intersectorial, con las siguientes actividades principales:

- coordinación con los diferentes grupos de trabajo;
- inventario de planes existentes y documentos conexos, relacionados con la respuesta del sector de la salud a emergencias en salud;
- elaboración del borrador del documento;
- revisión final; y
- presentación a la autoridad de salud para su aprobación.

Elaboración del modelo operativo

Los grupos de trabajo que participen en la elaboración y revisión del documento, incluidos sus aspectos técnicos, pueden estar constituidos por diferentes áreas u oficinas del ministerio de salud¹ o de las instituciones del sector de la salud, de acuerdo con el nivel de especialización y el grado de implicación que tengan en este proceso y las funciones o actividades que los involucren en el marco operativo de respuesta (figura 3).

¹ En este documento, se hace referencia a “ministerio de salud” como la entidad encargada de ejercer la rectoría del sector de la salud a nivel nacional.

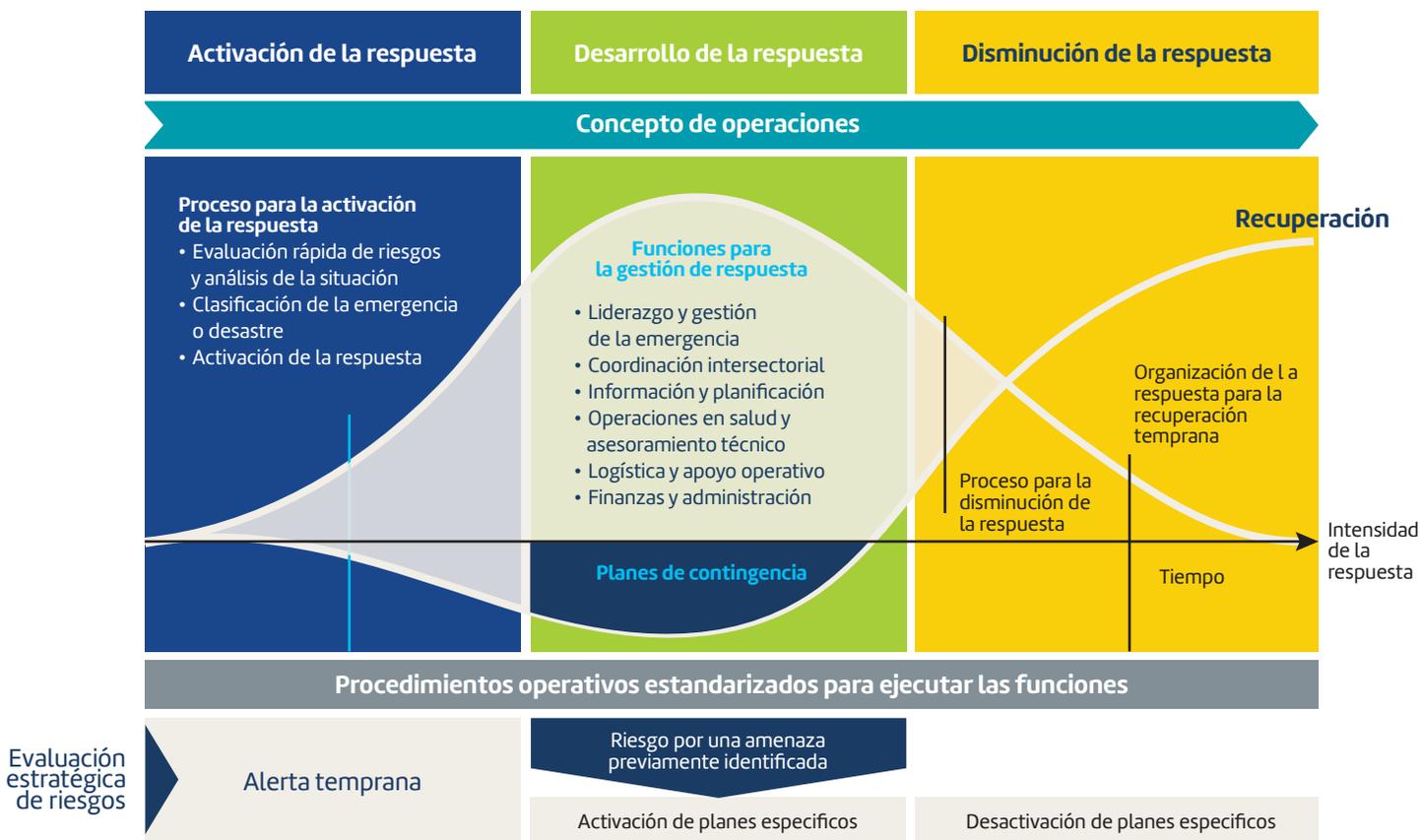


Figura 3. Mapa conceptual del modelo operativo para la implementación de las funciones para la gestión de la respuesta sectorial a emergencias de salud

Para la elaboración del documento, el grupo de trabajo debe tomar en cuenta tanto las funciones para la gestión de la respuesta multiamenaza, descritas en este documento, como las experiencias anteriores del país, aplicando las siguientes recomendaciones:

- elaborar el modelo operativo para el desempeño de dichas funciones más adecuado al contexto nacional y determinar su título/nombre y estructura tomando en cuenta el marco nacional de emergencias en salud;
- desarrollar el concepto de operaciones (ConOps), que sustenta el desempeño de las funciones para la respuesta multiamenaza, tomando en cuenta todos los niveles administrativos, los otros sectores y los socios, así como su activación y actividades durante la evolución de la respuesta;
- identificar, dentro del sector de la salud, la institución, agencia, organización o departamento responsable de cada una de las funciones de

respuesta multiamenaza (liderazgo y gestión del incidente, coordinación intersectorial, información y planificación, operaciones de salud y asesoramiento técnico, logística y apoyo operativo, finanzas y administración, funciones para la disminución y desactivación de la respuesta);

- definir los mecanismos operativos (p. ej., centro de operaciones de emergencia (COE), comité operativo de emergencias del sector de la salud) así como también los procedimientos y protocolos necesarios para ejecutar las funciones (p. ej., comunicación interna vertical y horizontal); y
- utilizar el anexo 2 de apoyo para facilitar la revisión preliminar del documento, que también puede ser de utilidad para las actualizaciones subsecuentes.

Una consideración que atañe a todos los elementos del documento son los aspectos de género, discapacidad y multiculturalidad. Estos deben plantearse desde la

evaluación estratégica de riesgos y abordarse por todas las funciones durante la respuesta.

Validación y aprobación

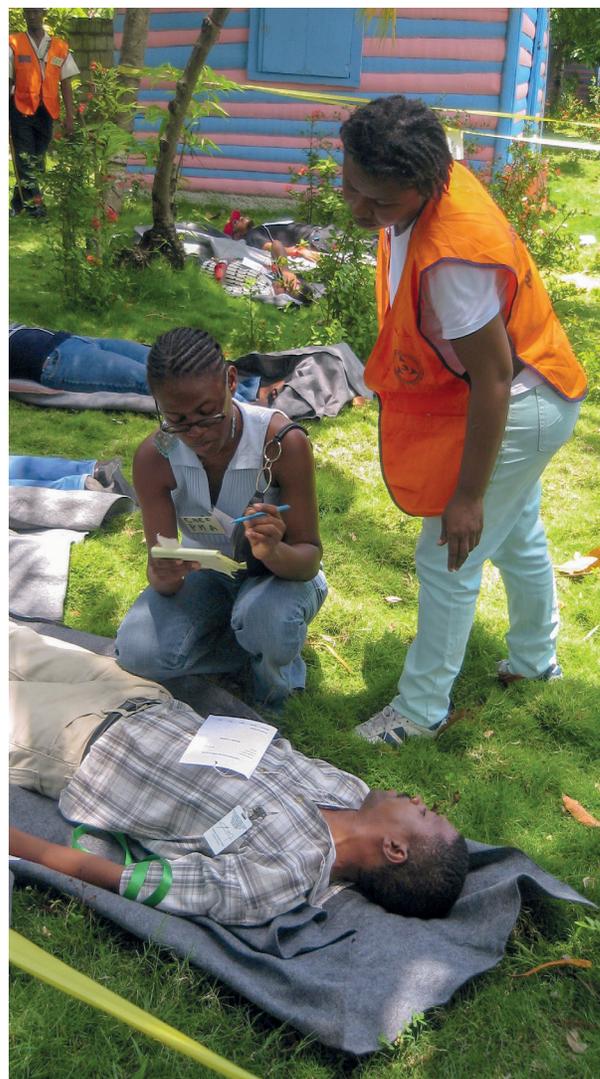
Durante su proceso de elaboración o actualización, y con la finalidad de ser aprobado, el modelo debe estar armonizado con la normativa vigente del país donde se implementará.

El mecanismo para su validación y aprobación debe estar descrito en el documento y puede constituir un procedimiento operativo.

Documentación y mejora

Una vez elaborado o actualizado el modelo operativo, el conjunto de funciones deberá ponerse a prueba mediante ejercicios de simulación o simulacros basados en el análisis organizacional que permitió la asignación de cada función.

La información recabada de los ejercicios o de su utilización en un escenario real será considerada para su incorporación dentro de un ciclo de mejora continua. La periodicidad de este ciclo se establecerá de acuerdo con lo previsto en la normativa vigente en el país, aunque se recomienda que se desarrolle de forma anual.



Fotografía: OPS/OMIS

Simulacro de respuesta a emergencias para mejorar el desempeño en el mundo real



Personal de equipos médicos de emergencia movilizano pacientes en sus instalaciones.

Enero de 2010, un terremoto masivo golpeó a Haití a unas 10 millas al suroeste de la capital, Puerto Príncipe.

IV. Modelo operativo para la implementación de las funciones de respuesta a emergencias en salud

A. Marco contextual del modelo

Encuadre del modelo

Este modelo operativo debe situarse en un contexto geográfico regional y nacional, además de tener implícita una temporalidad. Su proceso de actualización estará vinculado a los cambios administrativos en la estructura del sector de la salud del país y de aquellas instituciones a las que concierne la respuesta a emergencias en salud, a fin de dar continuidad y realizar ajustes relacionados con capacidades y competencias. El modelo debe ser conocido por todo el sector de la salud.

Objetivos del modelo

En la elaboración del documento que contiene el modelo operativo, debe quedar definido el objetivo que se busca, así como los objetivos específicos derivados del análisis estratégico de riesgos que puedan declararse. Por lo general, se espera que el objetivo sea establecer un marco operativo del sector de la salud para responder ante cualquier emergencia en salud; sin embargo, los objetivos pueden ser más específicos en relación con el contexto de implementación.

Contexto de implementación

Información del país

Son los datos que proporcionan un panorama general del país y permiten visualizar los riesgos a los que está expuesto, así como aquellos factores

geográficos que pueden influir durante la respuesta ante una emergencia en salud.

Organización del sector de la salud nacional

Es la forma en que se organiza y funciona el sector de la salud nacional de forma rutinaria, incluidas aquellas instituciones de carácter público, privado y social. Esta información ofrece una visión más amplia de cómo la estructura establecida del ministerio o secretaria de salud se debería relacionar con el comando y control dentro de la estructura de gestión de emergencias una vez activada la respuesta.

B. Proceso para la activación de la respuesta

Evaluación rápida de riesgos, análisis de situación y evaluación de daños y necesidades

El punto de partida para activar la respuesta es la identificación y confirmación de un evento o amenaza para la salud pública mediante la evaluación rápida de riesgos y el análisis de la situación que se realiza en las emergencias de origen súbito.

