

III. DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y PEQUEÑOS MUNICIPIOS

Quim Brugué, Silvia Biosca y David Vílchez

Introducción

La necesidad de profundizar y reinventar la democracia ha sido una constante durante las dos últimas décadas. Durante este período, ha sido habitual afirmar que nunca habíamos disfrutado de tanta y de tantas democracias; aunque, simultáneamente, también reconocíamos que nunca su funcionamiento había sido tan deficiente y había suscitado tantas insatisfacciones. Bajo estas premisas, los municipios catalanes han sido pioneros en iniciativas de innovación democrática. La participación ciudadana ha estado de moda y ha permitido acumular un amplio conjunto de experiencias, las cuales, además, han sido analizadas y evaluadas desde diversos ámbitos académicos (Pindado, 1999, Subirats et al., 2001, Merino 2003, Brugué et al., 2003, Parés, 2009).

La relación entre democracia, participación y municipios ha sido, pues, un fructífero campo de trabajo durante los últimos años, pero lo ha sido de una manera sesgada. Conocemos muy bien lo que ha sucedido en muchas de las ciudades de Cataluña, incluso en algunos pueblos de cierto tamaño, pero desconocemos cómo ha funcionado la democracia y la participación ciudadana en los pequeños municipios (Parés et al., 2006). Este es un sesgo relevante, ya que el llamado micromunicipalismo no es excepcional en nuestro país, sino más bien mayoritario. De los 946 municipios catalanes, 658 tienen menos de 2.500 habitantes. Nada menos que el 70%.

A partir de esta constatación, la Diputación de Barcelona, a través de la Oficina de Participación Ciudadana, solicitó un estudio

que permitiera acercarse a esta realidad desconocida. Las preguntas eran claras: ¿qué he sucedido, en términos de participación ciudadana, en los pequeños municipios de la provincia de Barcelona? ¿Cómo funciona la democracia en estos ámbitos? El Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona realizó esta investigación durante el año 2010, y este capítulo resume sus principales contenidos y conclusiones. Sin entrar ahora en detalles técnicos, sí quisiéramos destacar dos características metodológicas del trabajo:

Por un lado, se diseñó una aproximación metodológica muy abierta, con la intención de evitar observar lo que pasaba en los pequeños municipios a través de modelos y conceptos extraídos de las experiencias de municipios de mayor tamaño. No nos interesaba saber si los pequeños municipios hacían o no lo mismo que ya estaban haciendo los municipios más grandes, sino descubrir aquello que les era peculiar. Nos obligamos, por tanto, a iniciar una investigación sin hipótesis de partida definidas con precisión. Esto comportaba dificultades analíticas, pero nos parecía la única manera de acceder al conocimiento sobre una realidad que nos era absolutamente desconocida.

Por otro lado, usamos el método del análisis de casos y, para cada uno de ellos, definimos su contexto socioeconómico, revisamos la documentación sobre el funcionamiento del ayuntamiento y realizamos un mínimo de tres entrevistas semi-estructuradas (a políticos, técnicos y representantes de la ciudadanía). Trabajamos con una muestra de diez municipios de menos de 2.000 habitantes, elegidos a través de una estratificación en función de cuatro variables: número de habitantes, situación territorial, características socioeconómicas y partido o partidos políticos en el gobierno. Finalmente, los municipios elegidos fueron Fígols, Santa Maria de Miralles, Tavertet, Santa Maria de Martorelles, Monistrol de Calders, Guardiola de Berguedà, Sant Martí de Centelles, Calders, Vallbona d'Anoia y Vilobí del Penedès.

Una vez identificadas las preocupaciones y definido el objeto del trabajo, este se desplegó a través de cuatro fases: la definición del contexto, el análisis de la institución político-administrativa, el estudio de las dinámicas democráticas y participativas y la elaboración de unas conclusiones y propuestas. Aunque sea de manera resumida, usaremos estos cuatro puntos para estructurar el capítulo.

