

## Colaboración y cooperación con las entidades municipales y otros sectores económicos y sociales

Sagrario Laborda<sup>1</sup>, Jokin Lecumberri<sup>2</sup>, Juan Carlos Castillo<sup>3</sup>,  
Juan Jesús Echaide<sup>3</sup>

1. Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra. Departamento de Salud. Gobierno de Navarra. Pamplona.

2. Gabinete del Departamento de Salud. Gobierno de Navarra. Pamplona.

3. Federación Navarra de Municipios y Concejos. Pamplona.

**Correspondencia:** M. Sagrario Laborda [[ms.laborda.santesteban@navarra.es](mailto:ms.laborda.santesteban@navarra.es)]

### Resumen

El trabajo conjunto y estrecho con las entidades municipales y los sectores económicos y sociales ha sido una de las áreas de desempeño más importantes del Departamento de Salud durante la pandemia de COVID-19. La comunicación directa y fluida, la transmisión de información fidedigna, y la puesta en marcha de procesos bilaterales y participados han sido elementos de gran valor en un contexto dinámico, volátil y sin precedentes. Han permitido transmitir tranquilidad en momentos de tensionamiento, hacer partícipes activos a los agentes en el desarrollo de las medidas, o facilitar el entendimiento de las diferentes normativas, lo que ha favorecido su aplicación práctica.

## INTRODUCCIÓN

La pandemia de COVID-19 no solo ha supuesto una prueba excepcional a nivel sanitario, sino que también ha sido un examen para todo el conglomerado de la gestión sanitaria y política, en un contexto dinámico cambiante y, sobre todo, desconocido y sin precedentes que pudieran servir como referente. Son estos últimos rasgos los que han hecho especialmente complicada una coyuntura ya de por sí difícil, en la que el disponer de una información fidedigna y “de servicio” orientada a la ciudadanía se ha convertido en un activo especialmente valioso como herramienta de gestión. A la “infodemia” o sobreexceso de información se han sumado las lógicas dificultades de la ciudadanía para cribar la intensiva llegada de noticias, consejos y recomendaciones en un escenario al que se añade la duda recurrente sobre la veracidad del contenido y las fuentes que lo elaboran o distribuyen. Sin ir más lejos, el término *fake news* se ha expandido durante la pandemia, espoleado por la velocidad de las redes sociales y avivado, a su vez, por los choques o diferencias interpretativas, cuando no polarizaciones, de los planteamientos. Por otra parte, conviene recordar que las redes han sido también espacio de un productivo trabajo pedagógico que ha aportado contexto, profundidad y claves científicas al análisis de la situación sanitaria.

Desde el punto de vista de la gestión, la crisis de la pandemia global de COVID-19 ha tocado un amplio espectro que va de lo micro a lo macro: de lo más local a la escala mundial. En ese sentido, uno de los ámbitos importantes en la gestión de la pandemia de COVID-19 ha sido la relación del Departamento de Salud con las entidades locales y municipales, así como con los sectores sociales, económicos, culturales y deportivos de toda Navarra. En el caso de las entidades locales, se estableció un canal de comunicación directo para brindar información de primera mano a los alcaldes y las alcaldesas, unos datos valiosos de cara a la toma de decisiones. La articulación de dicho canal se estableció a través de la Dirección General de Salud y del Gabinete de Salud, que establecieron una comunicación fluida y continua con la Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC), organismo que agrupa a todas estas entidades en la Comunidad Foral. Asimismo, se estableció otro cauce de relación con los agentes sociales y económicos agrupados en los distintos sectores, ámbito en el que se contó también con sinergias interdepartamentales para configurar las propias relaciones, elaborar normativas específicas y trasladar la información pertinente a cada uno de ellos.

