

Desenvolvemento urbano e liderado no contexto da gobernación local. Estudo de casos: Santiago de Compostela (España) e Konstanz (Alemaña)



O presente traballo realiza unha aproximación aos procesos de desenvolvemento urbano –entre os que se enmarcan as axendas 21 locais, a mercadotecnia de cidades ou a planificación estratéxica– que teñen lugar no contexto da gobernación urbana europea e que se inspiran en principios comúns. O estudo comparado de dúas cidades, Santiago de Compostela (España) e Konstanz (Alemaña), realizouse co obxectivo de determinar en que medida o liderado xoga un papel importante na construción e desenvolvemento dos devanditos procesos, pero tamén para comprobar se este liderado está condicionado por variables estruturais e institucionais que facilitan ou dificultan a súa emerxencia en ambos os contextos.&

& Palabras clave: gobernación local, liderado político, desenvolvemento urbano, planificación estratéxica, capital social

1. INTRODUCCIÓN

A Unión Europea está a ter, sen dúbida, un importante impacto na política urbana das súas cidades, sobre todo a través da promoción dos principios de sustentabilidade e subsidiaridade, que leva emparellado o fomento de valores cooperativos; ocorre, por outra banda, que tamén vén propugnando nos últimos anos a necesidade de reformas nas estruturas e na xestión administrativas para adaptar o espazo local ás esixencias destes principios.

Podería falarse, xa que logo, dun certo consenso europeo en torno á percepción da sustentabilidade urbana, que dalgunha maneira impregna o contido das políticas de desenvolvemento locais e promove unha forma de facer política baseada na cooperación e participación de varios actores. Neste sentido, conceptos coma o de autonomía local, calidade, cooperación ou participación están a formar parte do núcleo normativo dun discurso reformador que cobra cada vez maior visibilidade política nos países europeos desde a década dos noventa.

Que isto sexa unha tendencia xeneralizada na Unión Europea xustifica o noso interese por realizar unha aproximación en perspectiva comparada aos sistemas de gobernanza urbana, prestando especial atención aos procesos que gardan unha relación máis directa cos principios de subsidiaridade e sustentabilidade, isto é, aos procesos de desenvolvemento urbano, desde o punto de vista do liderado.

No presente traballo poden identificarse dous bloques ben diferenciados. Na primeira parte, de carácter introdutorio, realízase unha descrición do contexto da gobernanza urbana e téntase establecer a relación que existe entre este e o liderado coma un factor necesario para abordar o pulo e a xestión dos procesos de desenvolvemento urbano. Canto á segunda, abordamos o liderado desde outra perspectiva, centrándonos nas variables que parecen facilitar ou dificultar a emerxencia de liderados fortes nas cidades de Santiago de Compostela e Konstanz¹.

Para a nosa análise, seguimos unha estratexia de *most different cases* (Yin, 2003) co obxectivo de identificar o impacto das variables contextuais sobre o liderado. Canto ás hipóteses de partida, foron elaboradas con base nos datos extraídos da revisión da literatura sobre política local nos países a que pertencen as dúas cidades, na análise dos informes municipais sobre os procesos estudados e nas entrevistas a distintos actores (políticos, técnicos e expertos académicos) levadas a cabo en ambas.

A riqueza do estudo comparado pon de manifesto, unha vez máis, que seguen existindo diferenzas, a pesar de que se identifique unha certa tendencia á converxencia, pois tanto Santiago de Compostela coma Konstanz son cidades que están, dalgunha maneira, condicionadas polas tradicións políticas e culturais dos estados en que se sitúan. Así, se o obxectivo inicial desta investigación era determinar en termos de éxito o impacto do liderado político –en concreto, do alcalde– sobre os procesos de desenvolvemento urbano, a medida que fomos avanzando no estudo dos casos observamos que, efectivamente, existen peculiaridades nas estruturas básicas dos dous sistemas de gobernanza que parecen influír na fortaleza dos seus liderados políticos.

Podemos adiantar, a este respecto, que en verdade parece existir un liderado claro e unha identificación do alcalde (burgomestre) da cidade de Konstanz cos procesos de desenvolvemento urbano, a diferenza do que ocorre no caso compostelán.

Na axenda política da cidade alemá estes procesos son prioritarios, están coordinados e desenvólvense de forma sostida no tempo, mentres que no caso compostelán, a revisión do

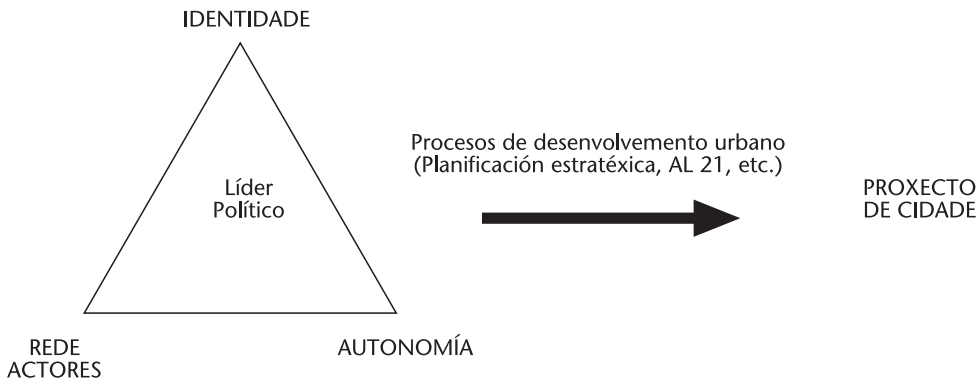
Plan Xeral de Ordenación Urbanística (PXOU) convértese nunha tarefa prioritaria do municipio que condiciona a marcha dos demais procesos de desenvolvemento urbano –a planificación estratéxica e a Axenda 21 local– que, ademais, non gardan unha relación substancial e se atopan actualmente nunha fase de estancamento.

Por outra parte, tamén puidemos observar que as variables estruturais e institucionais seleccionadas parecen facilitar, no caso alemán, e dificultar, no caso español, a emerxencia de liderados fortes. Con todo, debemos notar que non se tentou establecer correlacións, senón simplemente suxerir en última instancia o impacto destas variables contextuais sobre os procesos de desenvolvemento urbano aquí estudados.

Por último nesta introdución, queremos notar que máis que constatar a validez xeral de cada unha das hipóteses, o que pretendemos é inducir a reflexión sobre a natureza e o impacto do liderado en relación aos procesos de desenvolvemento urbano, e proporcionar, asemade, un primeiro marco que sirva de referencia para a realización dunha futura análise máis exhaustiva sobre o efecto real das variables presentadas.

2. ESTRATEXIA RELACIONAL NO CONTEXTO DA GOBERNACIÓN URBANA

Cadro 1: O liderado político no contexto da gobernación



Os procesos de desenvolvemento urbano axústanse ás características do contexto relacional da gobernación, cuxos eixes estruturais se basean nas nocións de identidade, rede e autonomía. Tal e como podemos observar no diagrama, o líder colócase no centro deste triángulo como axente conector dos tres eixes; é o actor que atrae e ofrece oportunidades de participación aos diversos axentes da rede, e o grao de autonomía local é o elemento obxectivo que determina a súa “capacidade formal de influencia”, xa que a autonomía equivale a poder e constitúe, por tanto, o seu principal activo.

A rede implica corresponsabilidade, confianza, cooperación e participación. Por unha parte, o líder é o elemento catalizador que lle dá estabilidade á rede a través do seu recoñecemento institucional; e, pola outra, a identidade é un elemento fundamental da rede, posto que esta non só se constrúe sobre aquela, senón que tamén a xera e constitúe a armazón simbólica que articula o sentido de comunidade.

Nun contexto relacional, a identidade cobra unha especial importancia, xa que leva implícita un elemento de *alteridade*², é dicir, de recoñecemento propio fronte ao outro, e unha marxe de autonomía.