El desconcierto de un contexto transformado

Con el objetivo de adentrarnos sin demasiados apriorismos en nuestro terreno de estudio, la primera fase del trabajo se concentró en el análisis del contexto económico, social y territorial de cada uno de los municipios de nuestra muestra. Habíamos elegido cada municipio en función de características distintivas y, por tanto, no es sencillo presentar unas generalizaciones que no atiendan a las peculiaridades de cada caso (Magre, 2006). Sin embargo, asumiendo la necesaria simplificación, apuntamos algunos rasgos que nos han parecido suficientemente compartidos:

- En primer lugar, en términos de actividad económica y desarrollo local, todos los municipios comparten el hecho de encontrarse ante desconcertantes retos de futuro. Con esta expresión queremos destacar que realidades aparentemente periféricas no escapan de la necesidad de hacer frente a una situación, a un contexto, que se ha transformado enormemente. Cuando desde la teoría se afirma que la globalización tiene impactos locales, se está etiquetando algo que las personas entrevistadas manifiestan de manera muy concreta y vivencial (O’Riordan, 2001). Quizás añaden un matiz que aún les genera más desconcierto: tienen los mismos grandes problemas que todo el mundo, pero deben afrontarlos desde capacidades más pequeñas.
- En segundo lugar, desde la óptica de las dinámicas territoriales, destaca también un intenso proceso de urbanización del espacio rural. Los municipios pequeños, a pesar de sus diferencias físicas y poblacionales, experimentan dinámicas urbanas similares a las que encontraríamos en entornos metropolitanos (Nel-lo, 2001). Por ejemplo, la creciente fragmentación residencial está propiciando una transferencia del concepto de *ciudad difusa* al ámbito rural. Aparece, de esta manera, un *pueblo difuso* que estaría incorporando dinámicas hasta ahora poco presentes en entornos no metropolitanos; como la segregación social y económica y un uso depredador del territorio.
- Finalmente, la *metropolitanización* de estos espacios rurales estaría propiciando formas inéditas de fragmentación no solo territorial, sino también social. De manera recurrente se mencionan los procesos de envejecimiento y la intensificación del *cleavage*

entre los recién llegados y los del pueblo «de toda la vida». El debilitamiento de la cohesión comunitaria va asociado a un incremento explosivo de la pasividad social y la desafección política.

Ante esta situación, las personas entrevistadas identificaron donde estaban, en su opinión, las fortalezas y las debilidades de los municipios pequeños. Entre las primeras destacaron «la calidad de vida como el principal activo de sus territorios». Esta se vincula a un conjunto de peculiaridades físicas y sociales que deberían protegerse. Se trata de cuidar el entorno ambiental, pero también de respetar el espíritu de pueblo, el carácter, la manera de hacer y de vivir en estos municipios. Entre las segundas, en cambio, aparecen todo tipo de déficits, ahora más bien materiales y cuantificables. Se subraya, sobre todo, el estrangulamiento financiero, la falta de equipamientos o el déficit de servicios que tienen que soportar.

Al destacar estos dos aspectos —calidad de vida y déficit de recursos— los municipios pequeños están reivindicando una especie de injusticia o de agravio comparativo. Este sentimiento se percibe con mucha claridad en las entrevistas, donde constantemente aparecen referencias a «aquello que tienen los demás y no tenemos nosotros». Analizando el contenido de sus percepciones, en cualquier caso, se detectan inconsistencias notables. De hecho, el tipo de calidad de vida que defienden por un lado no siempre es compatible con las infraestructuras y los recursos que reclaman por el otro. Se observa, pues, la confusión del desconcierto o, si se prefiere, la contradicción que supone exigir una moneda con dos caras, cuando todos sabemos que las monedas siempre tienen una cara y una cruz.

Efectivamente, los grandes retos generan desconcierto a los pequeños municipios, mientras que la respuesta que hemos encontrado en el territorio ofrece muestras de inconsistencia. Una inconsistencia que impregna varios debates y que se traduce en la tensión entre la voluntad de crecer y el deseo de conservar, entre la necesidad de rejuvenecer la población y el recelo que despiertan los recién llegados, entre el pueblo visto como espacio de cohesión comunitaria y el creciente individualismo con el que se acercan a la vida pública, o entre la defensa del espíritu del pueblo y las operaciones que los convierten en pueblos dormitorio.