## **ENTIDADES MUNICIPALES: EJE VERTEBRADOR PARA LA CIUDADANÍA**

En una primera fase, el Director General hablaba personalmente con las alcaldesas y los alcaldes más afectados, más adelante se incorporó una persona específica del Gabinete de Salud. A nivel informativo, desde la Dirección General de Salud se estableció una logística diaria de información a los municipios, a los que se trasladaban los casos detectados en su término municipal (siempre que se alcanzase un número determinado de positivos), una cifra que fue fluctuando a lo largo de los dos años de pandemia y adaptándose a la situación epidemiológica y de transmisión. También el límite que marcaba el margen para remitir la información se fue redimensionando según el volumen general de casos detectados y su impacto en términos de salud pública. A modo de ejemplo, no fue igual la tercera ola del virus que el pico de la sexta ola. La tercera ola arrancó entre finales de diciembre de 2020 y comienzos de enero de 2021, y en ella se contabilizaron alrededor de 9.000 casos; en la sexta ola, propiciada por la irrupción de la variante Ómicron en diciembre de 2021, se detectaron 140.000 casos, constituyendo el periodo de mayor impacto en número de positivos de toda la pandemia en Navarra. Los datos numéricos, a su vez, estaban acompañados de otras informaciones recogidas por el sistema de vigilancia epidemiológica que podían resultar relevantes para los regidores y regidoras en términos de gestión y de salud pública, como la detección de brotes o impactos concretos en entornos vulnerables como las residencias de la tercera edad.

Asimismo, se informaba del ámbito de transmisión al que se vinculaban los brotes: familiar, laboral, escolar o de ocio.

Además de las comunicaciones diarias, este canal –impulsado por la Dirección General de Salud, que incluía al Gabinete del Departamento y que contaba con el apoyo del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra (IS-PLN)– funcionó activamente como punto de recepción de dudas, peticiones o sugerencias en unos momentos de especial complejidad, no solo por la situación sanitaria sino también por lo novedoso de esta. El volumen de peticiones y preguntas recibidos tanto por el Departamento de Salud como por el ISPLN fue muy amplio, y desde ambos organismos se intentó dar asesoramiento sanitario a las entidades locales de cara a distintas coyunturas como celebraciones patronales, actos sociales como romerías o mercados, o disputas de distintas modalidades deportivas. Los y las regidoras municipales, asimismo, informaron en un cauce bilateral de situaciones concretas que podrían ser de relevancia para el Departamento de Salud en el ámbito sanitario y en materia de prevención de la transmisión de COVID-19 en sus respectivas localidades.

En algunos casos, la información concreta sobre los positivos diarios se ampliaba con otros datos de interés como los cuadros de indicadores de COVID-19 de la Estrategia de Detección Precoz y de Vigilancia y Control frente al COVID-19: incidencia en población general del municipio a 14 y 7 días por cada 100.000 habitantes, incidencia en mayores de 65 años (población vulnerable) a 14 y 7 días por cada 100.000 habitantes, Índice Reproductivo Básico (R0), que marcaba la tendencia ascendente o descendente de la transmisión del virus, y la capacidad de seguimiento y detección de los casos. Esta serie de indicadores fueron útiles a la hora de dimensionar, de acuerdo a diferentes variables y parámetros, el impacto de la pandemia en el municipio en cuestión.

Para analizar algunas coyunturas comunes, como las medidas preventivas de cara a las festividades navideñas (organización de cabalgatas de Reyes y *Olentzero*, desfiles, etc.) o las decisiones en torno a la época estival coincidente con las fiestas patronales de las localidades navarras, se organizaron reuniones monográficas junto a la FNMC para trasladar las directrices comunes y analizar las propuestas de las localidades, en aras de afinar estas medidas y su impacto y aplicación entre la población navarra. En ese sentido, la FNMC tuvo un papel importante como transmisor de mensajes, información, normas y consejos a las entidades locales a través de circulares (casi diarias), la página *web* y el boletín “Carta del Presidente”, entre otros soportes. También desarrolló un rol de asesoramiento, especialmente sobre las distintas normas que se iban dictando, así como de receptor de las dudas y propuestas de las entidades locales y su transmisión al Departamento de Salud o a otros departamentos del Gobierno de Navarra.