En el caso de los eventos de salud pública, la identificación del origen de la información puede facilitar su verificación, sobre todo cuando la ocurrencia, naturaleza o alcance del evento no se conocen y es preciso contrastar las fuentes de información. Si la información procede de una fuente secundaria o desconocida, se recomienda verificar la capacidad técnica, experiencia e instrumentos o herramientas de esta, además de la metodología utilizada para generar la información. El responsable o el equipo encargado de identificar y confirmar la información tiene la función de evitar falsas alertas emitidas por fuentes no oficiales. Esto incluye al responsable de la sección de vigilancia epidemiológica o control de enfermedades del

ministerio de salud, que deberá identificar los peligros de origen sanitario, infecciosos o no infecciosos.

Por otro lado, cuando se prevé o se presenta el impacto de una amenaza de origen natural, un conflicto grave u otra emergencia aguda con evidentes consecuencias para la salud, se debe realizar una evaluación de daños y necesidades con el fin de determinar la naturaleza y el grado de la emergencia, las consecuencias y los riesgos para la salud de las poblaciones y la capacidad del sector para responder (8). Una vez ocurrido el evento se sugiere una evaluación.

La confirmación de la información relacionada con la emergencia por lo general presenta tres escenarios posibles: se confirma que la información es falsa; se confirma el evento o la amenaza, aunque no conlleva un riesgo para la salud pública; o se confirma la información y esta revela que existe un riesgo alto para la salud pública. No todos los eventos que se notifican en el sistema de vigilancia de un país son relevantes por el riesgo para la salud pública que representan. Sin embargo, se debe poner énfasis en los eventos que pueden ser de notificación obligatoria de acuerdo con el Reglamento Sanitario Internacional (RSI) y en aquellos que superan la capacidad de respuesta del sector de la salud (9).

Clasificación de la emergencia o desastre

La clasificación de la emergencia en salud facilita su abordaje por los responsables de la gestión al determinar las estructuras, los recursos, los procedimientos y las actividades para la gestión de la respuesta.

Para un evento de salud pública se debe tener claro quién o quiénes son los encargados o autorizados, el momento en que se debe realizar la clasificación y los criterios para definir con claridad el grado de la emergencia. En el caso de las amenazas, puede resultar útil caracterizarlas en función de su magnitud, intensidad, frecuencia, probabilidad de ocurrencia, duración y probabilidad de concatenación con otras amenazas para determinar la magnitud del despliegue de la respuesta (figura 4).

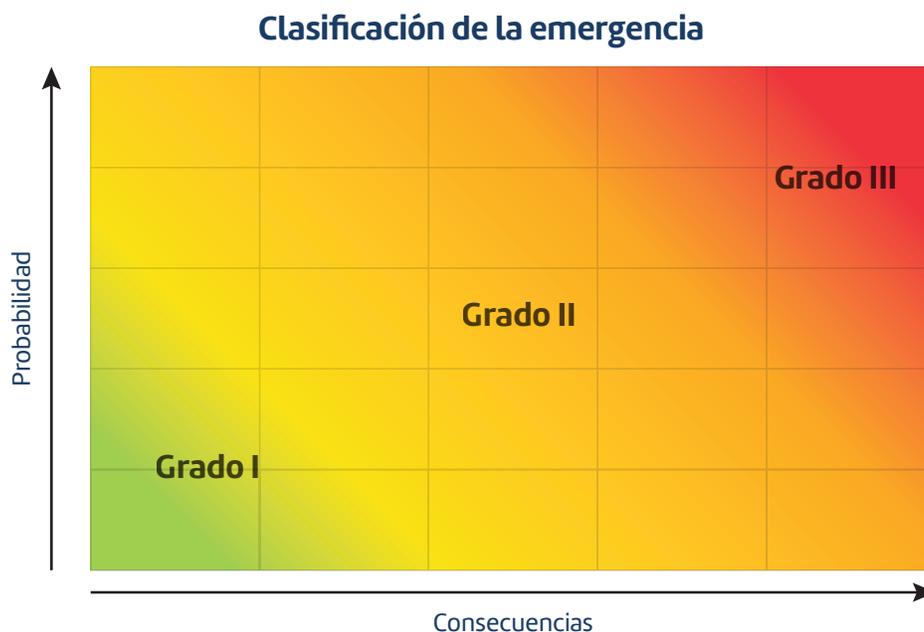


Figura 4. Esquema representativo de la clasificación de una emergencia en salud

Este documento recomienda el uso de un gradiente con tres niveles basado en las clasificaciones más comunes que se utilizan en el mundo. Esto permite determinar el creciente requerimiento de recursos en la respuesta. Cuanto mayor sea el grado de un incidente, más recursos de respuesta y gestión se requerirán (10).

El centro de operaciones de emergencia o una estructura nacional que cumpla sus funciones dentro del sector debería estar a cargo de desarrollar la actividad de clasificación. A partir de la clasificación, se activará la mesa, comité u organismo nacional de salud responsable de la función de liderazgo y gestión de emergencias (11).

Activación de la respuesta

El responsable de la función de liderazgo y gestión es el idóneo para notificar a la máxima autoridad del sector los resultados de la clasificación del evento o la emergencia. Tras la comunicación interna a las máximas autoridades, deberá activarse la respuesta.

Los criterios para la activación son los parámetros que, derivados de la clasificación y caracterización de la emergencia, permitan a la autoridad de salud nacional tomar la decisión de activar el despliegue de la respuesta. Es necesario identificar elementos clave que permitan al sector de la salud predecir la evolución probable de la emergencia. Estos elementos pueden ser el nivel de impacto esperado, las consecuencias para la infraestructura y la organización, además de otros aspectos que se consideren en el contexto particular de cada país.

Por lo tanto, el modelo operativo debe prever un procedimiento para la activación de la respuesta, los criterios para este fin, las vías de información y los implicados con la emergencia en el contexto que esta se produzca de forma rápida o inesperada una vez que se ha emitido la alerta temprana (2). El procedimiento debe incluir la cadena de llamadas a los responsables o encargados de las funciones para la gestión de la respuesta.

C. Concepto de operaciones en la respuesta

El ConOps define el funcionamiento previsto de todo el sector de la salud, identifica funciones y responsabilidades en una respuesta coordinada y describe cómo y cuándo involucrar a las diferentes ramas y niveles de gobierno, así como a otros socios (incluidas agencias internacionales) en la respuesta.

Los ConOps son clave para detallar cómo la multisectorialidad y la coordinación transnacional funcionarán en los niveles estratégico, de gestión y de ejecución (12). Deben ajustarse a lo establecido a partir de la estructura y organización del sector de la salud y al marco normativo del país (figura 5).

Una vez clasificada la emergencia, se desencadena la activación de la respuesta. Cuanto mayor sea el grado de una emergencia, más recursos requerirá, de modo que el grado de la emergencia deberá concordar con los recursos que se utilizarán en la respuesta:

- La clasificación más baja generalmente se refiere a una emergencia en salud para la cual las estructuras del sector de la salud están relativamente bien equipadas y son capaces de responder. Incluso si fuera necesario desplegar temporalmente personal y recursos adicionales, la gestión y la coordinación de la respuesta se mantendrán a nivel local.
- La clasificación más alta se caracteriza por emergencias en salud que provocan un gran impacto en la población y un gran estrés y carga en el sector de la salud y que requerirán una respuesta coordinada y multisectorial y posiblemente la asistencia internacional.

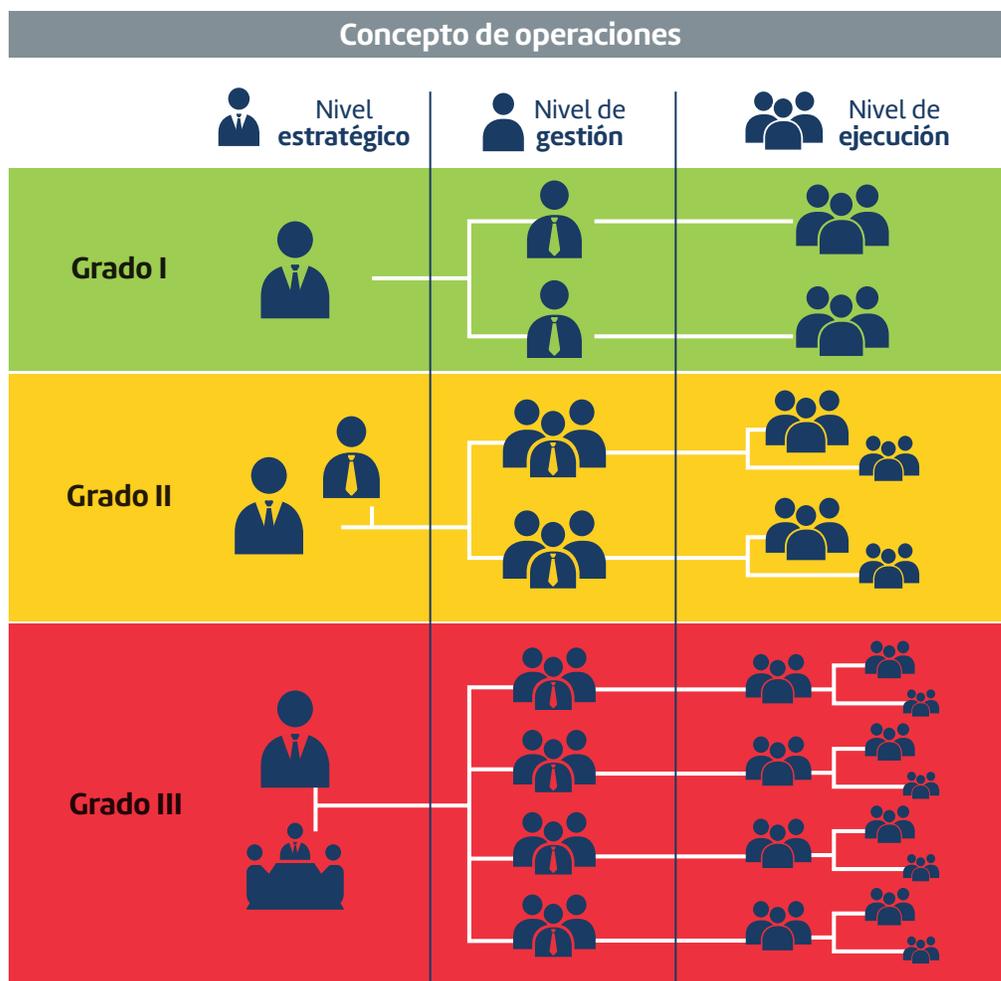


Figura 5. Esquema del concepto de operaciones en la respuesta

Ante cualquier emergencia en salud, la articulación para integrar las funciones para la gestión de la respuesta, con el orden jerárquico establecido por la autoridad encargada de ejercer la rectoría del sector de la salud, debe constar por escrito de manera clara en el modelo operativo. El responsable de la planificación debe considerar un organigrama para cada grado de la emergencia. Cada uno de estos organigramas debe mencionar a los integrantes de los equipos de coordinación implicados en el nivel estratégico, el nivel de gestión y el nivel de ejecución (13).