Debilidad y amateurismo institucional

Los recursos institucionales, tanto políticos como administrativos, son cruciales para afrontar los grandes retos de los municipios pequeños (AAVV, 1997). Por tanto, cabe preguntarnos también sobre sus fortalezas y sus debilidades. Durante la investigación recogimos información documental y cualitativa respecto a este tema, mientras que ahora nos limitaremos a destacar unas pinceladas impresionistas.

- En primer lugar, en comparación con municipios de mayor tamaño, los gobiernos de los municipios pequeños se caracterizan por un menor pluralismo, por la mayor presencia de gobiernos monocolors y por una mayor estabilidad; salpicada, es verdad, con algunas sacudidas electorales puntuales pero virulentas (Parés et al., 2006). En este contexto, los gobernantes son una curiosa mezcla de amateurs a dedicación completa, personas que mantienen sus propias dedicaciones profesionales y que, simultáneamente, dedican las 24 horas del día a un trabajo político basado en la proximidad, la polivalencia y la informalidad (Magre, 1999). Tal como lo expresan ellos mismos, los electos locales «tienen que vivir en el pueblo y tienen que *vivir el pueblo*».
- En segundo lugar, la administración municipal desarrolla una actividad que se concentra en la planificación urbanística y en el mantenimiento del territorio. También se apunta la importancia de gestionar determinados servicios básicos y equipamientos, mientras que solo de forma residual se hace referencia a los servicios sociales y a las políticas de desarrollo económico. Todo ello, como mencionábamos anteriormente, se realiza sin los recursos mínimos, en una situación marcada por la estrechez económica y los déficits crónicos en estructuras, personal y capacidades para impulsar los proyectos que reclama la población. En este escenario se agrava la dependencia respecto a las administraciones de rango superior que transfieren recursos, aunque también se constata que no se utilizan todas las posibilidades de los recursos propios. De hecho, algunos entrevistados reconocen que subir los impuestos o, más simplemente, hacer que se paguen, son prácticas muy inadecuadas en municipios donde «tienes a la gente muy encima».

Hemos presentado unas generalizaciones muy sintéticas y probablemente abusivas, pero que nos permiten visualizar el panorama institucional en los pequeños municipios de la provincia de Barcelona. Ante este panorama, ¿qué hacer? ¿Cuáles son las opciones que tenemos? Al abordar estos interrogantes hemos identificado dos posturas en función del papel que se otorga a los ayuntamientos a la hora de dar respuesta a los retos considerados prioritarios.

- Por un lado, aquellos que optan por unos ayuntamientos de perfil bajo consideran que sus instituciones políticas y administrativas deberían limitarse a garantizar una adecuada provisión de servicios básicos. Lo importante es el día a día, que las cosas funcionen y que no nos enredemos con otras distracciones. El ayuntamiento es más una máquina prestadora de servicios que diseñadora de políticas públicas.
- Por otro lado, aquellos que prefieren unos ayuntamientos de perfil alto confiarían a las instituciones políticas y administrativas la tarea de anticipar el futuro. El ayuntamiento, además del día a día, debería ahora desarrollar aquellos proyectos necesarios para la viabilidad del municipio a largo plazo. Los ayuntamientos no solo tienen que hacer cosas, sino que deben pensar y trazar trayectorias de futuro. En estos casos, en definitiva, se pone el énfasis en la esfera gubernamental, y no solo en la administrativa.

Se trata, como puede observarse fácilmente, de diferencias notables y con consecuencias sobre las expectativas que despierta la actividad municipal. Nuestros entrevistados han mostrado percepciones distintas, aunque coinciden bastante a la hora de destacar la debilidad institucional que sufren, tanto cuando tienen que gestionar el presente como cuando pretenden anticipar el futuro. Política y administrativamente, los municipios pequeños se sienten desbordados e impotentes para responder a las necesidades de la población. Esta situación convierte sus actuaciones en parodias de lo que deberían hacer, mientras que, simultáneamente, intensifican las dependencias respecto a otras administraciones. Los municipios pequeños no solo tendrían déficits en sus capacidades de actuación, sino que también verían como esta circunstancia se aprovecha para limitar su autonomía.