A identidade conecta, ademais, con outros elementos simbólicos como a confianza e a responsabilidade, que tamén son recursos de vital importancia para o líder. Estes elementos desempeñan un papel fundamental no contexto da gobernación, de gran valor na relación dos políticos cos cidadáns. O modelo da gobernación implica, entre outras cousas, entender a actividade política en clave relacional, e neste contexto a responsabilidade e a confianza convértese en recursos fundamentais non só para animar todos os actores implicados na construción dos procesos políticos, senón tamén para traballar a relación dos líderes políticos coa cidadanía.

A rede de actores, a autonomía, a identidade, a confianza e o liderado son, por tanto, elementos que van condicionar tanto a construción coma o impacto dos procesos estudados, que non tratan senón de pular o desenvolvemento xeral da cidade e definir unha súa visión integral en clave de sustentabilidade: a través deles a cidade pode “reinventarse” grazas á participación responsable e estable de todos os axentes relevantes da comunidade urbana.

En definitiva, o modelo da gobernación “refírese ao conxunto de estruturas e procesos mediante os cales os actores políticos e sociais levan a cabo prácticas de intercambio, coordinación e adopción de decisións públicas nos sistemas democráticos” (Natera, 2005: 217), e consideramos que neste contexto complexo se fai necesario un líder que sexa quen de coordinar os devanditos procesos e estruturas para afrontar a xestión do intanxible.

Este contexto, por outra parte, abre un horizonte de aprendizaxe na construción dos procesos de desenvolvemento, e reclama a consolidación da figura do líder urbano como axente catalizador do cambio. A chave reside na adecuada xestión do *feito urbano* en clave sostible, no esforzo integrador e inclusivo dos seus actores, na súa capacidade para xerar identidade, visión e confianza entre eles, e nun compromiso aínda máis amplo en torno ao proxecto de cidade a través dunha acción participativa, coordinada e cooperativa estable.

2.1. O liderado político: o problema da responsabilidade no marco da democracia representativa e as funcións do líder

Tras a descrición das características do contexto da gobernación urbana, é necesario precisar o tipo de liderado a que se refire este traballo e determinar a súa natureza; estamos a falar do liderado político. No escenario da gobernación, a grandes riscos, o líder político ten unha posición cualificada en virtude do cargo político que desempeña e en relación ao resto de actores que participan na elaboración das políticas públicas locais, xa que, por unha parte, está obrigado a render contas ante os cidadáns polos resultados políticos; e, pola outra, a lexitimidade derivada de ser escollido polos cidadáns convértese nun recurso de grande importancia á hora de dar impulso e visibilidade ao desenvolvemento local e, en particular, á hora de *xestionar intanxibles*.

Agora ben, a natureza política dos procesos que analizamos e a necesidade de manobrar dentro do marco da democracia representativa lévannos a reconsiderar a posición do líder neste escenario. As novas esixencias democráticas e a consecuente aparición de novas formas de gobernación suxiren unha reapertura do debate en torno á democracia local e á experimentación con outros modelos de xestión local.

Non obstante, a pesar dos esforzos renovadores, en política séguese actuando en clave representativa, e por iso os únicos actores que teñen responsabilidade política ante os cidadáns son os cargos electos, feito que representa un problema no paradigma da gobernación que é necesario resolver:

Representative responsibilities become intertwined with executive roles in new, often informal organisational forms. This clearly presents a challenge to traditional political accountability exercised through the democratic electoral processes which underpin representative democracy. (Haus, Heinelt e Stewart, 2005: 162).

Xa que logo, na nosa opinión, o Estado –os políticos e os cadros de persoal da Administración– continúa cumprindo un papel fundamental neste contexto como axente “catalizador” ou “indutor” dos procesos públicos:

En cidades como Compostela, cunha pequena dimensión en torno ós 100.000 habitantes, con amplos espazos sociais ocupados tradicionalmente por institucións históricas, e relativa debilidade da sociedade civil, a escaseza das economías de aglomeración, a falta de masa crítica e as insuficiencias das iniciativas sociais, fan da institución municipal un motor decisivo de animación, impulsor e fomentador de iniciativas, estimulador da cooperación e de cohesión de grupos sociais e de axentes privados, públicos e institucionais arredor dos proxectos colectivos. (Diagnóstico do Plan estratéxico de Santiago de Compostela, 2004: 147 e ss.).

En consonancia con isto, a dimensión política do liderado lexitimaría o papel cualificado das institucións nos procesos de que estamos a falar. Esta posición aparece reflectida na idea das ‘formas de autorregulación delegada’ (Mayntz, 2001): *formas indirectas de cooperación entre o Estado e a sociedade civil, que requiren un Estado o suficientemente forte para inducir pautas (de autorregulación) que non beneficien exclusivamente aos participantes e que teñan en conta os intereses públicos.* (Haus, Heinelt e Stewart, 2005: 224)

Será necesario, por tanto, presentar fórmulas que delimiten e garantan a responsabilidade de todos os axentes implicados. Se damos por suposto que estamos nun momento de innovación, e aceptamos que innovar implica introducir cambios nas regras actuais, non parece estraño que se demanden axustes no nivel institucional que definan as responsabilidades dos distintos axentes e que lle aseguren, asemade, unha marxe de manobra máis ampla ao líder local para que poida levar a cabo as súas actividades no marco dos procesos de desenvolvemento urbano.

En coherencia co dito ata agora, neste contexto o líder político debe protagonizar un salto cualitativo e asumir funcións que vaian para alén do seu marco de actuación tradicional, facendo uso das potencialidades que lle ofrece o novo horizonte normativo do Goberno e da Administración local; isto é, o líder político hoxe en día debería ser quen de:

- Xerar confianza: os líderes enxendran confianza e transmiten entusiasmo.
- Pular e dar impulso político (visibilidade institucional): mobilizar recursos, buscar apoios e darlle estabilidade á rede de actores e intercambios.
- Integrar: relacionar e conectar a diversidade e multiplicidade de actores como axente vertebrador do capital social.
- Simplificar: catalizar as demandas e concentrar as prioridades na axenda política.
- Conciliar: no caso de conflito, e transformar a disensión en algo positivo.
- Lexitimar: o sistema difuso de responsabilidades que se fai visible na súa persoa e, ademais, velar polo interese común e garantir a representatividade da axencia de actores que participan no proxecto.

- Transformar: a súa función principal ten que ser a articulación, comunicación e implantación dunha visión no seo dunha rede ilusionada en torno á devandita visión.
- Producir outros líderes: entusiasmar a outros líderes potenciais (*delegated leaders*)³ e implicalos no proxecto común, para que sexan capaces de reproducir o entusiasmo xerado nos seus respectivos espazos de influencia.

En definitiva, o líder político debe ser quen de facerlle sentir a cada axente que ten o poder de transformar as cousas, porque “cando unha persoa transforma algo, ese algo convértese en certa medida na súa propiedade. Aquilo é seu” (Ayerbe, 2005: 164). Neste sentido, entendemos que o líder xoga o mesmo papel ca un “director de orquestra” que, se ben debe axustarse á partitura, ten a misión de coordinar todos os intérpretes, de inspiralos na interpretación harmónica dun proxecto común, respectando a singularidade e o valor de cada músico. Partitura, instrumentos, intérpretes e director de orquestra teñen sentido na medida en que son capaces de actuar xuntos, de salvar as dificultades que poidan presentarse sobre a marcha e de lograr transmitir e comover coa súa interpretación.

2.2. A crecente importancia dos elementos simbólicos e intanxibles no contexto da gobernación urbana

Da lectura do apartado anterior debe extraerse a idea de que, no contexto da gobernación, “gobernar” é unha acción concibida como un proceso relacional que se articula conforme aos principios da negociación. Como vimos ata agora, neste marco, a rede –como estrutura aglutinadora de axentes– e a súa participación, a autonomía, e a confianza serán claves para o éxito do proxecto de cidade, pero este proxecto precisa dun axente catalizador, xestor da complexidade, que sexa capaz de relacionar as partes e de mobilizar recursos, de cohesionar e ilusionar a xente en torno a unha visión común e, sobre todo, de crear oportunidades para transformar; este é o papel do líder.