Este modelo de funcionamiento del sector de la salud se caracteriza por:

- una estructura de gestión, flexible y adaptable, que se puede expandir o contraer durante la evolución de la emergencia;
- una gestión unificada (mando y control), mediante la participación conjunta de diversas áreas en la toma y aplicación de decisiones conjuntas;
- unas funciones y responsabilidades para los involucrados en la respuesta coherentes con sus competencias, para cuya ejecución se apoyan en procedimientos operativos; y
- una terminología y funciones comunes a todos los niveles de la estructura de respuesta en apoyo de la interoperabilidad.

Responsabilidades del nivel estratégico

El nivel estratégico es el más alto en la estructura. Es responsable de la coordinación estratégica y de la dirección de la respuesta tomando decisiones basadas en información actualizada.

Está dirigido por una persona de alto rango que se convierte en la directora de la respuesta a la emergencia y rinde cuentas por esta respuesta ante las más altas autoridades del país. Dependiendo de la clasificación de la emergencia, el nivel estratégico puede ser liderado a nivel local por un directivo subalterno del ministro de salud (para el nivel de emergencia inferior), o directamente por el ministro de salud para

emergencias más complejas de nivel nacional. Cuando se requiere una respuesta multisectorial, el nivel estratégico puede incluso anclarse en la autoridad nacional de gestión de emergencias en salud o en el gabinete del primer ministro o la oficina presidencial.

Comité operativo de emergencias del sector de la salud ⁽¹⁴⁾

En América Latina y el Caribe se ha generalizado la utilización del comité operativo de emergencias del sector de la salud como modelo de operación de emergencias y desastres liderado, en cada nivel territorial, por la máxima autoridad de salud (ministro de salud, secretario de salud, etc.). El comité debe tomar decisiones y priorizar necesidades con el debido soporte técnico, establecer el apoyo requerido de otros sectores y entidades y elaborar la planificación para enfrentar la emergencia y evitar mayores riesgos para la salud.

Independientemente de la denominación de los cargos y la estructura organizacional de cada país, es importante que todas las funciones esenciales estén representadas en el comité para atender la emergencia o desastre y los procesos de recopilar información, para dar respuesta a las necesidades de salud de la población y para facilitar la toma de decisiones basada en el conocimiento técnico y en la evidencia.

El comité operativo de emergencias se convierte en un mecanismo eficaz para la toma de decisiones basándose en la evaluación de daños y en el análisis de la situación de salud en todos los niveles territoriales y por las diferentes entidades del sector, de manera conjunta y compartiendo la información y el análisis procedente de las llamadas salas de situación.

La conformación del comité tiene las siguientes ventajas:

- facilita la toma de decisiones y disminuye el margen de errores;
- proporciona unidad de mando y control, potenciando el liderazgo en el sector salud;
- establece una organización simplificada; estableciendo líneas claras de autoridad, decisión y control;
- facilita la gerencia de la crisis, y
- facilita el manejo ordenado de la información.

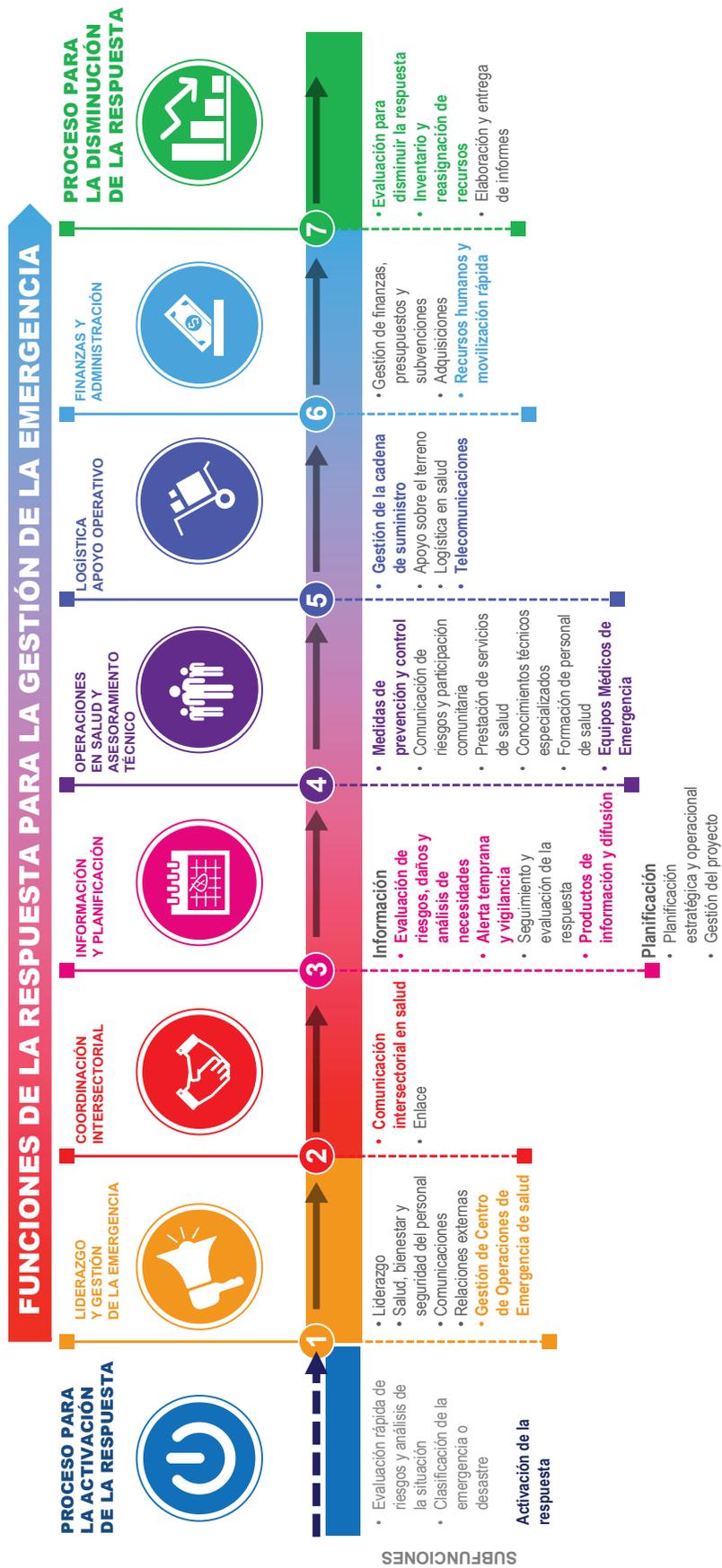


Figura 6. Mapa de funciones y subfunciones que se deben ejecutar en la respuesta. Se señalan en color las funciones y subfunciones para cuya ejecución es altamente recomendable un procedimiento operativo

Responsabilidades del nivel de gestión

El nivel de gestión es responsable de la coordinación efectiva de todos los elementos de la respuesta y del mantenimiento de la conciencia situacional para el nivel estratégico. Proporciona el liderazgo técnico y administrativo para la respuesta operacional basada en la orientación estratégica.

Está dirigido por el gestor de la emergencia, que es responsable de la implementación de la respuesta. Los directores de las instituciones y los jefes de unidades o áreas dentro del sector de la salud o dentro del ministerio de salud tendrán la función de analizar, con base en la información disponible, las necesidades de apoyo para que las áreas de intervención puedan prestar una mejor respuesta a la emergencia. Recae en este nivel tomar las decisiones necesarias para asegurar la continuidad de los servicios de salud.

Responsabilidades del nivel de ejecución

El nivel de ejecución es responsable de las acciones cotidianas que lograrán las metas y objetivos estratégicos establecidos. Está orientado a ejecutar directamente la estrategia de apoyo a la respuesta sanitaria de acuerdo con lo dispuesto en el plan, utilizando los recursos disponibles para lograr los resultados deseados. Las decisiones relacionadas con las acciones operativas deben tomarse al nivel organizacional más territorial o local posible. La ejecución es la parte medular de las acciones previstas, ya que son las que permitirán atender las prioridades, considerando los recursos y mecanismos definidos para restablecer los servicios de salud.

El nivel de ejecución está constituido por el personal con funciones integradas en los programas regulares del ministerio de salud o de las instituciones que es reasignado para dar respuesta a las necesidades de la emergencia o desastre.

Centro de operaciones de emergencia

El COE de salud es el espacio físico especializado para la coordinación y control de las actividades de respuesta a emergencias en salud. A efectos de este documento, se utilizará COE como equivalente de sala de situación, considerando como concepto de base el centro de trabajo para la gestión de la emergencia.

El COE constituye una herramienta fundamental para implementar y ejecutar las funciones de respuesta a emergencias de salud, vigilancia y monitoreo de la situación, activación y organización de la respuesta, movilización de recursos, identificación de riesgos y necesidades, evaluación de intervenciones, coordinación con los socios de la respuesta, generación de informes para la toma de decisiones y producción de información para la comunicación de riesgos.

D. Funciones para la gestión de emergencias en salud

Las funciones para la gestión de emergencias de salud son las funciones indispensables que se deben ejecutar para la gestión eficaz de la emergencia, desde las primeras horas de la respuesta. Están basadas en algunas funciones del sistema de gestión de incidentes propuesto en el marco de respuesta a emergencias (15). Sin embargo, su adecuación está dirigida a la ejecución de la respuesta por el sector de la salud en cada país. Estas funciones definen las responsabilidades clave y las tareas relacionadas para cada uno de los actores involucrados (figura 6).

Liderazgo y gestión de la emergencia

La función de liderazgo y gestión es responsable de la gestión general de la respuesta. Enmarca las responsabilidades clave y las actividades relacionadas con la toma de decisiones y la gestión de la emergencia, la salud, el bienestar y la seguridad del personal, las comunicaciones, las relaciones externas y la gestión del COE de salud.

Liderazgo

Esta subfunción debe ser delegada a quien ha sido designado como gestor o coordinador de la emergencia. Sus actividades deben estar coordinadas con todos los socios del sector para acordar prioridades y objetivos estratégicos de la respuesta y para asignar responsabilidades de ejecución de otras funciones fundamentales.

Salud, bienestar y seguridad del personal

Esta subfunción se encarga de dar seguimiento y adoptar medidas concretas para garantizar la seguridad y el bienestar de todo el personal desplegado en la respuesta, lo que incluye un programa de atención psicológica. Debe garantizar el acceso del personal a los servicios de salud, alimentación e higiene, así como a evacuación por motivos médicos.

Comunicaciones

Se trata de una subfunción estratégica que coordina la respuesta del sector de la salud con las demandas de información de los medios y el público, incluida la gestión de información en redes sociales, además de elaborar y difundir productos de comunicación hacia el interior del sector de la salud y hacia el público. El designado como responsable debe garantizar un enfoque de accesibilidad universal y multiculturalidad, que sea coherente con las comunicaciones relacionadas con el riesgo y la crisis. Otra de sus responsabilidades será satisfacer la demanda de información de las víctimas.

Relaciones externas

El responsable de esta subfunción se encarga de coordinar las actividades relacionadas con la movilización de recursos externos, relaciones con las agencias u organizaciones que realizan donaciones desde el extranjero, y promover la ejecución de los planes y protocolos.

Gestión del centro de operaciones de emergencia de salud

El gestor del COE es el responsable de garantizar el funcionamiento de los sistemas y herramientas

de apoyo, asegurando que estén disponibles en las instalaciones destinadas al trabajo del equipo de gestión de la emergencia en el momento que se necesitan.