Prácticas y discursos participativos: desconocimiento, indiferencia y rechazo

Un conocido politólogo británico, Kenneth Newton, publicaba en los años ochenta un artículo con el significativo título de «Small is Beautiful, Big is Efficient». Se refería a una intuición muy consolidada en aquellos tiempos: mientras los municipios grandes favorecían las economías de escala y, por tanto, mejoras en la eficiencia prestacional; los municipios pequeños, desde la proximidad y la sensibilidad, eran portadores de identidad y de calidad democrática. Bajo esta premisa, podríamos pensar que durante nuestra investigación encontraríamos experiencias y lecciones de democracia participativa. Nada más lejos de la realidad.

Para abordar el estudio de las dinámicas democráticas y participativas, establecimos una diferencia analítica entre las experiencias y los discursos, entre las prácticas participativas y las formas de hablar sobre la democracia. Como argumentaremos a continuación, tanto las experiencias detectadas como los discursos escuchados han sido pobres y, de hecho, se han interesado escasamente en la idea misma de innovación democrática. En nuestra opinión, a pesar de la retórica de la proximidad, la debilidad democrática y participativa sería, sin duda, un rasgo característico de los pequeños municipios de Cataluña.

Al analizar las experiencias de participación que se han desarrollado en los 10 municipios de nuestra muestra hemos constatado, en primer lugar, la baja consolidación institucional de los procesos y de los espacios para la participación ciudadana. Aparecen algunos mecanismos de información ciudadana (boletines municipales o charlas informativas) y también algunos procesos puntuales de participación ciudadana, siempre vinculados a ayudas supralocales. Pero todo es simple, escaso y, sobre todo, muy coyuntural. En cualquier caso, del análisis de estas exiguas experiencias podemos extraer algunas consideraciones:

- De entrada, los propios protagonistas reconocen no disponer de conocimientos suficientes sobre este asunto, de manera que las pocas intervenciones en el ámbito de la participación ciudadana siempre dependen de apoyos externos. La debilidad del conocimiento se constata también en la poca precisión y en las

frecuentes confusiones que aparecen cuando, durante la entrevista, se abordan las reflexiones sobre la innovación democrática y la participación ciudadana.

- Al déficit cognitivo se le añade un agravante: el bajo interés que muestran por este tema. La democracia y la participación ciudadana son percibidos como conceptos alejados de su día a día y que, por lo tanto, no forman parte de sus prioridades. De hecho, yendo un poco más lejos, algunos de los entrevistados reconocen con rotundidad que «no creen en este asunto». La participación, en definitiva, es vista como algo abstracto y ajeno a sus intereses.
- En todo caso, cuando identificamos alguna experiencia participativa, su calidad tiende a ser baja. Y esta baja calidad se explica tanto por déficits técnicos como culturales. Los primeros hacen referencia a la falta de experiencia y de recursos, mientras que los segundos expresan limitaciones en los hábitos democráticos.
- La proximidad que caracteriza a los pequeños municipios, al menos comparativamente, podría ayudar en la construcción de hábitos democráticos y participativos, pero parece que más bien les perjudica. La proximidad no se traduce ni en mejor información ni en mayor capacidad y confianza para entrar en diálogos públicos. La informalidad de las relaciones de proximidad parece que ha generado más bien el efecto contrario.
- Finalmente, también reproduciendo tendencias más propias de ámbitos metropolitanos, se hace referencia a la baja actividad y al débil dinamismo del tejido asociativo. La comunidad local parece poco proclive a ocuparse de los asuntos colectivos, mientras que la esfera privada se impone como la principal, sino la única, preocupación de la mayoría de los ciudadanos.