Good local governance implies cohesion between the various sectors –public, private, voluntary, community– and relies on the development of structures and processes which support collaboration. Effective leadership and inclusive participation are implicit in such structures and processes. (Haus, Heinelt e Stewart, 2005: 149).

Por iso neste contexto, de gran complexidade e dinamismo, os elementos simbólicos cobran unha grande importancia nun momento en que a diversidade e a incerteza son as características estruturais das nosas sociedades. Faise necesario crear referentes comúns nunhas sociedades cada vez máis esvaecidas pola complexidade social, que logren poñer de acordo os diferentes actores e fomentar un sentido da responsabilidade cara á comunidade local. Esta función simbólica é necesaria nos momentos de cambio de paradigma.

Actualmente este cambio xira en torno á idea do intanxible⁴, de maneira que o creativo está a converterse nun elemento característico da política e xestión contemporáneas. Aquí reside a innovación, pero tamén o reto: os procesos de desenvolvemento prosperan na medida en que todos os axentes cren neles, e de entre todos, o líder debe ser o que máis entusiasmo amose:

Urban leader means (...) generate support for purposes relevant for the city. Generating support does not mean to ‘give orders’, but to generate or build on willingness to follow. (Haus, Heinelt e Stewart, 2005: 149).

Unha terceira idea que queremos destacar é que o capital social⁵ e o liderado son considerados elementos estruturais da gobernación (Natera, 2005).

Neste sentido, novamente a idea de confianza é fundamental, non só porque sexa o nexa de unión entre ambos, senón tamén porque cobra unha especial relevancia nun momento en que a incerteza fai necesario asumir riscos. Se nos detemos neste concepto, a confianza non é máis ca o anticipo da única certeza posible nun contexto difuso: o compromiso de que cada parte vai asumir a cota de responsabilidade que lle corresponde. A clave para asumir tales riscos está na existencia de redes e axentes xeradores de confianza e apoio e, neste sentido, o líder cumpre un papel fundamental á hora de articularlos e de promocialos.

Liderar fai referencia a procesos de influencia dunha persoa sobre outras. Liderar trata, por tanto, de relacións interpersoais (...). Se o líder inflúe máis é porque o colaborador permítello (...) entre outras razóns, pola confianza que o liderado ten no líder. (Ayerbe, 2005: 169).

A confianza é clave no exercicio do liderado porque o liderado supón influencia e a manifestación dun poder a través da transmisión de determinados valores persoais (fundamentalmente a profesionalidade, a integridade, a honestidade e a ética), que son apreciados por aqueles que son liderados; o líder, xa que logo, debe favorecer un marco de confianza e mostrarse como un instrumento ao servizo dos colaboradores.

Por último, o líder móvese no terreo das identidades comúns (a “identificación” supón unha nova incursión no mundo do simbólico) e, como ben sinala R. Mayntz (2001), entre os diferentes grupos e organizacións que participan nos mecanismos de gobernación debe existir un mínimo sentido de identificación e de responsabilidade coa totalidade, nunha palabra, unha identidade común que ten que ser creada polo líder. Trátase, a este respecto, de chamar a atención sobre unha serie de conceptos que cada vez cobran máis importancia na política e na xestión pública locais: se ben o “render contas” e a “lexitimidade” son conceptos clásicos asociados ao noso modelo democrático, a actual insistencia nas ideas de “responsabilidade” e “confianza” supón un salto cualitativo no discurso político.

Como resultado temos a necesaria complementariedade destes conceptos: o “render contas” coa *responsabilidade*, e a “lexitimidade” coa *confianza*, o que nos leva a pensar que o modelo da gobernación, máis que poñer en dúbida a democracia representativa, complementaa chamando a atención sobre a necesidade dun axuste do marco institucional con respecto ás esixencias do contexto político actual.

Esta consideración implica, como sinalabamos, un salto cualitativo que, por súa vez, suscita un reto para a democracia representativa á hora de adaptarse ás novas circunstancias e de responder ás diverxencias entre a norma e a realidade; os procesos de desenvolvemento urbano iniciados nas cidades europeas a partir da década dos noventa, constitúen unha oportunidade magnífica para afrontar o devandito reto a través da experimentación con “formas brandas” (Jann, 2001) de goberno e de xestión no nivel local. O contexto complexo e en permanente transformación no que teñen que ser desenvolvidas e xestionadas as cidades precisa, hoxe máis ca nunca, unha visión, unha estratexia e un axente transformador –o líder político– que sexa capaz de concentrar forzas, recursos e principalmente entusiasmo en torno á dita visión.

Ata aquí escribimos acerca do intanxible como unha calidade das relacións que teñen lugar nun contexto de gobernación; con todo, hai que sinalar que a noción do intanxible non só fai referencia a como se desenvolven as relacións neste contexto, senón tamén ao produto da xestión no marco dos procesos de desenvolvemento urbano. Por tanto, teríamos dous niveis de intanxibilidade: un que fai referencia á relación entre os actores e ao tipo de liderado, e outro centrado nas características do produto da xestión.

Neste sentido, hai que sinalar que os procesos de desenvolvemento urbano tratan de producir unha marca de cidade, calidade de vida, sustentabilidade, etc., e é aquí onde se observa o elemento de intanxibilidade.

A percepción actual do desenvolvemento urbano está a mudar, por outra banda, e hoxe en día no contexto europeo máis que investimento en infraestruturas é investimento en calidade de vida, en inclusión social, nun bo rendemento institucional; isto é, falamos de investimentos para mellorar as condicións de vida da cidade en que se habita, para lograr a satisfacción dos seus cidadáns. A calidade de vida ocupa un lugar central nas políticas de desenvolvemento, que se define como un concepto que vai para alén dos estándares materiais e que se perfecciona coas expectativas derivadas dos valores dominantes nas sociedades actuais.

2.3. Planificación estratéxica de cidades e gobernación urbana

O proceso de planificación estratéxica de cidades é un bo exemplo desta nova forma de facer política no ámbito do desenvolvemento urbano de que vimos falando. Por outra parte, este proceso axústase moi ben ás dinámicas da gobernación e constitúe un bo observatorio para realizar unha aproximación á dimensión do liderado político.

En materia de planificación estratéxica, hai que sinalar que España é pioneira en Europa na aplicación de plans estratéxicos no ámbito das políticas de desenvolvemento urbano, co Plan estratéxico de Barcelona en 1987, e posteriormente en 1992 con motivo da celebración das Olimpíadas. Agora ben, precisamente a recesión económica de 1992 deu pé a unha segunda xeración de plans que centran a súa reflexión en torno ás condicións de competitividade das economías locais e ao potencial do desenvolvemento endógeno dos municipios, un enfoque que supón unha primeira aproximación sistémica á realidade urbana desde unha perspectiva multidisciplinaria, participativa e transparente de todos os sectores da súa comunidade (Fernández Güell, 1997: 13).

Este auxe da planificación estratéxica en España coincide cun momento en que as cidades, ademais de constituír espazos catalizadores de crise⁶, precisan ser reinventadas e proxectadas internacionalmente; asemade, asístese a un maior protagonismo do local en gran medida como consecuencia da promoción por parte da Unión Europea do principio de subsidiariedade, polo que este momento inaugura un horizonte de reformas e de novos espazos para a cooperación e a experimentación á volta do proxecto de cidade.

En sintonía con esta filosofía, Santiago de Compostela inicia o seu proceso de planificación estratéxica no ano 2003; con todo, o Plan estratéxico de Santiago de Compostela é un proxecto que aínda no día de hoxe –cabe preguntarse por que– continúa na fase de diagnóstico. A comparación co que ocorre noutras cidades do contorno europeo pode contribuír a botar un pouco de luz sobre os obstáculos que dificultan a súa consolidación.