Coordinación intersectorial

Comunicación intersectorial en salud

Esta subfunción tiene como objetivo integrar a los socios en las actividades de evaluación de riesgos y necesidades, planificación, gestión e intercambio de información, prestación de servicios, vigilancia, garantía de calidad y promoción de la salud. Esta función debe ser ejecutada por un nivel estratégico del ministerio de salud (o de la institución encargada de ejercer la rectoría del sector de la salud nacional); es responsable de establecer y gestionar el mecanismo de coordinación desde el COE de salud, o a través del COE intersectorial, para garantizar que la acción colectiva dé como resultado cobertura y calidad adecuadas en los servicios de salud esenciales para la población afectada.

Enlace

El oficial de enlace es el encargado de informar al gestor de la emergencia sobre situaciones y problemas derivados de la relación con los socios durante la emergencia y proponer un curso de acción.

Información y planificación

Esta función es responsable de la recopilación, el análisis y la difusión de la información relativa a los riesgos para la salud, las necesidades existentes, la cobertura de los servicios y sus carencias, así como del desempeño de la respuesta. Recoge información para ajustar las acciones durante la respuesta.

En conjunto con las funciones de operaciones en salud y asesoramiento técnico, se encarga de la creación, el fortalecimiento y la puesta en funcionamiento de los equipos de respuesta rápida responsables de la investigación rápida de alertas, la evaluación rápida de los daños y los riesgos en el terreno y, si procede, la respuesta operativa del plan mediante los equipos médicos de emergencia (EMT).

Información

Esta función es responsable de recopilar, cotejar y analizar información sobre la gestión de la emergencia y los datos contextuales, además de difundir datos relacionados con los riesgos y necesidades existentes.

Evaluación de riesgos, daños y análisis de necesidades

Permite adoptar decisiones sobre la prevención o mitigación del impacto de la emergencia. La evaluación de las necesidades es un proceso sistemático que permite determinar las consecuencias en salud y el impacto en general de una emergencia y la funcionalidad y desempeño de los servicios de salud, lo que contribuye a orientar la priorización de las acciones de la respuesta.

La publicación *Evaluación de daños y análisis de necesidades de salud en situaciones de desastre: Guía para equipos de respuesta* (14) contiene orientaciones sobre el proceso de gestión de la información y el flujo de esta, además de los productos clave que se debe entregar a la sala de situación para la toma de decisiones sobre el contexto de la emergencia.

Alerta temprana y vigilancia

Consiste en la recopilación, análisis y comunicación de toda la información que contribuya a detectar, verificar e investigar eventos y riesgos para la salud desde los sistemas de alerta temprana para amenazas múltiples. Apoya la difusión de datos relativos a los eventos de salud pública.

El responsable de ejecutar esta subfunción debe asegurarse de que el sector de la salud sea informado desde los sistemas de alerta temprana que monitorean los eventos originados fuera del sector de la salud; en sentido intrasectorial, esta función debe apoyar la difusión de datos epidemiológicos relativos a las alertas por eventos de salud pública.

Seguimiento y evaluación de la respuesta

Encargada de dar seguimiento a la evolución de la emergencia y el avance de la respuesta, mediante normas de desempeño. Esto implica elaborar indicadores, ubicar las fuentes de información confiables para cada amenaza, fijar metas operacionales, recopilar e interpretar datos y dar seguimiento a las acciones de la respuesta.

La determinación del grado de cumplimiento de dichas acciones permite al responsable de esta función emitir recomendaciones para ajustar el rumbo o modificar las metas (anexo 5).

Productos de información y difusión

Compila información procedente de fuentes como evaluaciones de riesgo o necesidades, sistemas de vigilancia y alerta temprana, o mecanismos de seguimiento de la respuesta, para emitir informes que permitan a los interesados evaluar los riesgos y las necesidades de salud pública, valorar la eficacia de la respuesta y adoptar medidas correctivas. Debe recaer sobre los expertos en comunicación, y no debe confundirse con la comunicación de riesgo.

Planificación

Esta función es responsable de coordinar el desarrollo de la respuesta, planificar la emergencia y la recuperación, así como de elaborar mecanismos para la disminución de la respuesta. Determina las posibles repercusiones futuras de la emergencia y entrega periódicamente información actualizada sobre cuestiones de planificación anticipada al gestor de la emergencia.

Planificación estratégica y operacional

Elabora los planes para situaciones específicas de las emergencias con ayuda de la información provista, las operaciones de salud y el asesoramiento técnico. La planificación debe ser participativa y recibe aportaciones de todos los socios del sector. Requiere establecer prioridades estratégicas comunes, objetivos y planes operacionales conjuntos y una estrecha coordinación dentro de cada sector y grupo de acción. Incluye la planificación de la respuesta estratégica,

de las operaciones conjuntas con los socios y de las necesidades para la recuperación temprana.

Gestión del proyecto

Apoya el diseño, estructura y contenido de los informes de actualización que se remiten a los socios; realiza un seguimiento de la ejecución, y promueve una gestión normalizada de todo el ciclo del proyecto.

Operaciones en salud y asesoramiento técnico

Esta función se enfoca en la cobertura y calidad de los servicios de salud durante la respuesta para lograr que sean óptimas. Promueve unas intervenciones de salud pública y servicios clínicos más eficaces y adecuados al contexto.

Medidas de prevención y control

En el marco de esta subfunción se elaboran recomendaciones u orientaciones al gestor de la emergencia, o directamente al ministerio de salud, sobre las medidas para prevenir y controlar riesgos de salud pública, por ejemplo, mejoras de vigilancia epidemiológica, servicios de laboratorio en el punto de atención, transporte de muestras, campañas de vacunación, profilaxis colectiva, gestión de brotes de enfermedades transmisibles, prevención y control de infecciones, control de vectores, mejoras en materia de agua y saneamiento, seguridad alimentaria y servicios nutricionales, así como distribución anticipada de medicamentos.

Comunicación de riesgos y participación comunitaria

Esta subfunción evalúa el contexto social y cultural de la población en riesgo para dar a conocer el evento y el riesgo que supone y proporciona información autorizada a través de las plataformas de comunicación que considere pertinentes, utilizando el idioma local y los medios más aceptados. Elabora mensajes adaptados y selectivos para su difusión, considerando la accesibilidad universal y multiculturalidad, evalúa su eficacia y determina los obstáculos que pueden impedir la aceptación de las recomendaciones en salud.

Prestación de servicios de salud

Esta subfunción garantiza la prestación de servicios esenciales de salud mediante el establecimiento de un conjunto básico de servicios de salud que abarca los niveles de atención comunitaria, primaria y superiores. Estos son los servicios que el ministerio de salud debe prestar a través de la aportación de recursos financieros, materiales y humanos de los establecimientos de salud. En esta función entran las acciones que ejecutarán los equipos de respuesta, en materia de prestación de servicios.

Conocimientos técnicos especializados

Esta subfunción supervisa que las operaciones en salud se basen en los mejores conocimientos y orientaciones técnicas disponibles y se ajusten a las normas y mejores prácticas, a través de redes de expertos o asociados. Integra la agenda de expertos que pueden prestar apoyo en aspectos operativos, como la evaluación del riesgo y las necesidades iniciales, el establecimiento de prioridades, la planificación y gestión de la información, y otros que impliquen un nivel de experiencia o un grado de especialización.

Formación del personal de salud

Esta subfunción se refiere a la formación en algunas de las funciones específicas descritas, en particular gestión de la información, comunicación del riesgo, vigilancia de enfermedades, prevención y control, así como diversos aspectos de la atención clínica.

Equipos médicos de emergencia

Esta función es responsable del despliegue y coordinación de los EMT para la provisión de cuidados clínicos a las poblaciones afectadas por emergencias en salud y del apoyo a los sistemas locales de salud. Está relacionada con las funciones de información y planificación, ya que los EMT pueden ser gubernamentales (civiles, militares), o de otros socios fuera de los gobiernos. Su respuesta puede ser nacional o internacional, lo que implica un alto grado de coordinación para responder, por ejemplo, a la intensificación de un brote u otra emergencia (16).

Logística y apoyo operativo

Estas funciones establecen una plataforma operacional para ejecutar las operaciones de salud de forma eficaz apoyándose en las capacidades logísticas del sector de la salud. Para asegurar la eficacia y eficiencia de la logística y el apoyo operativo, se consideran los acuerdos previos con los socios en materia de participación logística, como con los responsables de las telecomunicaciones, el transporte, las vías de comunicación y los proveedores externos, entre otros.

Gestión de la cadena de suministro

Esta subfunción es responsable de la cadena de suministro o aprovisionamiento de material y equipo para apoyar las operaciones de emergencia. Incluye la elaboración de previsiones, la selección y adquisición de material y equipo, la logística y el transporte, el derecho de aduanas, el almacenamiento y la distribución de los insumos. El responsable debería contar con una lista de los principales proveedores nacionales e internacionales, y supervisar el proceso de adquisición desde la solicitud hasta la aprobación, incluidos los mecanismos para el aumento en el surtimiento de los mismos.

Apoyo sobre el terreno

Esta subfunción se ocupa de la estrategia para la gestión y el apoyo sobre el terreno a los equipos de respuesta en aspectos logísticos, como el alojamiento, los espacios, los equipos de trabajo y el transporte seguro. También debe proveer los medios para restablecer o reactivar los activos de telecomunicaciones disponibles. En cuanto a las necesidades de transporte, se encarga de la gestión de flotas y el inventario de los vehículos disponibles del ministerio de salud (automóviles, camiones, motocicletas, etc.) y su movilización para la respuesta.

Logística en salud

Esta subfunción provee los conocimientos especializados y técnicos, las herramientas y los métodos y medios para atender las necesidades logísticas específicas de los establecimientos de salud, como pueden ser la gestión de la cadena de frío, la red

de laboratorios y los bancos de sangre, entre otros. Incluye la lista de expertos para consultoría relacionada con amenazas o riesgos específicos.

Telecomunicaciones

Esta subfunción es responsable de la gestión, provisión y funcionamiento de los equipos de telecomunicaciones para los operadores de la respuesta; involucra los equipos de telecomunicaciones que se ubican en el COE y aquellos disponibles para los equipos desplegados en el terreno. Esta es una subfunción estratégica.

Finanzas y administración

Este conjunto de funciones es responsable del apoyo financiero gerencial y administrativo necesario para el funcionamiento de la respuesta. Debe asegurar que las decisiones que toma el gestor de la emergencia se traduzcan en servicios gerenciales y administrativos que se ajusten a los procedimientos operativos estandarizados y cumplan los indicadores de desempeño. También se ocupa de gestionar el flujo de efectivo, dar seguimiento a los costos materiales y de recursos humanos y preparar y monitorear el presupuesto, así como de elaborar y mantener actualizados los registros e informes administrativos.

Es recomendable contemplar dos tipos de presupuesto para la gestión de la emergencia: el primero es para la respuesta planificada; el segundo es un presupuesto para garantizar que no se pierda tiempo al emitir peticiones de financiamiento extra durante la respuesta. Es aquí donde se integran a esta función los procedimientos o mecanismos de acceso y asignación a los fondos de emergencia, así como aquellos de control y seguimiento presupuestario y de rendición de cuentas.

Gestión de finanzas, presupuestos y subvenciones

En el marco de esta subfunción se elaboran los presupuestos, tomando como base los planes de acción establecidos por la función de liderazgo, y se gestiona la asignación de fondos y adjudicaciones. Asimismo, se da

seguimiento al financiamiento y se presentan informes de los gastos en relación con el presupuesto, se vigila la ejecución financiera e informa sobre su evolución, se apoya la movilización de recursos para la preparación de propuestas e informes y se facilitan los pagos locales.