**Tabla 1.** Ejemplo de la información enviada a los municipios. Para cada municipio hay ocho indicadores; a cada uno se le otorga una puntuación de riesgo creciente (de 1 a 5). Los valores de estos indicadores (a excepción de los ratios) se sumaba; el resultado final de la suma oscilaba entre 6 y 30 y permitía establecer el nivel de alerta del municipio

| Municipio                    | Código mun. | Nombre indicador                               | Valor   | Puntuación | Suma puntuación | Nivel |
|------------------------------|-------------|--|---------|------------|-----------------|-------|
| Oroz-Betelu/<br>Orotz-Betelu | 31199       | Incidencia acumulada a los 14 días             | 1818,18 | 5          | 30              | 4     |
|                              |             | Incidencia acumulada a los 7 días              | 1818,18 | 5          | 30              | 4     |
|                              |             | Ratio IA14 / IA7                               | 1       | 5          | 30              | 4     |
|                              |             | Prevalencia de primeras PDIA+ en 7 días        | 100%    | 5          | 30              | 4     |
|                              |             | % casos contacto de caso conocido en 7 días    | 0%      | 5          | 30              | 4     |
|                              |             | Incidencia acumulada a los 7 días en >59 años  | 2564,10 | 5          | 30              | 4     |
|                              |             | Incidencia acumulada a los 14 días en >59 años | 2564,10 | 5          | 30              | 4     |
|                              |             | Ratio IA14 / IA7 >59 años                      | 1       | 5          | 30              | 4     |
| Urraúl Bajo                  | 31242       | Incidencia acumulada a los 14 días             | 840,33  | 5          | 28              | 4     |
|                              |             | Incidencia acumulada a los 7 días              | 840,33  | 5          | 28              | 4     |
|                              |             | Ratio IA14 / IA7                               | 1       | 5          | 28              | 4     |
|                              |             | Prevalencia de primeras PDIA+ en 7 días        | 66,66%  | 5          | 28              | 4     |
|                              |             | % casos contacto de caso conocido en 7 días    | 0%      | 5          | 28              | 4     |
|                              |             | Incidencia acumulada a los 7 días en >59 años  | 2222,22 | 5          | 28              | 4     |
|                              |             | Incidencia acumulada a los 14 días en >59 años | 2222,22 | 5          | 28              | 4     |
|                              |             | Ratio IA14 / IA7 >59 años                      | 1       | 5          | 28              | 4     |

A modo de ejemplo, en diciembre de 2021 y en aras de abordar el desarrollo de la logística de los eventos navideños anteriormente mencionados, el Departamento de Salud llevó a cabo distintos contactos presenciales y telemáticos con los diferentes sectores implicados (Transporte, Cultura, Deportes, Federación de Municipios, Hostelería, etc.) que cristalizaron en una Resolución de la Dirección General de Salud. Esta norma reforzó, de forma coordinada, las medidas preventivas frente a la COVID-19 en todos los ámbitos tratados y conjugó, en la medida de lo posible, la óptica preventiva y sanitaria con las aportaciones específicas de los sectores. Hay que

señalar que el marco era muy amplio y detallaba recomendaciones en contextos tan diferenciados como encuentros en espacios privados –limitar el número de participantes en encuentros entre no convivientes a un máximo de 10 personas y 2 grupos de convivencia–, la restauración y hostelería, o en eventos navideños como *olentzeros*, cabalgatas de reyes y mercadillos.

Como principio general, se instaba a las entidades organizadoras públicas y privadas a que se abstuvieran de organizar, promover o participar en actos colectivos en los que no se pudieran garantizar los requisitos mínimos de seguridad en cumplimiento de la Orden Foral vigente, y a que adoptasen las medidas necesarias para evitar aglomeraciones y altas concentraciones de personas, en unos eventos que suponían situaciones de alto riesgo de transmisión por la elevada cantidad de asistentes, la intensidad del contacto y la dificultad para mitigar los riesgos asociados.

En cuanto a *olentzeros* y cabalgatas de reyes, se recomendaba su celebración preferentemente de manera estática o en lugares donde se pudiera controlar el acceso, evitando aglomeraciones, garantizando siempre el cumplimiento de todas las normas de higiene y medidas de prevención, el uso de la mascarilla y la distancia de seguridad interpersonal. Por otro lado, el conjunto de recomendaciones para todos los eventos navideños contemplados (ferias, mercadillos, exposiciones de belenes y atracciones de feria) se detallaron en la página de Gobierno Abierto, de manera que fuese accesible para toda la ciudadanía.