2.4. Variables e hipóteses en relación ao liderado e aos procesos de desenvolvemento urbano

A observación dos procesos de desenvolvemento urbano que están a ter lugar nas cidades de Santiago de Compostela (España) e de Konstanz (Alemaña) van servirnos, en primeiro termo, de base para abordar a cuestión do liderado político como variable independente, é dicir, tratando de determinar en que medida o liderado político pode ter influencia no éxito ou fracaso dos procesos de desenvolvemento urbano; e en segundo termo, para abordala como variable dependente, tendo en conta as diferenzas institucionais e estruturais que

observamos en ambos os sistemas locais, tratando de determinar en que medida os cambios nos valores doutras variables (as institucionais, estruturais ou persoais) van ter influencia sobre o liderado político. Para estes efectos, propoñemos unha serie de hipóteses (9) sobre a base do estudo comparado.

Este traballo, xa que logo, non pretende dar respostas, senón máis ben propoñer un marco para afrontar no futuro estudos que afonden no liderado político para ver o seu impacto sobre os procesos de desenvolvemento urbano. Así mesmo, pretendemos chamar a atención sobre unha serie de conceptos e procesos que están cobrando entidade no discurso e nas políticas locais.

Cadro 2: Relación de variables

	Variable independente	Variable dependente
H1:	Liderado político	Éxito de procesos de desenvolvemento urbano ⁷
H2:	9 variables (institucionais/estruturais)	Liderado político

Para achegar unha resposta á cuestión de cales son as variables que condicionan un liderado político forte, elaboramos unha táboa de variables baseándonos na observación destas dúas cidades europeas. Á hora de seleccionar as variables axudámonos das seguintes categorías: competencias persoais, variables institucionais e variables estruturais (Getimis e Grigoriadou, 2005).

Cadro 3

Variables	Impacto en liderado	Hipóteses	Santiago	Konstanz
Institucionais				
	Recursos			
Autonomía local	"ser capaz de facer"	>AL>L	Baixa	Alta
Sistema electoral	Lexitimidade	>Presidencialista>L (elegido directamente)	Parlamentario	Presidencialista
Dependencia partidos	Independencia	>Independencia>L	Dependencia	Independencia
Duración mandato alcalde	Coñecemento e pensamento a longo prazo	>Duración>L	4 anos (todos os cargos)	8 anos (5 anos: membros Pleno)
Relación coa Administración	Coñecemento	>Coñecemento>L	Baixa	Alta
Estruturais				
Tradición política	Toma de decisións: compromiso	>Cooperativa>L	Competitiva	Cooperativa
Capital social	Redes de confianza:> compromiso	>Densidade>L	Débil	Forte
Cultura participativa	Compromiso, lexitimidade	>Participativa>L	Baixa	Alta
Prosperidade económica	Atractivo, autosuficiencia	>Prosperidade>L	Baixa	Alta

- Condicións persoais: vontade, valores, ideoloxía, carisma, etc.
- Marco institucional: grao de autonomía local, sistema electoral, grao de dependencia respecto ao partido, duración do mandato, etc.
- Trazos estruturais: tradición política, capital social, estrutura poboacional, prosperidade económica, cultura política, etc.

Por non contarmos de momento con datos suficientes para facer unha valoración das condicións persoais dos alcaldes destas cidades, concentraremos a nosa análise no segundo e terceiro grupo de variables. En calquera caso, as entrevistas realizadas aos distintos actores implicados no proceso de planificación estratéxica de Santiago de Compostela poñen de manifesto a relevancia que lle outorgan os entrevistados á cuestión do liderado do alcalde, pois a non-identificación constante e manifesta da figura do alcalde con este proceso non incentiva a implicación dos demais actores, que acaban por non tomar o proceso en serio, ao considerar que non constitúe unha prioridade na axenda política local; por tanto, parece ser certo que a vontade política é un elemento de grande importancia á hora de pulular e de mantelo vivo.

No caso alemán, como resultado das entrevistas, chegamos á conclusión de que a decidida identificación do alcalde con estes procesos, o feito de que interactúe con todos os actores implicados e a súa presentación como “a cara institucional” da planificación, foi determinante para o seu mantemento.

Nel concéntranse as responsabilidades, del depende a boa marcha dos proxectos, así como o seu tratamento administrativo, e é el quen explica persoalmente aos cidadáns en que estadio se encontra o proceso en cuestión.

É por isto que podemos adiantar como primeira conclusión que o liderado do alcalde nestes procesos parece ser fundamental para asegurar a súa visibilidade e relevancia políticas. No seguinte apartado do traballo trataremos de poñer de manifesto as variables que parecen ter efecto na construción do liderado político.

VARIABLES INSTITUCIONAIS

a) Grao de autonomía^B:

H1: > **autonomía local (material/financeira)** >liderado

A thick task portfolio will open more opportunities for the leadership to change direction through re-priorising than would a thin portfolio. At the same time the incentives for the local population to engage in local government affairs will be more important the more tasks the local government is responsible for. (Bäck, 2005: 92).

Alemaña fixo da autonomía local⁹ o núcleo elemental do poder; de feito, en países como Alemaña ou o Reino Unido os niveis locais contan cunha autonomía consolidada antes da propia conformación dos seus Estados. En España, ao igual que Francia, pola contra, a tradición centralista napoleónica contribuíu a que os entes locais visen reducida a súa autonomía e, xa que logo, pode dicirse que mentres en Alemaña se fala de goberno local en España estamos máis ben ante unha administración local.

O espazo local é de grande importancia para a formación do compoñente identitario dunha comunidade, e toda identidade require, por outra parte, un certo grao de autonomía para

poder realizarse; por isto a autonomía local non debe entenderse exclusivamente como descentralización administrativa, mais como un dos principios políticos que garantan a diversidade e sobre os que se sustente a orde constitucional. Este principio supón o recoñecemento de personalidade xurídica aos entes locais, o que facilita un proceso autónomo de construción e realización da vontade política, ao dotalos dun orzamento e dunha organización que responda ás súas necesidades. Así, a administración local en Alemaña eríxese coma un terceiro nivel de goberno independente, en que se materializa a vontade política da comunidade local:

Hoxe en día, a Constitución garante aos municipios o dereito de regular, baixo a súa propia responsabilidade e de acordo coas leis, todos os asuntos da comunidade local. Isto implica, de entrada, un dereito universal a establecer as funcións que lles son propias. Por tanto, non sería admisible que o Estado enumerase as funcións dos municipios. (estudo CDR 222/98 UE).

Esta constitúe xa unha gran diferenza con respecto ao status dos municipios españois, que se rexen segundo as competencias que lle son asignadas pola Lei 7/1985, de bases de réxime local¹⁰. Convén ter en conta que, ademais, no caso alemán, o réxime local non é unha “cuestión nacional”, senón que se trata dunha competencia autonómica -*Ländersache*-; é dicir, que os asuntos relacionados co deseño do sistema político local non veñen regulados por unha lei nacional.

Outra diferenza é que existe a chamada “cláusula xeral de competencia”¹¹ a favor do municipio, a diferenza do que ocorre no caso español. Por tanto, observamos que a autonomía material dos municipios (*Gemeinde*) alemáns é superior á dos españois.

Canto á autonomía financeira tamén existen grandes diferenzas: os municipios alemáns manexan aproximadamente o 30% do orzamento do Estado, fronte ao 14% do caso español; a este respecto, non debemos perder de vista que a autonomía financeira é un incentivo para implicar os actores locais nos asuntos da comunidade.

The cities are also economically dependent on their respective local economies, which is expected to provide incentives for the political leaders to involve local communities at the same time providing incentives for actors of the local economy to become involved in city politics. (Bäck, 2005: 97).

A hipótese que formulamos é a de que unha maior autonomía favorece un liderado máis forte, posto que o líder político dispón dunha marxe de manobra superior e de máis recursos para convencer os restantes actores da importancia do proxecto/proceso que pretende impulsar.

b) Sistema electoral (elementos presidencialistas e de democracia directa):

H2: > elementos presidencialistas >liderado

Mouritzen and Svava (2002) saw local government systems with a directly elected maior as approaching the government form emphasising the principle of strong political leadership. (Bäck, 2005: 88).