Adquisiciones

De forma conjunta con la función de logística y apoyo operativo, esta subfunción se encarga de la adquisición de los suministros necesarios para la respuesta, el seguimiento a las existencias y la coordinación con las subfunciones de logística y recursos humanos de la provisión de suministros y material para el equipo de respuesta local.

Recursos humanos y movilización rápida

Esta subfunción tiene a cargo cubrir las necesidades de recursos humanos del equipo de respuesta, en seguimiento a lo dispuesto por la función de liderazgo, lo que incluye la captación, la contratación, el traslado al sitio de la emergencia, la orientación y formación preliminar para la respuesta, el apoyo administrativo y la evaluación del desempeño. Como parte de esta función se presentan informes sobre las necesidades de recursos humanos para ejecutar el plan, cubrir vacantes, etc.

Proceso para la disminución de la respuesta

El objetivo del conjunto de funciones para la disminución de la respuesta es determinar los criterios para disminuir o contraer gradualmente la respuesta ante la emergencia y tiene una relación directa con el ConOps; por lo tanto, la responsabilidad de la decisión recae en el gestor de la emergencia, que se basará en la información que provea la función de información y planificación.

Evaluación para disminuir la respuesta

Para dar inicio a la disminución de la respuesta, se debe considerar el nivel actual de la emergencia. Los criterios para tomar la decisión deben estar relacionados con los indicadores de desempeño de la respuesta y con el cumplimiento de los objetivos planteados.

Inventario y reasignación de recursos

Esta subfunción se encarga de la elaboración del inventario de los recursos que se encuentran activos en la emergencia. Este inventario forma parte de la función de logística y es creado en seguimiento al que se elaboró desde el despliegue de la respuesta. Por otro lado, la reasignación de estos recursos recae en el nivel de gestión y debe basarse en un análisis colegiado sustentado en la información que envíe el personal sobre el terreno.

Elaboración y entrega de informes

La entrega de informes relacionados con la disminución de la respuesta debe continuar y se debe llevar a cabo con una periodicidad no mayor de 24 horas (17) a fin de hacer visibles otros riesgos o amenazas que se puedan concatenar en esta fase. Es recomendable elaborar una plantilla, considerando la pertinencia de un formato ágil, que apoye eficazmente la toma de decisiones sobre la disminución de la respuesta.

E. Organización de la respuesta para la recuperación temprana

En esta sección se enmarcan las funciones orientadas hacia las acciones inmediatas de recuperación a medida que el sector de la salud reduce la respuesta. Constituye el vínculo entre la fase de respuesta y el cambio a la recuperación temprana que permite la continuidad de las operaciones, con énfasis en los servicios esenciales (18).

Liderazgo, gobernanza y coordinación

Esta función permite la identificación del organismo a cargo de la gobernanza en esta etapa, así como el mecanismo de transferencia del mando, para asegurar decisiones críticas en la recuperación y establecer comunicaciones claras. Integra las responsabilidades

y compromisos de los funcionarios del nivel ejecutivo del sector de la salud, a lo largo de toda la evolución de la respuesta.

Planificación para la recuperación temprana

Esta función se encarga de elaborar un esquema de planificación para los objetivos inmediatos de la recuperación. Plantea los objetivos y las prioridades de acuerdo con el resultado de la evaluación de necesidades.

Recuperación de información

Esta función está vinculada a la evaluación de daños, pérdidas y necesidades para la toma de decisiones con base en acciones prioritarias. Debe considerar posibles problemas emergentes y nuevos grupos vulnerables, como se definen en el anexo 1 del RSI (5).

Puede ser de utilidad trabajar con formatos previamente elaborados o hacer uso de las plataformas existentes en los ministerios de salud que puedan proporcionar información, o contribuir a su recuperación, y facilitar la adaptación de los programas asistenciales, una vez concluida la fase de recuperación.

Los elementos que deben integrarse en esta función son:

- un mecanismo de recuperación de datos y los acuerdos de colaboración e intercambio de información entre los grupos de trabajo y otros socios, a fin de evitar omisiones o duplicación de tareas; y
- un listado de las plataformas y destinatarios donde se concentrará la información, para su procesamiento y análisis.

Comunicaciones

Esta función se encarga de la estructura de comunicaciones entre organismos clave para mantener una comunicación uniforme y clara con los socios del sector y la población afectada. En esta función, los mensajes clave están definidos y acordados con los responsables de la recuperación del sector (única

fuerza de información fidedigna). Los responsables de la comunicación, al emitir cualquier información, deben ser conscientes de los aspectos de género, discapacidad y multiculturalidad.

Continuidad de operaciones

Esta función se encarga de abordar los problemas inmediatos de salud y seguridad en la etapa posterior a la respuesta, satisfacer las necesidades y restablecer los servicios asistenciales elementales (14). Comprende lo siguiente:

- asegurar la distribución de medicamentos, equipos y materiales que permitan a los establecimientos de salud continuar prestando servicios asistenciales;
- establecer el mecanismo para la asistencia de personal, coberturas y horarios extendidos;
- evaluar la necesidad de solicitar unidades de atención médica móviles y ambulancias para el transporte de enfermos y heridos, con el menor riesgo posible, a los hospitales cercanos;
- restaurar con carácter prioritario los sistemas de saneamiento y agua potable en los hospitales;
- identificar a los grupos vulnerables, a quienes se dará prioridad de atención, ya sea para atenderlos de forma urgente por el tipo de lesiones que presentan o por sus antecedentes de morbilidad;
- aprovechar las redes de apoyo interinstitucional existentes, preferentemente los convenios pactados antes de que se presentara la emergencia; y
- solicitar una consultoría o la asistencia de expertos preidentificados en recuperación del sector de la salud, según sea necesario. Los organismos multilaterales pueden asesorar sobre las evaluaciones del impacto en la salud más apropiadas para el contexto.

Administración y finanzas

Esta función está enlazada con la descrita para la respuesta en el mismo aspecto; se enfoca ahora en el financiamiento para obtener, asignar y sufragar costos para las actividades prioritarias en la fase inmediata de la recuperación. Debe estar a cargo de mismo departamento u oficina responsable.



Fotografía: Victor Ariscain, OPS/OMS

Profesional de la Dirección Nacional de Emergencias y Desastres de República Dominicana brinda atención médica a la población después de un desastre

V. Procedimientos operativos estandarizados para ejecutar las funciones de la respuesta

El andamiaje para la ejecución de las funciones durante la respuesta está constituido por los procedimientos operativos. Su estandarización tiene el objetivo de dejar establecidas todas las acciones que se describan, independientemente de quién las deba ejecutar. En ellos se resumen el alcance, las actividades, las responsabilidades y los productos para ejercer cada una de las funciones para gestionar la emergencia. Los procedimientos, en el contexto de esta metodología, están organizados de forma modular, de modo que se pueda extraer cada uno de ellos por separado y someterlo a un proceso de revisión y mejora, para volver a insertarlo sin la necesidad de dismantelar todo el plan (figura 7).



Figura 7. Esquema de organización modular de los procedimientos operativos estandarizados (POE) y su proceso de mejora

Los planificadores y responsables de elaborar o actualizar el documento pueden agregar los procedimientos que consideren necesarios o adaptarlos, con base en la experiencia (lecciones aprendidas y mejores prácticas), la evaluación de riesgos y las capacidades.

Es recomendable contar con un mínimo de procedimientos para las funciones destacadas para la gestión de la emergencia y la recuperación temprana (anexo 3); las responsabilidades relacionadas con algunas actividades dentro de estos procedimientos pueden ser compartidas por más de un nivel jerárquico. La relación de los procedimientos debe constar en una hoja de control (índice maestro), lo que permite que se puedan visualizar los procedimientos en una perspectiva general (anexo 4). Este documento propone una metodología para asegurar una redacción de procedimientos en forma sistemática, estandarizada y concisa.

Estructura para la elaboración de los procedimientos operativos estandarizados

Todos los procedimientos deberán estar homologados para que permitan la ejecución de las funciones y subfunciones. A continuación, se describen las casillas del formulario para la elaboración de los POE (anexo 5) a fin de facilitar su cumplimentación.

En la casilla “Objetivo” se consignan los fines que se pretende alcanzar con el procedimiento.

En “Alcance” se define el campo de aplicación del procedimiento, indicando la función o subfunción, así como el nivel o niveles involucrados.

En “Responsabilidad” se especifican las funciones, áreas o sectores encargados del cumplimiento de las actividades descritas en el procedimiento, lo que incluye al personal encargado de la redacción, aprobación, revisión, distribución y control de las copias del formulario.

Para la activación del procedimiento, una vez recibido este, cada responsable deberá procurar la capacitación inmediata del personal a cargo de ejecutar el procedimiento y definir la fecha de puesta en vigencia en un plazo mínimo. Una vez completada la capacitación del personal, el responsable deberá comunicar a la autoridad la posibilidad de implementar el procedimiento. Recibida la comunicación, la autoridad se encargará de aplicar el procedimiento a partir de la fecha de entrada en vigor.

En “Definiciones” se deben aclarar los conceptos y las expresiones que pueden ser ambiguos o de posible interpretación subjetiva.

La parte central del procedimiento se recoge en la casilla “Desarrollo”, donde se describen en orden cronológico las actividades necesarias para cumplir con las funciones destacadas. Se debe indicar qué hacer, cómo y cuándo hacerlo y quién lo hará.

En “Formularios y registros” se deben señalar los modelos de formularios que se utilizarán para registrar los datos que se recogerán al ejecutar las actividades indicadas en el procedimiento.

En la casilla “Referencias” se deben citar las referencias de los documentos o normas aplicables utilizadas; pueden ser otros procedimientos, instrucciones específicas o normas internas que no se encuentren incluidas en “Anexos”. En esta última, se pueden incluir otros documentos, tales como manuales, lineamientos o guías, diagramas de flujo o procedimientos establecidos de utilidad para el desarrollo del procedimiento.

En “Lista de distribución” se indica qué funciones, áreas o sectores del ministerio de salud deben mantener copias controladas del procedimiento.

Formato

Los procedimientos se deberán redactar de acuerdo con lo establecido por la autoridad nacional

de salud en lo que respecta a cuestiones como el encabezamiento y pie de página o el uso de logotipos oficiales, entre otras, siempre de conformidad con la normatividad institucional.

Proceso de distribución

Deberán listarse todas las áreas o departamentos u oficinas del sector de la salud nacional involucrados en la ejecución del procedimiento en cuestión, a quienes se les entregará copia de este. Esta actividad de socialización es importante porque notifica a los responsables de cada función los aspectos en los que deben estar preparados.

Hay dos elementos para esta actividad:

- el responsable de distribuir los procedimientos aprobados, mediante copias controladas, a todas las áreas o actores involucrados, que, al mismo tiempo, deberá retirar las copias obsoletas de los procedimientos anulados, proceder a su destrucción y archivar la versión original obsoleta del procedimiento; y
- el registro de distribución de las copias controladas, donde debe figurar la identificación de la copia entregada; el nombre y la firma del responsable del sector que recibe la copia y la fecha de recepción; la fecha de retiro de la copia obsoleta, y la fecha

de destrucción, con la firma del responsable de hacerlo. Además, se deben guardar las versiones originales de los documentos obsoletos con identificación de su estado.

Proceso de activación de los procedimientos

Una vez recibido el nuevo procedimiento, cada responsable deberá procurar la capacitación inmediata del personal a su cargo, designar al responsable de ejecutar el procedimiento y definir la fecha de puesta en vigencia en un plazo mínimo.