Antes de abordar los discursos sobre la participación ciudadana, queremos hacer una breve referencia a dos instrumentos característicos de los municipios de menos de 100 y de 250 habitantes, respectivamente: los consejos abiertos y las listas abiertas.

- Los consejos abiertos representan una fórmula de democracia directa similar a las míticas asambleas suizas o los *town meetings* de algunas localidades de la costa este estadounidense

(Kaufman et al., 2007, Zimmerman, 1999). Sin embargo, en los dos municipios de la muestra donde se han puesto en funcionamiento estos consejos, los entrevistados lo han valorado muy negativamente. Se considera un mecanismo caro, complejo, lento, arcaico y poco eficiente; pero, sobre todo, inadecuado para una ciudadanía poco habituada a debatir civilizada y constructivamente.

- Las listas abiertas, en cambio, obtienen una valoración muy positiva y, de hecho, aparecen como una mejora democrática que podría extenderse incluso a municipios con más población. Esta buena valoración se explica a partir de uno de los prejuicios más frecuentes del momento político actual: la perversidad de los partidos políticos y la necesidad de dismantelar su monopolio a la hora de controlar el proceso electoral (Font y Bosch, 1999). También se explica por el personalismo de la política local, especialmente en pueblos pequeños, donde aparentemente todos se conocen y «se vota a la persona, no a las listas».

Si nos trasladamos de las prácticas a los discursos, las conclusiones del estudio también son eminentemente negativas. Ni los responsables públicos ni los propios ciudadanos muestran mucho interés y confianza en la retórica de la participación ciudadana. La perciben como algo muy alejado de su realidad y, pese a las dinámicas metropolitanizadoras antes mencionadas, consideran que se trata de asuntos que pueden interesar en las ciudades, pero que tienen poco sentido cuando se observan desde las preocupaciones cotidianas de un municipio pequeño.

- Entre los potenciales participantes —la ciudadanía—, la falta de confianza en la participación se enmarca en un profundo desencanto respecto a los asuntos públicos. Desconfían de la política y de los políticos, por lo que prefieren dedicarse a sus propios asuntos. Es evidente que, sin unos mínimos de confianza, la participación pierde todo sentido.
- En cuanto a los responsables políticos, consideran que ya tienen suficientes mecanismos de contacto (directos e informales) con la ciudadanía y que, por lo tanto, la participación no es una prioridad. No perciben cuál lo puede ser su aportación. Cuando

hablan en genérico no niegan su importancia, pero reconocen que el tema les queda grande.

Nos encontramos, pues, ante un escenario de desconocimiento, indiferencia e, incluso, rechazo a la innovación democrática y la participación ciudadana. El mito del *small is beautiful* queda hecho añicos, pero sobre todo se detecta un enorme desconcierto sobre cómo recuperar el crédito de la política, las dinámicas democráticas y la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Durante la investigación han sido muy puntuales las propuestas y las vías de salida, pero aún así dedicamos la última fase del estudio a recogerlas y discutir las.

Ideas para fortalecer la democracia en los pequeños municipios

No es sencillo apuntar ideas claras y convincentes que sirvan para reforzar la democracia. A menudo se ha aludido a la distancia entre gobernantes y gobernados para explicar estas dificultades. Los pequeños municipios, desde este punto de vista, serían una oportunidad, un espacio idóneo para el reencuentro y, consecuentemente, el reforzamiento de la democracia. La realidad, sin embargo, no parece coincidir con este diagnóstico. De hecho, consideramos que un primer paso para reforzar la democracia en los pequeños municipios consiste en cuestionar el «mito» y reconocer las dificultades específicas que conlleva la política democrática en pequeños municipios. También, en segundo lugar, hay que reconocer que la aparente armonía del pequeño municipio esconde contradicciones que, de no abordarse adecuadamente, solo generan frustraciones y perjudican gravemente las dinámicas políticas.