Os autores nomeados denominan semipresidencialista o modelo alemán, pois en todos os *Länder*, salvo nas cidades-estado de Berlín, Bremen e Hamburgo, o alcalde é elixido directamente¹², o que lle confire un *plus* de lexitimidade. Este modelo foi pioneiro no sur de Alemaña, e máis en particular nas rexións de Baviera e Baden-Württemberg, onde está situada Konstanz. Ademais, o seu sistema electoral caracterízase por ter listaxes abertas cos seguintes elementos: *Kumulieren* (o votante ten tantos votos coma membros ten o consello –órgano de representación– e pódalos distribuír da forma que queira, “acumulándoos” nas candi-

daturas que prefira) e *Panaschieren* (*panachage*, que significa que o votante pode elixir candidatos de listaxes distintas). O caso español, pola contra, é un claro exemplo de sistema parlamentario, con listas pechadas e bloqueadas, en que os partidos asumen un protagonismo absoluto, xa que teñen o monopolio do nomeamento de candidatos e os electores non poden modificar a orde da listaxe.

A elección directa do alcalde é un elemento que, sen dúbida, dota de gran lexitimidade o alcalde e facilita *per se* obter unha posición destacada que, ben aproveitada, favorece o seu liderado. O protagonismo do alcalde é maior que no caso español.

c) Grao de dependencia do alcalde respecto do seu partido¹³:

H3: > independencia >liderado

Na rexión de Baden-Württemberg os cidadáns queren un alcalde que sexa un profesional da Administración e que estea distanciado dos partidos políticos; de feito, actualmente o 90% dos alcaldes son traballadores da Administración, e ao redor da metade non están vinculados a partidos políticos, se ben hai que sinalar que conforme aumenta o tamaño do municipio resulta máis necesario o soporte dos partidos políticos (Wehling 2003). Valórase, por tanto, especialmente a súa independencia.

O marco institucional español non permite un distanciamento formal respecto do partido, se ben informalmente se dan casos de claro liderado de alcaldes caracterizados por manter unha posición diferenciada en relación ao partido a que pertencen, como por exemplo Alberto Ruiz Gallardón (alcalde de Madrid) no Partido Popular (PP) e Francisco Vázquez (ex-alcalde da Coruña) ou Pascual Maragall (ex-alcalde de Barcelona) no seo do Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Os tres caracterízanse por exercer ou ter exercido un liderado forte.

Destes exemplos a hipótese que se desprende é a de que unha maior independencia con respecto ao partido parece facilitar un liderado forte, entre outras razóns porque o alcalde gaña visibilidade.

d) Duración do mandato

H4: > duración do mandato >liderado

A duración do mandato tamén é un factor que debe terse en conta na cuestión do liderado, xa que no caso de Baden-Württemberg o mandato do alcalde é de oito anos, fronte aos cinco anos dos demais membros do consello municipal. No tocante ao caso español, a duración do mandato está fixada en catro anos para todos os membros electos do Pleno. Agora ben, no referente ao caso alemán, que o alcalde permaneza máis tempo no poder, que sexa elixido directamente polos cidadáns e que sexa a cabeza da Administración local, outórgalle un coñecemento privilexiado das circunstancias locais e unha gran lexitimidade fronte aos cidadáns e aos demais membros do consello municipal.

Así pois, unha maior permanencia no cargo fai que teña máis facilidades e recursos para construír redes de apoio que axuden a consolidar a súa posición. Estes dous elementos, coñecemento e construción de redes, contribúen á consolidación dun liderado forte.

e) Relación do alcalde coa Administración local

H5: > coñecemento da administración >liderado

A relación entre as dimensións política e administrativa facilita a harmonía de ambas as realidades. O alcalde (burgomestre) de Konstanz, Horst Frank, que está no poder desde 1996, é un gran coñecedor da Administración, porque se atopa situado na súa cúspide¹⁴: esta función obríga a manter unha permanente relación cos directores das distintas áreas; a relación é tan estreita que durante as sesións plenarias os directores ou altos cargos da Administración están presentes para aconsellalo e para responder ás preguntas técnicas sobre os proxectos que deben ser aprobados polos demais membros do consello municipal.

Parece lóxico que se existe esta vinculación sexa moito máis doado transmitirlle ao ámbito administrativo unha cultura máis cooperativa en sintonía coa forma xeral de facer política.

No caso español a relación entre o alcalde e os técnicos da Administración non é explícita nin está institucionalizada, excepto nas comisións informativas¹⁵; nas sesións plenarias só están presentes o secretario e o interventor.

Como vemos, unha administración que coopera co alcalde e se sente identificada co proxecto de cidade é máis eficiente e convincente, e esta eficiencia administrativa dá unha imaxe de solvencia de cara ao resto de actores que queiran integrarse no proxecto urbano. Por outra banda, un alcalde apoiado pola Administración local ten máis posibilidades de asegurar a súa posición de liderado.

VARIABLES ESTRUTURAIS

a) Tradición política

H6: > tradición política cooperativa >liderado

Atopámonos ante dous países con tradicións políticas marcadamente distintas. O Estado federal alemán impón o deber de cooperación que os *Länder* e as entidades locais están obrigados a observar, e esta tradición cooperativa atravesamos todos os niveis de goberno. No caso español, porén, a tradición é de concorrencia e de celo competencial, o que pode explicarse pola propia configuración do modelo territorial de Estado, que partiu dun deseño aberto no cal ata o de agora as protagonistas seguen sendo as comunidades autónomas. Disto derívanse dúas consecuencias que convén non pasar por alto: por unha banda, a herdanza dunha tradición competitiva no nivel subestatal e, pola outra, o descoido do terceiro nivel de goberno –o municipal– en favor dun maior protagonismo das autonomías.

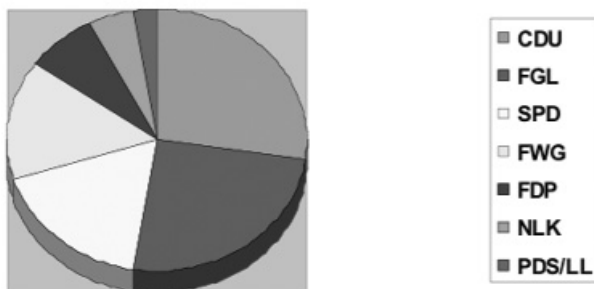
A importancia desta variable compróbase nos resultados das enquisas feitas a membros de ambas as corporacións locais. No caso alemán destaca a existencia dun clima cooperativo no seo do Pleno do Consello municipal, namentres que no caso español as actitudes eran descritas como pouco cooperativas. Esta circunstancia foi outro dos problemas detectados nos axentes entrevistados en Santiago de Compostela en relación co desenvolvemento do Plan estratéxico. Así mesmo, en ningún dos municipios hai unha maioría clara, o que obriga

a crear pactos e coalicións. Porén, a pesar de que no caso de Konstanz a heteroxeneidade política é moito maior cá de Santiago de Compostela, todos os membros da corporación cualifican o clima municipal de cooperativo.

Tal e como afirman Getimis e Grigoriadou¹⁶ (2005), un contexto fragmentado e complexo require un liderado político claro, o que sumado á tradición cooperativa do municipio alemán, facilita aínda máis a posición de liderado do alcalde nos asuntos locais.