Una vez completada la capacitación del personal, el responsable deberá comunicar a la autoridad la posibilidad de implementar el procedimiento. Recibida la comunicación, la autoridad se encargará de poner en vigencia el procedimiento con la fecha de entrada en vigor.

Sobre la base de la evaluación de riesgos, se debe considerar un mínimo de procedimientos para cada una de las funciones o subfunciones indispensables.

VI. Planes específicos para riesgos identificados

La adecuación de los planes actuales de respuesta a través del enfoque multiamenaza implica integrarlos dentro de un marco de respuesta multiamenaza del sector de la salud de forma transversal. Estos planes deben surgir de la evaluación estratégica de riesgos en salud, a partir de la cual se identifican las amenazas y los riesgos para los que debe estar preparado el sector de la salud. Estos riesgos deben ser abordados en orden jerárquico, mediante una metodología validada que señale cuáles son aquellos que se debe gestionar con prioridad.

En el marco de la evaluación de las capacidades básicas del RSI, la planificación de contingencias es un proceso en previsión de posibles crisis, enfocado en desarrollar estrategias y procedimientos para abordar las necesidades de la población que probablemente se verá afectada negativamente por una emergencia o un desastre. Estos planes se deben poner en marcha una vez que la evaluación de la emergencia determine que el riesgo para la salud pública es elevado y deriva de una amenaza específica (19).

Es prioritario que estos planes específicos sean de fácil ejecución. Por ello, se recomienda que se elaboren de forma sistematizada, de modo que permitan su practicidad (anexo 6). Estos documentos también deben permitir a los responsables de la respuesta visualizar, prever y resolver los problemas que podrían surgir en un contexto de crisis o interrupción prolongada de las operaciones cotidianas del sector.

El objetivo de estos planes es proporcionar un marco de referencia para presentar la respuesta operacional organizada ante amenazas o eventos que representen el riesgo de una emergencia. Como resultado de ello, se contará con procedimientos organizados y coordinados en los que estén claramente definidos las funciones y los recursos institucionales, los procesos de información y las disposiciones operacionales que corresponden a agentes específicos en escenarios específicos.



Fotografía: OPS/OMS

El diagnóstico temprano es un procedimiento fundamental de los planes específicos frente a amenazas de tipo biológico

Anexos

Anexo 1. Plantilla para desarrollar el modelo operativo para la implementación de las funciones de la respuesta a emergencias en salud

Plantilla general			
Marco contextual del modelo	Contexto de implementación	Información del país	<p>Proporcionar los datos que permitan visualizar un panorama general del país, en relación con los riesgos para la salud pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> • [Nombre oficial del país] • [Posición geográfica] (Ubicación, límites geográficos, litorales). • [Clima] (Variaciones estacionales) • [Principales condiciones hidrográficas] huracanes, inundaciones • [Orografía] (riesgo por deslaves en montañas o cerros; escurrimientos) • [Geología] (condiciones del suelo, vulcanología, etc.) • [Demografía] (tipo de población, grupos vulnerables) • [Diagnóstico general de salud: principales causas de morbilidad y mortalidad]
		Organización del sector de la salud nacional (con base en el análisis organizacional)	<p>Describir la forma o modelo en que se organiza y funciona el sector de la salud nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • [Incluir todas las instituciones públicas, privadas y de carácter social] • Descripción y gráfica (diagrama de flujo, mapa conceptual) de la organización del sistema de salud nacional: • Áreas, dependencias u oficinas del ministerio de salud con funciones involucradas en la respuesta • Mecanismos de coordinación (intrasectoriales y multisectoriales)
	Propósito	Objetivo general	<p>Describir el objetivo principal de este documento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • [Objetivo]
		Objetivos específicos	<p>Describir los objetivos específicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • [Objetivo]
Alcance	Alcance	<p>Indicar las autoridades, áreas, instituciones y organizaciones del sector de la salud que tienen observancia obligatoria de este plan; incluir a los socios del sector, a quienes se les debe informar de este.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ej. Este plan se aplica a las funciones, operaciones y recursos necesarios para responder, restaurar y reanudar las operaciones normales del sector de la salud en [ámbito de aplicación]. 	
Marco normativo	Documentos de referencia legal, nacional e internacional (herramientas nacionales y acuerdos internacionales)	<p>Describir la declaración que hace referencia a cómo el contenido de este plan cumple con las políticas y normas organizacionales relacionadas en su país. Hacer una lista de las regulaciones y/o políticas adicionales, nacionales e internacionales, en materia de gestión de riesgos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ej. Este plan cumple con la política de planificación del sector de la salud [especifique el ministerio o la institución] de la siguiente manera: [liste los artículos, leyes, reglamentos o normas] para mejorar la capacidad de respuesta. 	

Continúa >>

Proceso para la activación de la respuesta

Evaluación de riesgos, clasificación y activación de la respuesta	Evaluación rápida de riesgos y análisis de la situación	Identificación del origen de la información	Responsable de esta actividad: [ingresar nombre del área, oficina o persona responsable]
		Análisis de la situación	
		Confirmación de la información	
	Clasificación de la emergencia	Caracterización de la amenaza, evento o emergencia con base en: magnitud, intensidad, frecuencia	Responsable de caracterizar y clasificar la amenaza, el evento o la emergencia [ingresar nombre de la oficina, el departamento o la persona responsable]
		Metodología para clasificar la emergencia	
	Activación de la respuesta	Procedimiento para activación de la respuesta	Autoridad del ministerio de salud facultada para activar la respuesta [nombre y puesto]

FUNCIONES DE LA RESPUESTA PARA LA GESTIÓN DE LA EMERGENCIA EN SALUD

Liderazgo y gestión de la emergencia

Liderazgo	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario. [Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	
Salud, bienestar y seguridad del personal	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario. [Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	
Comunicaciones	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
Relaciones externas	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]

Continúa >>

Gestión del COE de salud	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
Coordinación intersectorial			
Comunicación intersectorial en salud	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
Enlace	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
Información y planificación			
Evaluación de riesgos, daños y análisis de necesidades	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
Alerta temprana y vigilancia	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
Seguimiento y evaluación de la respuesta	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
Productos de información y difusión	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]

Continúa >>

Planificación estratégica y operacional	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
Gestión del proyecto	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
Operaciones en salud y asesoramiento técnico			
Medidas de prevención y control	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
Comunicación de riesgos y participación comunitaria	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
Prestación de servicios de salud	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
Conocimientos técnicos especializados	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
Formación del personal de salud	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]

Continúa >>

Equipos médicos de emergencia	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
Logística y apoyo operativo			
Gestión de la cadena de suministro	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
Apoyo sobre el terreno	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
Logística en salud	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
Telecomunicaciones	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
Finanzas y administración			
Gestión de finanzas, presupuestos y subvenciones	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda].
Adquisiciones	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
Recursos humanos y movilización rápida	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta función]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
		[Información de contacto, competencia, puesto o cargo]	[Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]

Continúa >>

Proceso para la disminución de la respuesta				
Evaluación para disminuir la respuesta	Responsable	<ul style="list-style-type: none"> Autoridad responsable de indicar la disminución de la respuesta [introducir el nombre] Nivel de responsabilidad [introducir el cargo o puesto] Comunicación [introducir la vía de comunicación para la indicación]. 		
		Criterios que deben cumplirse	Criterio 1. [describir el criterio para iniciar la disminución de la respuesta; ej. cumplimiento de objetivo o indicador, etc.]	
			Criterio 2. [Cumplimiento de ...]	
	...			
Inventario y reasignación de recursos	Responsable del inventario y reasignación de recursos [nombre del equipo, oficina o departamento responsable de esta función]	Describir el procedimiento para el retorno de cualquier equipo u otros materiales que pertenecen a la organización, con un enfoque en la gestión de información confidencial. Los materiales, el equipo y los medios (copia de seguridad) se deben empaquetar, etiquetar y enviar a la (s) ubicación (es) de origen.		
Elaboración y entrega de informes	Responsable de elaborar y entregar informes [nombre del equipo, oficina o departamento responsable de esta función]	Formato de informes	Destinatarios	

Organización de la respuesta para la recuperación temprana			
Liderazgo, gobernanza y coordinación	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta actividad]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función] Planificación para la recuperación temprana	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario. [Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
Planificación para la recuperación temprana	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta actividad]	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta función] Planificación para la recuperación temprana	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario. [Introducir el n.º POE 00/0 (código ID) en caso de que corresponda]
Recuperación de información	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta actividad]	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta actividad]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
Comunicaciones	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta actividad]	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta actividad]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
Continuidad de operaciones	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta actividad]	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta actividad]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.
Administración y finanzas	Responsables: [Ingresar el nombre del área, oficina o persona responsable de esta actividad]	Objetivos: [Introducir el objetivo para cada persona o equipo responsable de ejecutar esta actividad]	Describir aquí las acciones o elaborar un procedimiento si se considera necesario.

Continúa >>

Control para la implementación del modelo			
Fecha de última evaluación	[dd/mm/aaaa]	Tipo de ejercicio:	Nombre del responsable:
Fecha de la próxima evaluación	[dd/mm/aaaa]	[Capacitación y entrenamiento sobre el plan o simulación o simulacro]	[Inserte nombre y firma]
Objetivo de la prueba	[Describir el objetivo de los ejercicios de simulación o simulacros del plan]		

Anexo 2. Ejemplo de formato para evaluar el modelo operativo para la implementación de las funciones de respuesta a emergencias en salud

NORMAS DE DESEMPEÑO	FUNCIÓN(ES)	RESPONSABLE	TEMPORALIDAD	INDICADOR DEL PROCESO	CUMPLIMIENTO	
					SÍ	NO
Funcionamiento del sistema de alerta temprana	Información y planificación		8 horas	Tiempo de emisión de la alerta / tiempo de activación de la respuesta		
Activación del equipo de gestión de la emergencia	Información y planificación		4 horas			
Inicio de la movilización, activación	Operaciones en salud		24 horas			
Convocatoria de la primera reunión del sector de la salud para la gestión de la emergencia	Información y planificación		8 horas			
Presentación de estrategia, objetivos y plan de acción iniciales	Liderazgo		12 horas			
Esquema de coordinación con los socios del sector de la salud	Coordinación intersectorial		48 horas			
Estrategia de intervenciones prioritarias para comunicación de riesgos y participación comunitaria	Operaciones en salud		12 horas			
Presentación del primer informe de situación	Liderazgo		24 horas			
Elaboración de este marco de vigilancia de la respuesta que incluya indicadores para cada proceso	Información y planificación		72 horas			
Elaboración del plan de adquisiciones extraordinarias, de logística y apoyo operativo	Información y planificación		24 horas			
...				