- ¿Lo mejor o lo peor de los dos mundos? En los pequeños municipios se mezclan elementos rurales tradicionales con lógicas metropolitanas que se van imponiendo progresivamente. Esta mezcla podría dar como resultado lo mejor o lo peor de los dos mundos. Seguro que se pueden hacer múltiples lecturas, pero desde la óptica de la democracia y la participación ciudadana lo que observamos no es demasiado esperanzador. A la infor-

- malidad y al personalismo típico de las pequeñas comunidades se le añade ahora el individualismo y el distanciamiento más propio de las grandes ciudades. El resultado es una especie de doble desafección democrática: por un lado, aquella que tiene que ver con la excesiva densidad de unas relaciones demasiado trabadas para ser discutidas en el espacio público y, por otra parte, aquella que tiene que ver con la excesiva volatilidad de unas relaciones marcadas por la indiferencia y el aislamiento.
- ¿De la incoherencia a la frustración? En los pequeños municipios se producen lógicas contradictorias: entre el progreso y la conservación, entre el deseo de tranquilidad y la voluntad de conseguir más recursos, entre el ansia de libertad y la necesidad de mayores capacidades. Las dificultades para resolver estas tensiones y encontrar un adecuado punto de equilibrio generan una especie de insatisfacción crónica que vicia las relaciones políticas y el buen funcionamiento de la democracia.

En este contexto, las ideas para reforzar la democracia deben inscribirse en la necesidad de recuperar el equilibrio entre los diversos mundos que confluyen en la política de los pequeños municipios. Por esta razón, nuestras propuestas van más allá de los mecanismos de la participación ciudadana y se inscriben en la necesidad de reconstruir la política democrática local. Esta reconstrucción no se puede generar aplicando una metodología o una fórmula mágica. Tampoco pensando en soluciones a corto plazo. Sin embargo, podemos pensar en una serie de líneas a seguir. Las hemos sintetizado en 6 puntos para el debate y para la acción:

1. **Pensar el municipio entre todos.** En primer lugar, en los pequeños municipios se debería introducir un debate político sustantivo sobre su futuro y sobre los modelos de desarrollo que tienen a su alcance. Este debate, articulado a través de un proyecto participativo, debería servir para politizar la reflexión sobre la realidad de los pequeños municipios y para generar capacidad para pensar colectivamente en su futuro. La desconfianza que despiertan ciertos conceptos, como la propia participación o la planificación estratégica, radica en unos orígenes metropolitanos que no son percibidos como propios. Por esta razón se propone

iniciar un proyecto que, a pesar de basarse en premisas similares, construya un vocabulario y unas orientaciones propias. Si el proyecto es capaz de hacerse comprensible y evitar abstracciones excesivas, estamos convencidos de que la población puede estar interesada en el futuro de su municipio.

2. **Creerse y entender la democracia.** Para impulsar un proceso como el anterior es necesario que el equipo de gobierno incorpore en su agenda política la necesidad de fortalecer la democracia. Habría que hacer una labor de formación y asesoramiento, poniendo a disposición de este equipo unos argumentos y unos materiales que justifiquen la importancia del tema y detallen un plan de actuación al respecto. No se puede avanzar en este asunto si no es una prioridad del consistorio o si, como se nos dice en las entrevistas, no se lo creen ni ellos mismos. Solo en aquellos ayuntamientos donde los equipos de gobierno se muestren convencidos e interesados se podría iniciar el proyecto.
3. **La política democrática exige pedagogía y comunicación.** Una vez situado el tema en la agenda y proyectado el debate sobre el futuro del municipio, hay que tener presente que una etapa previa —imprescindible y crucial— tiene que ver con la información que se hace llegar a la ciudadanía. En este sentido, la voluntad de reconstruir la política nos recuerda que, ante todo, la política es pedagogía. Se propone, por tanto, elaborar una estrategia comunicativa, con materiales de difusión y espacios de contacto y formación que permitan hacer llegar a los ciudadanos el debate que se quiere propiciar. La estrategia debe ser simultáneamente muy local y muy intensa.
4. **Liderazgos vecinales.** Para acompañar el proceso hay que implicar a los ciudadanos más activos, de manera que se conviertan en motores y lideren el proceso de reconstrucción democrática. Se propone, en consecuencia, identificar a aquellos ciudadanos más interesados y hacerles una oferta y una demanda: ofrecer formación y recursos, y pedir cierta dedicación a unos grupos comunitarios responsables de conducir y dinamizar los procesos. Por lo que hemos observado, a menudo estos liderazgos pueden coincidir con personal municipal o con los restos de un movimiento asociativo muy desmantelado. Usar el liderazgo del personal municipal puede servir para retener el conocimiento

que se pueda generar, mientras que los liderazgos asociativos deben convertirse en palanca para activar estas entidades o para generar otras nuevas.