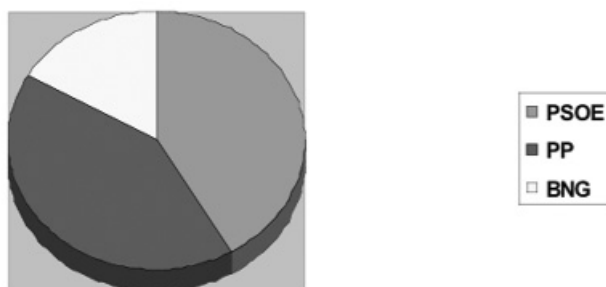
A configuración actual de ambos os gobernos locais tras as últimas eleccións pode observarse nas seguintes gráficas:

Cadro 4: Eleccións do 13 de xuño de 2004: partidos con representación política en Konstanz (40 membros)



- *Christlich Demokratische Union (CDU)*: 11 representantes.
- *Freie Grüne Liste (FGL)*: 10 representantes.
- *Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)*: 7 representantes.
- *Freie Wähler Gemeinschaft (FWG)*: 6 representantes.
- *Freie Demokratische Partei (FDP)*: 3 representantes.
- *Neue Linie Konstanz (NLK)*: 2 representantes.
- *Partei des Demokratischen Sozialismus/Linke Liste (PDS/LL)*: 1 representante.
- *Partei des Demokratischen Sozialismus/Linke Liste (PDS/LL)*: 1 representante.

Cadro 5: Eleccións do 25 de maio de 200317: partidos con representación política en Santiago de Compostela (25 membros)



- Partido Socialista Obrero Español (PSdeG-PSOE): 11 concelleiros.
- Partido Popular (PP): 10 concelleiros.
- Bloque Nacionalista Galego (BNG): 4 concelleiros.

b) Capital Social

H7: > **intensidade capital social** >liderado

O concepto de capital social¹⁸ leva implícitos dous elementos fundamentais, confianza e relación, e adquire unha grande importancia no contexto da gobernación urbana, pois nel o líder político precisa acumular “competencia relacional” para sacar adiante proxectos cada vez máis complexos. Agora ben, esta estrutura relacional tamén favorece a emerxencia de líderes transformadores que saiban aproveitar o potencial da rede e que sexan quen de aglutinar os distintos actores ao redor dunha serie de valores comúns. A política é un ámbito propicio para a construción de identidades, no cal os valores xogan, sen dúbida, un papel fundamental.

A afirmación de que “o tecido asociativo alemán é máis plural ca noutros países” (estudo CDR 222/98 UE: 66) contrasta co diagnóstico (2003) da cidade de Santiago de Compostela, en que se reflectía a debilidade do seu tecido asociativo. Este feito dificulta a creación de redes de confianza e de mobilización de recursos e apoios.

Cando falamos de capital social, a atención céntrase no elemento “confianza”, que serve de ponte entre as institucións e os axentes sociais, e subministra estruturas máis ou menos informais que permiten identificar demandas e actores, pero sobre todo artellar a cooperación e a comunicación. A nosa hipótese é que canta maior é a confianza interpersoal ou social, maior é a capacidade de liderado.

Establecer unhas relacións interpersoais, intensas e de calidade serán elementos fundamentais na creación de espazos de confianza, e consecuentemente, de liderado. (Ayerbe, 2005: 169)

c) Cultura política participativa

H8: > **participación** >liderado

A cultura participativa está moi desenvolvida en toda a rexión de Baden-Württemberg, feito sobre o que inflúe a proximidade xeográfica con Suíza, aínda que tamén o deseño institucional do seu sistema político-administrativo é unha variable que debe terse en conta. Esta rexión foi bautizada en Alemaña como a “nai da democracia directa” (Wehling, 2005), pois o seu sistema político-administrativo local constitúe o modelo que acabou por impoñerse en toda Alemaña.

Desde a creación deste *Land* en 1952, introducíronse elementos de democracia directa na súa norma fundacional básica –*Landesverfassung*–, principalmente no nivel municipal. Baden-Württemberg foi durante décadas a única rexión que institucionalizara os referendos locais –*Bürgerentscheid* / *Bürgerbegehren*–, e ela e Baviera foron as primeiras en introducir a elección directa do alcalde. Así mesmo, a modalidade de listaxes abertas que caracteriza o seu sistema local tamén se considera un elemento de democracia directa.

Cremos que unha maior tradición participativa acurta as distancias entre os cidadáns e as institucións, o que lle confire unha maior visibilidade ao alcalde e xera canles de comunicación a través das cales aqueles poden facerlle chegar as súas demandas.

Un sistema transparente, regular e estable de comunicación é de gran axuda á hora de elaborar unha axenda política en que os cidadáns vexan reflectidas as súas solicitudes e preocupacións. A receptividade do alcalde aumenta a súa popularidade e, sen dúbida, prepara o terreo para exercer un forte liderado.

(...) a participación directa dos cidadáns na xestión pública fai esta máis democrática e eficiente, coadxuvando ao desenvolvemento da madureza das persoas e do que os anglosaxóns denominan o “capital social”, e estimulando a aparición de individuos con capacidade para a xerencia e o liderado. (Rodríguez Álvarez, 2004: 126).

Por exemplo, un instrumento do cal se serve o burgomestre son as chamadas “conversacións cidadás” (*Bürgergespräche*)¹⁹, que se están celebrando ao longo deste ano sobre o tema do desenvolvemento da cidade. Con estas sesións faise efectiva, por unha parte, a vontade de fomentar a cultura participativa na cidade e, pola outra, un liderado que se proxecta sobre o desenvolvemento da cidade.

d) Prosperidade económica local

H9: > prosperidade económica local >liderado

Konstanz está situada na rexión de Baden-Württemberg, un dos motores económicos da Unión Europea, mentres que Santiago de Compostela forma parte dunha rexión considerada Obxectivo 1²⁰ pola Unión Europea. Esta situación de partida dá unha pista acerca do nivel de prosperidade económica de ambas as cidades en relación co marco en que se encadran; aínda que tamén é certo que a consideración de Obxectivo 1 abre un horizonte de posibilidades para Galicia con vistas ás axudas da Unión Europea. Este dato é de grande importancia á hora de coñecer os recursos que poden mobilizarse, nun contexto en que as cidades adoptan posicións competitivas ante o reto que lles presenta a globalización: o investimento en innovación e o esforzo por crear unha “marca de cidade” levan a revalorizar o potencial económico das cidades en termos de identidade.

A local authority that for its activities, development and very survival is dependent on the income generated by the local economy could be assumed to have more incentives to pursue policies enhancing the economic competitiveness of the local community than an authority that is funded from above and independent of economic activities in the local territory (...) Economic dependency on the local community produces special incentives for German cities to carry out policies enhancing economic competitiveness. (Bäck, 2005: 88)

Segundo as enquisas realizadas, a situación económica da cidade de Konstanz foi avaliada positivamente. O potencial económico da cidade é importante debido a que a súa base económica está ben diversificada e a que a cidade non está especializada en ningún sector en particular, a diferenza do que acontece con Santiago de Compostela, que ten unha elevada especialización no sector servizos e que se caracteriza por ter unha base económica pouco diversificada, cun feble peso da industria e da construción²¹.

3. CONCLUSIÓN

Neste traballo pretendemos centrarnos nos procesos e transformacións que teñen lugar no ámbito das cidades europeas e que son o reflexo das dinámicas participativas e cooperativas que comezaron a acentuarse na década dos noventa: é a partir desta década cando se

insiste na necesidade de iniciar a transición cara a un novo paradigma de goberno, de xestión, pero sobre todo de desenvolvemento en clave de sustentabilidade.

A institucionalización deste discurso no seo das políticas públicas de desenvolvemento urbano está encadrada no contexto da gobernanza urbana, e revitaliza o debate arredor dos procesos participativos.

Hai que sinalar que a Unión Europea leva influído moito nesta reorientación cara a unha nova forma de facer política promovendo a institucionalización dos principios de sustentabilidade e subsidiaridade, e que esta influencia non só queda patente no nivel normativo, senón tamén no gran pulo dado a estes procesos a través dos fondos estruturais, que constitúen unha bolsa de capital moi interesante e atractiva para os axentes locais.

Neste senso, os procesos de desenvolvemento locais ofrecen unha oportunidade magnífica para poñer en práctica estes principios e recomendacións. Non obstante, o valor e a importancia política que se lles outorga aos citados procesos non son homoxéneos en todas as cidades europeas, o que nos leva a poñer esta cuestión enriba da mesa para o seu estudo en futuras investigacións, aproveitando as potencialidades dunha aproximación comparativa.