Anexo 3. Procedimientos recomendados para la ejecución de las funciones de gestión de la emergencia y recuperación temprana

	Grado de recomendación sobre la necesidad de contar con un procedimiento			Observaciones específicas
	Alta	Media	Baja	
Evaluación rápida de riesgos	Alta			
Clasificación de la emergencia	Alta			
Activación de la respuesta	Alta			
Concepto de operaciones en la respuesta			Baja	
Gestión del COE de salud		Media		
Liderazgo y gestión de la emergencia	Alta			
Coordinación intersectorial	Alta			
Información y planificación	Alta			
Operaciones en salud y asesoramiento técnico	Alta			
Logística y apoyo operativo	Alta			
Finanzas y administración	Alta			
Proceso para la disminución de la respuesta		Media		
Acciones dirigidas a la recuperación temprana			Baja	

Anexo 4. Ejemplo de índice maestro de procedimientos operativos estandarizados

NOMBRE DEL PROCEDIMIENTO	N.º POE 00/0 (código ID)	FUNCIÓN(ES) RELACIONADA(S)	Alcance	Vigencia
Activación y desactivación de la respuesta	POE 01/19	Activación de la respuesta Disminución de la respuesta	Gestor de la emergencia	
Gestión del COE de salud	POE 02/19			
Coordinación intersectorial				
Enlace (coordinación operativa)				
Evaluación de riesgos				
Prestación de servicios de salud				
Medidas de prevención y control (prevención y control de infecciones y vectores)				
Equipos de respuesta				
Cadena de suministro (aprovisionamiento)				
Telecomunicaciones				
Adquisición de bienes e insumos				
Agregar los procedimientos que se considere necesario para ejecutar las funciones de la respuesta...				
...				
...				
...				

Anexo 5. Formulario para la elaboración de los procedimientos operativos estandarizados

Nombre del procedimiento	Departamento u oficina responsable [Insertar responsable]	N.º POE 00/0 (código ID)																
[insertar nombre]		Total páginas: [3]																
OBJETIVO	Establecer los fines que se pretende alcanzar con el procedimiento. [Insertar el objetivo de este procedimiento]																	
ALCANCE	[Describir el campo de aplicación indicando la función o subfunción de la emergencia, así como el nivel o niveles del sector involucrados]																	
	[Insertar el nombre del responsable de ejecutar el procedimiento.] Una vez que ha tenido conocimiento, debe procurar la capacitación de los involucrados en ejecutar el procedimiento y definir un plazo mínimo para comunicar a la autoridad que se está en capacidad de implementar el procedimiento.																	
DEFINICIONES	[Insertar la definición general del procedimiento que se está desarrollando]																	
DESARROLLO	<p>Describir en orden cronológico las actividades necesarias para cumplir con el procedimiento Se debe indicar qué hacer, cómo y cuándo hacerlo y quién lo ejecutará.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Actividad</th> <th>Tiempo para ejecución</th> <th>Responsable</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>[Insertar actividad 1]</td> <td>[ej. 8 horas]</td> <td>[nombre del responsable]</td> </tr> <tr> <td>[Insertar actividad 2]</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>[...]</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>			Actividad	Tiempo para ejecución	Responsable	[Insertar actividad 1]	[ej. 8 horas]	[nombre del responsable]	[Insertar actividad 2]			[...]					
Actividad	Tiempo para ejecución	Responsable																
[Insertar actividad 1]	[ej. 8 horas]	[nombre del responsable]																
[Insertar actividad 2]																		
[...]																		
FORMULARIOS Y REGISTROS	Ej. formulario para inventario de equipos de telecomunicaciones. [Insertar el formulario o la liga para su ubicación]																	
REFERENCIAS	Citar siempre si el procedimiento está basado o tomado de otro documento publicado por la OPS/OMS u otra organización. [Insertar citas]																	
ANEXOS	Ej. Diagrama de flujo necesario para elaborar o interpretar el procedimiento. [Insertar anexos si corresponde]																	
LISTA DE DISTRIBUCION	Áreas, oficinas o sectores del sector de la salud nacional involucrados en la ejecución de este procedimiento, a quienes se les entregó o se les debe entregar copia de este, para su conocimiento y ejecución. [Registro de distribución]																	
REDACTADO POR	REVISADO POR:	APROBADO POR:																
FECHA DE REDACCIÓN	FECHA DE REVISIÓN	FECHA DE APROBACIÓN																
VERSION: ORIGINAL O COPIA (NÚM.)	TÉRMINO DE VIGENCIA	REVISION N.º [V. NÚM]	NOMBRE Y FIRMA DE AUTORIDAD QUE APRUEBA															
FIRMA		FIRMA DEL REVISOR																

Anexo 6. Formulario para la elaboración de planes específicos

Introducción	Descripción de la amenaza	Descripción de la amenaza o situación de emergencia derivada de un suceso grave, nivel de impacto, probabilidad de ocurrencia.
	Ámbito de aplicación	Ámbito de aplicación de las funciones, operaciones y recursos de este plan: nombre del país, región y áreas de posible afectación, requerimientos de referencia legal, nacional e internacional.
	Análisis situacional	Demografía, situación de la salud poblacional, estructura del sistema de salud, emergencias o desastres recientes.
Hipótesis y posibles escenarios	Escenarios de riesgo específicos	Descripción de los escenarios de riesgo específicos que puedan desarrollarse derivados de la amenaza, o consecuencias más graves.
	Sistemas de alerta temprana	Descripción de los sistemas de alerta temprana que implican a esta amenaza.
	Necesidades de salud y riesgos asociados	Necesidades de salud y riesgos asociados a la amenaza.
	Supuestos de planificación	Descripción de los supuestos de planificación.
Riesgos identificados para la salud	Necesidades de respuesta	Respuesta planificada Acciones de preparación
Objetivos en función del riesgo	1.º objetivo estratégico:	Definir las acciones que se deben conseguir en las primeras 24 horas de iniciada la emergencia, indicando la actividad, la población objetivo, el indicador, los responsables y el costo estimado.
	2.º objetivo estratégico:	Definir las acciones que se deben conseguir en las primeras 72 horas de iniciada la emergencia.
	3.º objetivo estratégico:	Definir las metas en el mediano plazo, dirigidas hacia la recuperación temprana.
Funciones para el desarrollo de la respuesta	Necesidades de respuesta	Acciones de preparación
Liderazgo y gestión de la emergencia	...	...
Información y planificación	...	...
Operaciones en salud y asesoramiento técnico	...	...
Logística y apoyo operativo	...	...
Finanzas y administración	...	...
Gestión de comunicaciones		Mecanismos de intercambio de mensajes y elementos clave

Terminología

Amenaza: proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, interrupciones sociales y económicas o daños ambientales (4).

Amenazas múltiples (Multiamenaza): 1) selección de múltiples amenazas importantes que afronta el país, y 2) los contextos particulares en los que pueden producirse sucesos peligrosos simultáneamente, en cascada o de forma acumulativa a lo largo del tiempo, y teniendo en cuenta los posibles efectos relacionados entre sí (4).

Centro de operaciones en salud pública: centro de operaciones de emergencia (COE) especializado en el comando, el control y la coordinación como requisitos para responder a emergencias que entrañan consecuencias y amenazas para la salud pública (11).

Comité de operaciones de emergencia del sector de la salud: es un equipo de funcionarios de alto nivel que se reúne para tomar decisiones en casos de emergencias y desastres.

Sus miembros deciden la planificación para contrarrestar los efectos y daños del evento en curso.

Concepto de operaciones: parte o declaración del plan de emergencia de un organismo o un plan del COE en el que se prevé el funcionamiento de todo el sistema de respuesta de emergencia, se definen las funciones y responsabilidades en una respuesta coordinada y se describen: a) las responsabilidades de las organizaciones designadas a nivel estratégico, operacional y táctico; b) la estructura y organización de la respuesta global; c) la calificación del suceso para determinar los niveles necesarios de respuesta; d) la naturaleza de los niveles crecientes de respuesta; y e) cómo funcionan los componentes de la respuesta juntos (11).

Consecuencia para la salud: efectos negativos o positivos que resultan de una amenaza. Una consecuencia negativa para la salud pública causa mala salud o contribuye a ella.

Desastre: interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interactúan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes: pérdidas

e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales. A veces se utiliza indistintamente los términos *emergencia* y *desastre*, por ejemplo, en el contexto de las amenazas biológicas y tecnológicas o las emergencias sanitarias que, sin embargo, también pueden guardar relación con sucesos peligrosos que no provocan una interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad. **De evolución lenta:** son los que surgen gradualmente con el paso del tiempo. Pueden estar relacionados con la sequía, la desertificación, el aumento del nivel del mar o las enfermedades epidémicas, entre otros. **De aparición súbita:** están provocados por un suceso peligroso que se produce de forma rápida o inesperada. Pueden estar relacionados, por ejemplo, con terremotos, erupciones volcánicas, crecidas repentinas, explosiones químicas, fallo de infraestructuras vitales o accidentes de transporte (4).

EDAN: evaluación de daños y análisis de necesidades.

Emergencia: evento o amenaza que produce o tiene el potencial de producir una variedad de consecuencias que requieren una acción urgente y coordinada (12).

Emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII): evento extraordinario que, de conformidad con el Reglamento Sanitario Internacional (RSI), se ha determinado que: a) constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y b) podría exigir una respuesta internacional coordinada (6).

Evaluación de riesgos: proceso para determinar los riesgos que se priorizarán para la gestión de riesgos, mediante una combinación de identificación de riesgos, análisis de riesgos y evaluación del nivel de riesgo. Una evaluación de riesgos incluye una revisión de las características técnicas de los riesgos, el análisis de las exposiciones y la vulnerabilidad, y la evaluación de la efectividad de la capacidad de afrontamiento existente (12). Otras definiciones similares para la evaluación de riesgos incluyen: proceso continuo y sistemático de organización de múltiples fuentes de información dentro de un marco de gestión de riesgos para determinar un nivel de riesgo que guíe la toma de decisiones. Una evaluación de riesgos tiene dos facetas: 1) identificación y caracterización de amenazas; y 2) análisis y evaluación de

los riesgos asociados con la exposición a esas amenazas, incluidas las vulnerabilidades y las capacidades de afrontamiento (20).

Evento: manifestación de enfermedad o un suceso potencialmente patógeno (6).

Gestión de riesgos: actividades coordinadas para dirigir y controlar los riesgos a fin de minimizar el daño potencial. Estas actividades incluyen evaluaciones de riesgos, implementación de medidas de respuesta o tratamiento de riesgos, y evaluación, monitoreo y revisión (12).

Impacto del desastre: efecto total de un suceso peligroso o un desastre, incluidos los efectos negativos (por ejemplo, las pérdidas económicas) y los efectos positivos (por ejemplo, los beneficios económicos). Abarca los impactos económicos, humanos y ambientales, y puede incluir la muerte, las lesiones, las enfermedades y otros efectos negativos en el bienestar físico, mental y social (4).

Plan de contingencia: plan para tratar aspectos particulares de una amenaza específica que es diferente de otras amenazas (11).

Plan de respuesta a emergencias (PRE): documento que describe cómo una agencia u organismo gestionará su respuesta ante emergencias de varios tipos al proporcionar una descripción de los objetivos, la política y el concepto de operaciones para la respuesta a una emergencia; y la estructura, las autoridades y las responsabilidades para una respuesta sistemática, coordinada y efectiva (12).

Preparación para emergencias: conocimiento, capacidades y sistemas organizacionales desarrollados por los gobiernos, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para anticipar los efectos de emergencias probables, inminentes, emergentes o actuales, responder a ellos y recuperarse de ellos (12).

Riesgo: combinación de la probabilidad de un suceso peligroso y la magnitud de sus consecuencias, que resulta de las interacciones entre los riesgos naturales y los inducidos por el ser humano, la vulnerabilidad, la exposición y la capacidad (12).

Riesgo para la salud pública: probabilidad de que se produzca un evento que puede afectar adversamente a la salud de las poblaciones humanas, considerando en particular la posibilidad de que se propague internacionalmente o pueda suponer un peligro grave y directo (6).