## SECTORES: INFORMACIÓN, DESARROLLO DE MEDIDAS Y VIDA ECONÓMICA

Además de la vertiente municipal, otro de los ámbitos con gran relevancia en la gestión fue la relación con los agentes sociales y económicos. Fue un contacto continuado con los distintos sectores que buscó transmitir, entendiendo lo variable de la situación e impacto del virus, confianza a sus representantes, con quienes se mantuvieron reuniones periódicas, fundamentalmente cuando se acercaban renovaciones de la normativa vigente. Así, se les informaba del escenario epidemiológico de la Comunidad Foral y, dentro de lo posible, se les instaba a que trasladaran actuaciones específicas para su sector en un proceso consultivo y colaborativo que acababa derivando en las medidas preventivas frente al COVID-19. Estas buscaban el complicado equilibrio de conjugar la vida social, económica y emocional de la población navarra con preservar un sistema sanitario muy tensionado por el impacto de la COVID-19. En el anexo 1 se presenta la relación de reuniones mantenidas con los diferentes agentes y sectores.

Por parte del Gobierno de Navarra participaban de forma permanente el Director General de Salud, el ISPLN, el gabinete y la Secretaría General Técnica del Departamento de Salud, encargada de la redacción de las Órdenes Forales. En función de la temática de la reunión se sumaban representantes de otros departamentos como Cultura y Deporte, Turismo o Educación.

Por parte de los sectores, de forma sintetizada y por ámbitos, participaron las federaciones deportivas, las principales asociaciones y espacios culturales de Navarra, la hostelería –plataformas mayoritarias de bares y restaurantes, asociaciones de hoteles y eventos así como las de ocio nocturno–, comercios y grandes superficies, la Federación de Peñas –transmisión de medidas concretas en sus espacios, de titularidad privada pero de uso público, y de cara a las fechas coincidentes con los sanfermines–, el Instituto Navarro de la Juventud –actividades juveniles, funcionamiento de los espacios de acampada etc.– y el Departamento de Educación –aplicación de normativa para cursos escolares, transporte, comedores, guarderías privadas, escuelas infantiles, etc.–. Los distintos departamentos y los propios sectores actuaron como correa de transmisión de las medidas y la normativa a sus asociados.

## **COMUNICACIÓN CERCANA Y CONTRASTADA COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN**

La pandemia ha dejado un reguero de lecciones tan amplio como los retos y adversidades que ha supuesto en cada uno de los distintos momentos epidemiológicos y sanitarios a lo largo de estos dos últimos años. Una de ellas ha sido la necesidad de reforzar la comunicación cercana y veraz de las autoridades sanitarias con los representantes municipales, así como con los distintos actores sociales y económicos, especialmente relevante en momentos de incertidumbre como los provocados por el virus causante de la COVID-19. La información fidedigna, contrastada y procedente de las autoridades contribuye a una mejor gestión, así como a transmitir tranquilidad en momentos de tensionamiento –agravado a su vez por esa falta de certidumbres que ha acompañado a la pandemia–, haciendo partícipes activos a los agentes en el desarrollo de las medidas. Este proceso participado y bilateral se ha demostrado relevante en términos de gestión debido también a que el hecho de facilitar el entendimiento de las medidas ha contribuido a su vez a mejorar su no siempre sencilla aplicación práctica.

Este tipo de relación debe trascender al momento histórico del coronavirus, manteniéndose los lazos tejidos y la comunicación fluida con los agentes sociales, económicos y políticos, que son un activo de gran valor que hay que preservar como herramienta de gestión.

## **ANEXO 1**

### **Reuniones con los diferentes sectores y agentes**

Durante la pandemia, se convocó tres veces la Comisión de Régimen Local de la Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC), hubo 28 encuentros con el sector de la Hostelería (14 en 2020, 13 en 2021 y uno en 2022), seis con el sector y agentes de la Cultura (uno en 2020 y cinco en 2021), dividiéndose en este caso entre el ámbito profesional y amateur, seis reuniones con el sector agrícola (tres en 2020 y tres en 2021), dos con los representantes de las grandes superficies (una en 2020 y una en 2021) y cuatro con la Federación de Peñas de Navarra (una en 2020 y tres en 2021). También hubo al menos tres reuniones con el Instituto Navarro del Deporte (IND), y en una de ellas estuvieron representadas las federaciones deportivas.