A elección das cidades de Santiago de Compostela e Konstanz motivouna o ritmo de desenvolvemento dos procesos, en teoría idénticos; non obstante, desde a perspectiva do liderado a diferenza revelouse moi clara: no caso compostelán non parece existir tal liderado en materia de desenvolvemento urbano, contrariamente ao que acontece no caso alemán. Este liderado implica un compromiso coa sustentabilidade, e o feito de que Horst Frank se convertese en 1996 no primeiro burgomestre verde de Alemaña puido contribuír a que forme parte da “marca de cidade”.

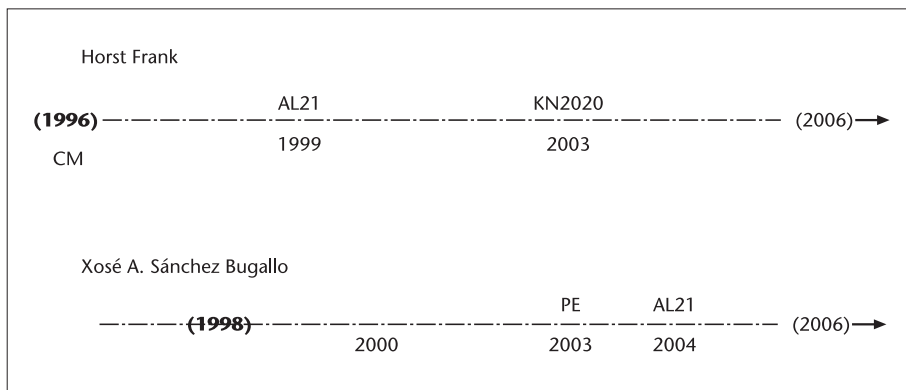
Porén, máis alá desta cuestión, tamén nos preguntamos se, pola súa banda, factores institucionais e estruturais propios dos sistemas de gobernanza de ambas as cidades facilitaban ou non a emerxencia de liderados fortes, e ao contrastar algunhas variables, comprobamos que efectivamente se observan diferenzas entre os dous casos.

En Santiago de Compostela o alcalde non asume un claro protagonismo en relación aos devanditos procesos, e o atraso na implementación do Plan estratéxico de Santiago e o estancamento da Axenda 21 local é unha proba de que o seu desenvolvemento non constitúe unha prioridade política (en marzo de 2004 concluíu a fase de diagnóstico do Plan estratéxico e en xullo de 2004 asinou a adhesión á Carta de Aalborg, a pesar de que xa en 2000 o Pleno aprobara a adhesión de Compostela á Carta de Pobos e Cidades Europeas para a Sustentabilidade).

Da comparación dos dous casos dedúcese que, polo que respecta a Konstanz, o progreso destes procesos de desenvolvemento urbano foi introducido máis na axenda local, converténdose nunha prioridade, tal e como pode observarse no seguinte cadro. En 1996, ano en que comeza o mandato de Horst Frank,ponse en marcha o proceso de mercadotecnia de cidade (*Stadtmarketing Konstanz –SMK*), e deseguida, en 1999, o proceso da Axenda 21 local; isto sen esquecer o proxecto de desenvolvemento integral da cidade, cuxos obxectivos coinciden cos do proceso de planificación estratéxica de Santiago de Compostela.

O proxecto *–ZukunftKonstanz 2020–* encádrase dentro do proceso de desenvolvemento urbano da cidade coñecido polas siglas STEP, e está conformado por máis de vinte proxectos que abranguen todas as dimensións da cidade. Algúns destes proxectos xa se están aplicando e outros sete acaban de aprobarse na sesión plenaria municipal do 28 de setembro de 2006.

Cadro 6: Procesos de desenvolvemento urbano durante os mandatos dos alcaldes de Konstanz e Santiago de Compostela



A través desta análise tentamos ver o impacto que pode ter o liderado sobre o éxito ou fracaso destes proxectos innovadores de desenvolvemento; agora ben, o certo é que ao poñer en relación o marco institucional e as características estruturais dos sistemas de gobernanación urbana de ambas as cidades, constatamos marcadas diferenzas que afectaban á variable do liderado. Así, un maior grao de autonomía local, un sistema electoral de carácter presidencialista e participativo, unha maior independencia do partido, a duración do mandato do alcalde e unha maior relación/coñecemento da administración, parecen favorecer liderados fortes; ende ben, tamén propician o liderado unha maior cultura participativa, un capital social intenso, un contexto de prosperidade económica e unha tradición política cooperativa.

A conclusión que tiramos é que no ámbito da gobernanación os resultados esperables teñen unha natureza complexa porque "todo está relacionado", pero tamén que neste contexto é fundamental o papel do líder político. Por último, queda patente o feito de que o liderado está igualmente condicionado por variables estruturais e institucionais, que é necesario non perder de vista á hora de abordar unha futura análise dos procesos de desenvolvemento urbano.

Tras realizar este traballo, foi especialmente do noso interese chegar á conclusión de que se ben hai cousas que lle escapan ao noso poder de acción no contexto complexo actual, existen, pola contra, outras que si dependen da acción humana; está, por tanto, na man das persoas dar un salto cualitativo e avanzar cara a unha forma de goberno máis flexible, participativa, cooperativa e respectuosa coas expectativas dos cidadáns, e neste camiño, sen dúbida, o líder político ten un claro protagonismo.