Sector (de la) salud: división o aspecto colectivo de un área geográfica, economía o sociedad, conformado por un conjunto de organizaciones (empresas o instituciones), individuos y normas que contribuyen al mejoramiento de la salud, cuyas acciones están dirigidas a la prevención y control de enfermedades, la provisión de servicios a la población, la investigación científica, la capacitación de personal y la difusión de información de salud. También forman parte del sector o tienen estrecha relación con la salud las universidades, las entidades operativas de respuesta a emergencias, algunas organizaciones no gubernamentales y las entidades prestadoras de servicios públicos de agua y saneamiento básico, entre otras, que desempeñan una labor en el ámbito nacional, regional y local (14).

Sistema de alerta temprana: sistema integrado de vigilancia, previsión y predicción de amenazas, evaluación de los riesgos de desastres, y actividades, sistemas y procesos de comunicación y preparación que permite a las personas, las comunidades, los gobiernos, las empresas y otras partes interesadas adoptar las medidas oportunas para reducir los riesgos de desastres con antelación a sucesos peligrosos (4).

Sistema de salud: conjunto de organizaciones, individuos y acciones cuya intención primordial es promover, recobrar o mejorar la salud. Esto abarca las acciones dirigidas a incidir en los determinantes de la salud, así como las orientadas a mejorar la situación sanitaria (14).

Suceso peligroso: manifestación de una amenaza en un lugar concreto durante un periodo de tiempo concreto (4).

Vulnerabilidad: condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, los bienes o los sistemas a los efectos de las amenazas (4).

Referencias

1. Kreft S, Eckstein D, Dorsch L, Fischer L. Global Climate Risk Index 2016: Who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2014 and 1995 to 2014 [Internet]. Berlín: Germanwatch e.V.; 2015 [consultado el 1 de noviembre de 2017]. Disponible en: <https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/publication/13503.pdf>.
2. Bloom D, Cadarette D, Sevilla JP. Epidemias y economía: las enfermedades infecciosas nuevas y recurrentes pueden tener amplias repercusiones económicas. En: Finanzas y Desarrollo [Internet]. 2018 [consultado el 28 diciembre 2018]; 55(2):46-49. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2018/06/pdf/bloom.pdf>.
3. Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres. EM-DAT: The International Disaster Database [Internet]. Bruselas: Facultad de Salud Pública, Universidad Católica de Lovaina; 2017 [consultado el 1 de noviembre de 2017]. Disponible en: <http://www.emdat.be/Database>.
4. Asamblea General de las Naciones Unidas. Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, A/71/644 [Internet]. Nueva York: Naciones Unidas; 2016 [consultado el 1 de noviembre de 2017]. Disponible en: https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportspanish.pdf.
5. Naciones Unidas. Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 [Internet]. Ginebra: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres; 2015 [consultado el 1 de noviembre de 2017]. Disponible en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf.
6. Organización Mundial de la Salud. Reglamento Sanitario Internacional [Internet]. Tercera edición. Ginebra: OMS; 2005 [consultado el 1 noviembre 2017]. Disponible en: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/246186/1/9789243580494-spa.pdf?ua=1>.
7. Organización Panamericana de la Salud. Guía para el desarrollo de simulaciones y simulacros de emergencias en salud [Internet]. Washington, D.C.: OPS; 2010 [citado el 18 de enero de 2019]. Disponible en: https://www.paho.org/disasters/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=books&alias=1085-guia-para-el-desarrollo-de-simulaciones-y-simulacros-de-emergencias-y-desastres&Itemid=1179&lang=es.
8. Organización Panamericana de la Salud. Detección temprana, evaluación y respuesta ante eventos agudos de salud pública: Puesta en marcha de un mecanismo de alerta temprana y respuesta con énfasis en la vigilancia basada en eventos. Versión provisional [Internet]. Washington, D.C.: OPS; 2015 [consultado el 29 de noviembre de 2018]. Disponible en: https://www.who.int/ihr/publications/WHO_HSE_GCR_LYO_2014.4es.pdf?ua=1.
9. Organización Panamericana de la Salud. Evaluación rápida de riesgos de eventos agudos de salud pública [Internet]. Washington, D.C.: OPS; 2015 [consultado el 25 de octubre de 2018]. Disponible en: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2015/2015-cha-evaluacion-rapida-riesgos-eventos.pdf>.
10. Organización Mundial de la Salud. Rapid risk assessment of acute public health events [Internet]. Ginebra: OMS; 2012 [consultado el 22 de noviembre de 2017]. Disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/70810/1/WHO_HSE_GAR_ARO_2012.1_eng.pdf.
11. Organización Mundial de la Salud. Framework for a public health emergency operations centre [Internet]. Ginebra: OMS; 2015 [consultado el 25 de noviembre de 2017]. Disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/196135/1/9789241565134_eng.pdf?ua=1.

-
- 12.** Organización Mundial de la Salud. A strategic framework for emergency preparedness [Internet]. Ginebra: OMS; 2017 [consultado el 22 de noviembre de 2017]. Disponible en: <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/254883/9789241511827-eng.pdf?sequence=1>.
- 13.** Comité Permanente entre Organismos. Emergency Response Preparedness (ERP). Risk analysis and monitoring minimum preparedness actions, advanced preparedness actions and contingency planning. Draft for Field Testing [Internet]. Comité Permanente entre Organismos; 2014 [consultado el 25 de noviembre de 2017]. Disponible en: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/Emergency_preparedness_guidance-24Oct2014.pdf.
- 14.** Organización Panamericana de la Salud. EDAN. Evaluación de daños y análisis de necesidades de salud en situaciones de desastre. [Internet]. Panamá. Junio. 2010. Disponible en: https://www.paho.org/disasters/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=books&alias=1086-evaluacion-de-danos-y-analisis-de-necesidades-de-salud-en-situaciones-de-desastre&Itemid=1179&lang=en.
- 15.** Organización Mundial de la Salud. Marco de respuesta a emergencias. Segunda edición. Ginebra: OMS; 2017. Available at <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/258604/9789241512299-eng>.
- 16.** Grupo de Acción Sanitaria Mundial. Classification and minimum standards for foreign medical teams in sudden onset disasters [Internet]. Ginebra: OMS; 2013 [consultado el 29 de noviembre de 2018]. Disponible en: https://www.who.int/hac/global_health_cluster/fmt_guidelines_september2013.pdf.
- 17.** Banco Interamericano de Desarrollo. Pautas para la realización de “After Action Reviews” o reuniones de reflexión después de la acción [Internet]. Washington, D.C.: BID; 2009 [consultado el 22 de noviembre de 2017]. Disponible en: http://www.paho.org/col/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=boletines&alias=207-reuniones-de-reflexion-despues-de-la-accion&Itemid=688.
- 18.** Organización Panamericana de la Salud, Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación, Plataforma Internacional de Recuperación. Series de orientación sobre recuperación en casos de desastre. Recuperación del sector de la salud [Internet]. Washington, D.C.: OPS; 2016. [consultado el 30 de noviembre de 2017]. Disponible en: http://www.paho.org/disasters/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=books&alias=2565-recuperacion-sector-salud-565&Itemid=1179&lang=en.
- 19.** Organización Mundial de la Salud. WHO guidance for contingency planning [Internet]. Ginebra: OMS; 2018. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/260554/WHO-WHE-CPI-2018.13-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Documentos Revisados

- A.** Oficina Regional para el Pacífico Occidental de la Organización Mundial de la Salud. Asia Pacific Strategy for Emerging Diseases and Public Health Emergencies (APSED III): Advancing implementation of the International Health Regulations (2005). Manila: Oficina Regional para el Pacífico Occidental de la OMS; 2017.
- B.** Organización Mundial de la Salud. Documento de trabajo sobre Planes Nacionales de Respuesta. Ginebra. 2017
- C.** Comisión Técnica de Gestión de Riesgo en Salud Centroamericana y República Dominicana. Plan de Centroamérica y República Dominicana de Gestión Integral de Riesgos a Desastres y Emergencias de Salud Pública del Sector Salud 2013–2018 [Internet]. República Dominicana: Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana; 2012 [consultado el 10 de septiembre de 2017]. Disponible en: <http://cidbimena.desastres.hn/filemgmt/files/PlanCAGestionderiesgo.pdf>.
- D.** Instituto Mexicano del Seguro Social. Plan Institucional Frente a Emergencias y Desastres: Marco de Actuación General [Internet]. México: IMSS; 2016 [consultado el 22 de noviembre de 2017]. Disponible en: <http://cvoed.imss.gob.mx/COED/home/normativos/DPM/archivos/PIFED.pdf>.
- E.** Ministerio de Salud de El Salvador. Plan de respuesta a emergencias y desastres con enfoque multiamenazas del Ministerio de Salud [Internet]. El Salvador: Ministerio de Salud. Unidad de Gestión de Riesgos y Desastres; 2017 [consultado el 24 de noviembre de 2017]. Disponible en: http://asp.salud.gob.sv/regulacion/pdf/planes/plan_de_respuesta_a_emergencia_y_desastres_enfoque_multiamenazas_v1.pdf.
- F.** Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Manual para la Evaluación de Desastres [Internet]. Santiago de Chile: Naciones Unidas; 2014 [consultado el 23 de noviembre de 2017]. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35894/1/S2013806_es.pdf.
- G.** Ministerio de Salud Pública del Ecuador. Plan de respuesta institucional multiamenazas del Ministerio de Salud Pública. Ecuador; 2018.



Entre 1970 y 2018, la Región de las Américas experimentó más de 4.500 desastres que ocasionaron la muerte de 569.184 personas y más de 3 millones de heridos. Las emergencias y los desastres, de cualquier tipo, pueden causar pérdidas económicas multimillonarias y agravar de manera significativa el funcionamiento de los sistemas de salud.

Esta situación hace necesario, hoy más que nunca, que los países mejoren su preparación para la respuesta a emergencias y desastres en salud, en consonancia con la necesidad expresada por los Estados Miembros de la Organización Panamericana de la Salud.

El *Marco de respuesta multiamenaza del sector de la salud (MRM)* tiene como objetivo principal mejorar la capacidad de los países para gestionar la respuesta a emergencias y desastres de forma más eficiente y oportuna. Para ello, facilita un modelo operativo que permite, por un lado, identificar las funciones necesarias para la respuesta teniendo en cuenta todas las amenazas existentes y, por otro lado, desempeñar esas funciones en el marco de una estructura nacional enfocada hacia la organización del sector de la salud.

El MRM se dirige principalmente a las autoridades y los responsables de la gestión del riesgo de emergencias y desastres del sector de la salud, con ánimo de acompañarlos en el proceso de actualización o desarrollo de la planificación para la respuesta. Este abarca desde la elaboración del modelo operativo hasta la ejecución de las funciones de emergencia por los diferentes actores, pasando por la identificación de las herramientas de preparación del sector de la salud y el desarrollo de procedimientos operativos estandarizados, análisis organizacionales y planes de contingencia específicos.

La aplicación de este marco permitirá a los países disponer de una planificación adecuada para la respuesta basada en un enfoque multiamenaza, la cual propiciará una mejor utilización de los recursos disponibles y una mayor flexibilidad frente a cualquier tipo de evento.

OPS



Organización
Panamericana
de la Salud



Organización
Mundial de la Salud
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD
Américas

525 Twenty-third Street, NW
Washington, D.C., 20037
Estados Unidos de América
Tel.: +1 (202) 974-3000
www.paho.org