5. **Compromisos y protocolos decisionales.** No proponemos el uso de ninguna metodología participativa en concreto, pero sí sugerimos que se elabore un protocolo sobre cómo tomar decisiones con el pueblo. Este protocolo debe convertirse en una herramienta simple y un compromiso para garantizar la transparencia y la voluntad de escuchar a todos antes de tomar ninguna decisión. Aunque en las entrevistas aparecen críticas a la creciente formalización (a veces lo llaman burocratización) de unas relaciones que hasta ese momento habían sido directas e informales, también es cierto que esta informalidad genera agravios, discrecionalidad y fuertes desconfianzas. La reconstrucción de la política exige ciertos ritos y formalidades. No creemos que estos tengan que saturar las dinámicas de los pequeños municipios, pero se necesitan unas reglas claras y unos compromisos sobre los que construir la confianza.
6. **Un nuevo pacto entre gobernantes y gobernados.** Finalmente, cabe recordar que los griegos clásicos sostenían que la política democrática exigía dos condiciones: *eunomia* y *areté*. El concepto de *eunomia* permite una doble traducción, ya que significa a la vez «buen gobierno» y «equilibrio» o, si se prefiere, una definición del buen gobierno en tanto que generador de equilibrio. La democracia, por tanto, solo es posible cuando nos movemos en zona de grises, cuando reconocemos que gobernar no significa decir que sí a las demandas de todos sino gestionar síes y noes de forma colectiva. *Areté*, por su parte, significa virtud cívica y hace referencia a que la democracia solo puede funcionar cuando hay «ciudadanos» y estos, más allá de las definiciones jurídicas, se caracterizan por entender e interesarse por los asuntos colectivos. Y también, como decía Aristóteles, por saber gobernar (participación política) y aceptar ser gobernados (en función de las decisiones públicas).

En los pequeños municipios, como en otros ámbitos, se detectan déficits de *eunomia* y de *areté*. Pero estos déficits, además, son particularmente visibles en el reducido espacio de los pueblos. El primer

déficit es un reto para los gobernantes, que deben entender que no pueden gestionar los asuntos públicos como si fueran padres benévolos que reparten caramelos entre sus ciudadanos. Si no quieren una epidemia de problemas dentales deben saber repartir respuestas negativas y convertir el ejercicio de la política en equilibrio. Aunque tengan a los vecinos muy cerca. El segundo es un déficit de los gobernados que deben entender que no todo es posible y que, más allá de sus intereses privados, hay asuntos de interés colectivo.

No es sencillo, decíamos al inicio de este último apartado, dar ideas sobre cómo reconstruir la política democrática. Y no lo es porque no es sencillo dar indicaciones claras sobre cómo generar equilibrio y virtud cívica. Lo que sí podemos afirmar es que no se consigue con unos gobernantes que solo piensen en repartir síes y con unos gobernados que no acepten noes. Con otros términos, usando ahora un ejemplo que aparece en las entrevistas, no podremos avanzar mientras los políticos no quieran subir los impuestos para no hacer enfadar a los ciudadanos, ni mientras estos ciudadanos afirmen lavarse las manos de los asuntos públicos a la vez que exigen a los responsables públicos todo tipo de servicios y equipamientos. La reconstrucción de la política democrática no se puede encargar ni a expertos ni delegar en innovaciones tecnológicas. Es una tarea de gobernantes y de gobernados y, por tanto, el primer paso —imprescindible— consiste en reescribir el pacto entre ambos. Esto es lo primero que deben hacer, también, en los pequeños municipios.