Notas

- 1 A cidade de Konstanz (<http://www.konstanz.de>) está situada no sur de Alemaña (na rexión de Baden-Württemberg), na fronteira con Suíza, e ten unha poboación aproximada de 80 000 habitantes. Os seus principais recursos son o turismo, o comercio, o sector farmacéutico, as comunicacións e as enerxías renovables, así como tamén a Universidade. Polo que respecta a Santiago de Compostela (<http://www.santiagodecompostela.org>), está situada no norte de España (Galicia), cerca de Portugal, e ten unha poboación aproximada de 90 000 habitantes. Os seus principais recursos son o turismo, as actividades comerciais, o sector servizos (xa que é a capital da Comunidade Autónoma galega) e a Universidade, os medios de comunicación e o sector bioquímico.
- 2 Con este termo súxírese o concepto de *alter ego* como persoa en quen outra ten confianza, con quen se identifica ou en quen se recoñece.
- 3 *Within the context of the shift from government to governance, non-elected administrative actors (...) play a crucial role in local decision making. For this reason, one has to include in leadership practice, the delegated leaders who represent political leaders in certain settings.* (Getimis e Grigoriadou, 2005: 170).
- 4 Proba disto é o desenvolvemento económico, social, político e ambiental sustentable pulado desde a Unión Europea, que se converteu na consigna dos proxectos políticos e da xestión administrativa, pois por definición a sustentabilidade fórmulase en termos de herdanza para as xeracións futuras, sen un efecto visible no presente. Outro exemplo de grande actualidade é a crecente importancia da mercadotecnia de cidades, que non deixa de ser un elemento que se alimenta do potencial simbólico creado pola "marca de cidade".
- 5 Segundo Putnam (1993) "it is which links communities to the formal arrangements of governance and fill the space between state and civil society." Véxase, ademais, o artigo de Stewart sobre "Collaboration in Multi-actor Governance" en *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement* (M. Haus, H. Heinelt e M. Stewart, 2005: 149-167).
- 6 *As cidades convertéronse na esfera política que fixo finalmente posible o desenvolvemento económico e a industrialización do s. XIX. Os municipios encargáronse de prestar os servizos de infraestruturas necesarios para a produción e a circulación de bens de política social (...) De feito, os municipios convertéronse rapidamente en órganos de resolución de problemas sociais xerais. Deles naceron notables pulos tendentes a ampliar o abano de funcións públicas.* (estudo CDR 222/98 UE).
- 7 Entendemos por *éxito* a visibilidade e a importancia no discurso político e na axenda política local dos procesos de desenvolvemento urbano, así como a súa implementación constante e ininterrompida no tempo. Por outra parte, cando falamos de desenvolvemento urbano referímonos á planificación estratéxica de cidades, á mercadotecnia de cidades e á Axenda 21 local.
- 8 *Some cities have more power, more autonomy or more resources than others to take up EU opportunities, and are more successful at implementing EU policies and perhaps even at influencing them.* (Carmichael, 2005: 143).
- 9 Art. 28 da Constitución da República Federal de Alemaña (Lei fundamental de Bonn, 1949).
- 10 Con todo, a teor do que se deduce do *Libro Branco sobre a Reforma do Goberno local* (2005) e o borrador do Anteproxecto de lei básica do Goberno e a Administración local (maio de 2006), a reforma tende a corrixir esta situación e a adaptar o status xurídico actual dos municipios españois dotándoo de autonomía real para xestionar as necesidades das sociedades actuais.
- 11 *General competences clauses of local Government Acts of the German Constitution which increase discretion* (Bäck, 2005: 70).
- 12 *In Germany the introduction of directly elected mayors has so far not led to corruption as in other countries since institutional and cultural factors have apparently served as 'checks and balances' to ward off possible power distortions* (Wollman 2004). *Por outra banda: These factors are reflected in some Länder both in the electoral law and in the traditionally independent non-partisan local groups that do not privilege a partisan leadership profile, as well as in the mayor's term in office that is significantly longer than that of the councils* (Getimis e Grigoriadou, 2005: 176).
- 13 *The recent weakening of the significance of the national political parties has led to the emergence of new mayors being independent of local parties and traditional elites' milieus* (Lyritis, 2000); Getimis e Grigoriadou, 2005: 174).
- 14 Horst Frank é membro do Consello de Administración da Fundación KGSt e mais do Consello para o Desenvolvemento Sustentable do Goberno Federal. Pola súa banda, o proceso de "City-marketing" da cidade de Konstanz iniciouse en 1996 coa finalidade de promover a comunicación e o consenso entre os actores locais relevantes, entre eles políticos e técnicos da administración local. Así mesmo, Konstanz iniciou a súa Axenda Local 21 en 1999 e este proceso perseguía desde o comezo fomentar o desenvolvemento social e unha cultura político-administrativa conforme aos principios de deliberación, cooperación e participación.
- 15 Art. 21.a) da Lei 7/1985, de bases do réxime local e art. 24.b) do Real decreto legislativo 781/1986, polo cal se aproba o texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local.
- 16 *The organisational fragmentation within local authorities and the development of a complex network of diverse objectives create an increasing need for strong central direction by individual municipal leaders.* (Getimis e Grigoriadou, 2005: 172).
- 17 Xosé Antonio Sánchez Bugallo (do PSdeG-PSOE, nacido en Teixeira-Curtis, 1954) é elixido alcalde de Santiago de Compostela polo Pleno o 23 de decembro de 1998, tras a renuncia do anterior alcalde, Xerardo Estévez. En maio de 2003 foi elixido de novo, e goberna desde 1999 en coalición co Bloque Nacionalista Galego.
- 18 O concepto de capital social fai referencia ao "conxunto de factores intanxibles (valores, normas, actitudes, confianza, redes e semellantes), que se encontran dentro dunha comunidade e que facilitan a coordinación e a cooperación para a obtención de beneficios mutuos". (Putnam, 1993). Segundo Durston (2001): "o capital social fai referencia ás normas, institucións e organizacións que promoven a confianza, a axuda recíproca e a cooperación" (citado en Ayerbe, 2005: 177).
- 19 Fondos estruturais europeos (Obxectivo 1): rexións con PIB inferior ao 75% da media, as rexións ultraperiféricas e as rexións que poden optar ao Obxectivo 6 (reciben a maior parte de todos os fondos 69,7%).
- 20 Fondos estruturais europeos (Obxectivo 1): rexións con PIB inferior ao 75% da media, as rexións ultraperiféricas e as rexións que poden optar ao Obxectivo 6 (reciben a maior parte de todos os fondos 69,7%).
- 21 *Diagnóstico da cidade*, análise DAFO elaborada para o Plan estratéxico de Santiago de Compostela en marzo de 2004 (p. 4).

BIBLIOGRAFÍA

- Alguacil, J. (dir.). 2003. *Equipamientos municipales de proximidad. Plan estratégico y de participación*. Xixón: Trea – Fundación Kaleidos.
- Ayerbe, M. 2005. «Liderazgo y capital social individual: factores clave en la competitividad», *Ekonomioz*, 59, pp. 160-187.
- Bäck, H. 2005. «The institutional Setting of Local Political Leadership and Community Involvement», en M. Haus, H. Heinelt e M. Stewart (eds.). *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. Londres e Nova York: Routledge.
- Bandrés, J. M. 1999. *El principio de subsidiariedad y la Administración local*. Barcelona: Deputación de Barcelona.
- Barandarián, X. 2006. «Capital social. Innovación organizativa y desarrollo económico», *Ekonomioz*, 59.
- Carmichael, L. 2005. «Cities in the Multi-level Governance of the European Union», en M. Haus, H. Heinelt e M. Stewart (eds.). *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. Londres e Nova York: Routledge.
- Cerrillo i Martínez, A. (coord). 2005. *La Gobernanza hoy: diez textos de referencia*. Madrid: INAP.
- COM(2001) 428. 2001. *Libro Blanco: la Gobernanza Europea* [en liña]. [Bruxelas: Oficina de Publicacións da UE], 25 de xullo de 2001. <http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001_0428es01.pdf> [Consulta: 12 de decembro de 2006].
- Cardiff University of Wales. 1999. *La democracia regional y local en la Unión Europea*. CDR-Estudios E1/99. Bruxelas: Oficina de Publicacións.
- Concello de Santiago. 2001. *Unha historia con futuro. Experiencia dunha investigación-acción-participativa co asociacionismo veciñal de Santiago de Compostela*. Santiago de Compostela: Concellaría de Relacións Veciñais.
- Fernández, J. M. 1997. *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Getimis, P. e Grigoriadou, D. 2005. «Changes in Urban Political Leadership: Leadership Types and Styles in the Era of Urban Governance», en M. Haus, H. Heinelt e M. Stewart (eds.). *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. Londres e Nova York: Routledge.
- Godet, M. 1991. *Prospectiva y planificación estratégica*. Barcelona: SG Editores.
- Grote, J. e Gbikpi, B. (coords.). 2002. *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Opladen: Leske & Budrich.
- Gutiérrez, V. e Ruiz, J. M. 2004. *Manual práctico para la aplicación de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local*. Málaga: Fundación Asesores Locais.
- Haus, M.; Heinelt, H. e Stewart, M. 2005. *Urban Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement*. Londres: Routledge.
- Jann, W. 2001. «Self-Assessment–Benchmarking–Quality Awards: Leistungsmessung beim Übergang von Management zu Governance», en A. Hofmeister. *Bewerten - Vergleichen - Gewinnen. Self-Assessment - Benchmarking - Quality Awards*. Bern: SGVW.
- Kost, A. e Wehling, H. -G. 2003. *Kommunaltolitik in den deutschen Ländern*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. Opladen: Eine Einführung.
- Kost, A. 2005. *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Einen Einführung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lyritsis, N. 2000. «Parties and Elections», *Greek Journal of Political Sciences*, 15: pp. 7-24.
- Natera, A. e Vanaclocha, F. (dirs.). 2005. *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*. Madrid: Universidade Carlos III.
- Peters, T. 2005. *La esencia: liderazgo*. Madrid: Prentice Hall.
- Putnam, R. 1993. *La tradición cívica nelle regioni italiane*. Milán: Mondadori.
- Püttner, G. 1995: «1171-1175. § 107 GG- Kommunale Selbstverwaltung», en F. -J. Isensee y P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Rodríguez, J. M. 2004. *La ley de medidas para la modernización del gobierno local*. Barcelona: Bayer Hnos.
- Yin, R. 2003. *Case study research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.